

COUR DES COMPTES

**LA GESTION
DU SYSTÈME ÉDUCATIF**

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
INTÉRESSÉES**

AVRIL 2003

Sommaire

	Pages
Délibéré	5
Introduction	7
Chapitre I : Les traits caractéristiques de l'ensemble du système	9
I – Le cadre général	10
II – L'organisation institutionnelle	14
III – L'évolution des effectifs	20
IV – Le coût du système éducatif	24
V – L'évaluation en matière éducative	34
PREMIERE PARTIE : L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	41
Chapitre II : Les objectifs et leur mise en oeuvre	45
I – Des objectifs définis par la loi	47
II – Des politiques diversifiées au service des élèves	58
III – Des moyens croissants et difficilement maîtrisés	77
Chapitre III : Pratiques, résultats et limites de l'évaluation	93
I – Des performances accrues mais sujettes à débat	94
II – La portée limitée de l'évaluation	100
Chapitre IV : Les contraintes de la gestion	113
I – Une gestion très complexe de l'offre de formation scolaire	115
II – La gestion des enseignants, un enjeu majeur	129
III – Une obligation annuelle : réussir la rentrée	149
Chapitre V : La répartition des compétences	167
I – La mutation lente de l'administration centrale	168
II – Les académies, nouvel espace de cohérence	180
III – Les collectivités territoriales : des compétences inégalement assumées	190
IV – Le pouvoir limité des établissements	199
DEUXIÈME PARTIE : L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	215
Chapitre VI : Les défis	219
I – La mutation vers un enseignement supérieur de masse	220
II – Trois nouveaux enjeux à affronter	235
Chapitre VII : L'organisation et le pilotage	247
I – Une organisation complexe	248
II – Un pilotage central faible	256
III – Des universités en voie d'émergence	280

	Pages
Chapitre VIII – L’efficacité de l’enseignement supérieur	307
I – Des objectifs très généraux	308
II – Des résultats difficiles à mesurer	310
III – Des réformes des premiers cycles universitaires aux résultats mitigés ..	318
Chapitre IX : L’évaluation	331
I – L’absence d’indicateurs de coûts	332
II - Une évaluation des établissements à développer	333
III - L’absence d’évaluation des enseignements et des formations à l’université	337
Conclusion générale	343
Annexe n° 1 : L’évaluation dans le système éducatif britannique	349
Annexe n° 2 : Comparaisons internationales sur les enseignements scolaire et supérieur	353
Annexe n° 3 : Liste des thèmes de contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes	361
Liste des sigles utilisés	363
Réponses des administrations concernées	367

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LA GESTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Menasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, Fragonard, Cieutat, présidents de chambre, MM. Brunet, Berger, Mignot, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Mathieu, Chartier, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Giquel, Bady, Bénard, Billaud, Lagrave, Malingre, Paugam, Babusiaux, Mayaud, Hespel, Hourri, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Descheemaeker, Bayle, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Picq, Ganser, X-H. Martin, Mme Cornette, MM. Hernandez, Cardon, Thérond, Mme Froment-Meurice, MM. Pallot, Briet, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Frèches, Ritz, Duchadeuil, Attali, Moulin, Raynal, Lesouhaitier, Lefas, Gauron, Lafaure, Boillot, Mme Frandin, MM. Brochier, Auger, Mme Dayries, MM. Vial, Phéline, Moscovici conseillers maîtres, MM. Gadaud, Fernet, Lorit, David, Lazar, Audouin, Pascal, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Était présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Bertucci, premier avocat général.

M. Bruno Ory-Lavollée, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, 19 mars 2003.

Introduction

La Cour s'est déjà attachée au cours des dernières années à rendre compte dans plusieurs publications des contrôles et enquêtes qu'elle a menés dans le secteur éducatif : en 1990 sur la gestion des enseignants du premier degré, en 1994 sur l'organisation du baccalauréat et sur les IUT, en 1995 sur les effets de la décentralisation dans l'enseignement secondaire, plus récemment, en 1999, sur l'autonomie budgétaire et comptable des universités et enfin, dans les rapports consacrés à la fonction publique en 2000 et 2001, sur les effectifs, le recrutement et la gestion des enseignants du secondaire et du supérieur. Dans le même temps, les juridictions financières ont poursuivi des travaux récurrents sur les établissements publics d'enseignement supérieur et les établissements publics locaux d'enseignement.

L'importance de l'enjeu qu'il représente pour les finances publiques mais aussi, au-delà, pour la société, et l'ampleur des débats qu'il suscite ont conduit la Cour à approfondir ses investigations sur l'ensemble du système éducatif.

En 2000, la Cour et les chambres régionales des comptes se sont donné un programme de travail pluriannuel permettant d'appréhender les principaux aspects de la gestion tant de l'enseignement scolaire que de l'enseignement supérieur. Ce programme, centré sur la formation initiale, a été borné par les limites des compétences des juridictions financières : ainsi, les établissements à gestion privée ne sont pas contrôlés par la Cour et les CRC comme le sont les établissements publics ; l'enseignement privé n'a été examiné qu'à travers les procédures contractuelles liant les établissements à l'Etat. Certains aspects du système éducatif ont été par ailleurs écartés, notamment le secteur de l'apprentissage et les dispositifs de qualification, en raison de leurs spécificités. En ce qui concerne l'enseignement secondaire, aucun contrôle n'a été mené dans les départements et territoires d'Outre-mer, l'éducation prioritaire n'a fait l'objet que de quelques analyses sur les sites précédemment retenus dans le cadre des travaux sur la politique de la ville dont la Cour a rendu compte dans un précédent rapport public particulier (2002). N'ont pas non plus été examinées de façon approfondie la gestion des personnels administratifs et techniques en rectorat et dans les établissements, l'intervention des communes dans

l'enseignement primaire, et, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, la recherche universitaire et les bibliothèques. Sur tous ces sujets, la Cour poursuit actuellement ses travaux.

Le présent rapport est ainsi le résultat d'une connaissance acquise antérieurement, mais surtout le fruit de rapports élaborés pendant les années 1999 à 2002 par 67 magistrats et rapporteurs de la Cour et 48 magistrats des CRC¹, concernant au total (sur des aspects parfois différents) 109 établissements d'enseignement supérieur (dont 57 universités), 356 établissements publics locaux d'enseignement (EPL), 7 conseils régionaux et 15 conseils généraux, l'administration centrale de l'éducation nationale et d'autres ministères (agriculture et industrie), 21 rectorats et 13 services académiques.

Au terme de ses investigations, la Cour ne prétend aucunement porter un jugement sur la qualité de l'enseignement, sur son contenu et ses méthodes, tous ces aspects pédagogiques excédant sa mission et ses compétences. Elle s'est fixé comme but d'analyser et de comprendre les modes de fonctionnement d'un système complexe afin de rendre compte des conditions d'emploi des très importants moyens en personnels et en crédits qui lui sont affectés. Identifier ses objectifs, appréhender ses moyens et déterminer si ses résultats sont précisément évalués pour améliorer sa gestion a ainsi été le guide de la démarche.

Pour rendre compte des résultats de cette démarche, la Cour, après avoir décrit les principales caractéristiques de notre système éducatif, a choisi de présenter séparément l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur, en raison des spécificités d'organisation qui les distinguent.

1) Chambres régionales des comptes ayant participé à l'enquête : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Ile-de-France, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de Loire, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.

Chapitre I

Les traits caractéristiques de l'ensemble du système

I – Le cadre général

L'histoire de l'enseignement en France traduit un profond attachement au modèle d'une école républicaine, laïque, gratuite et obligatoire. Si ces principes constituent le socle de l'école, ils ont été enrichis par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 qui a défini le droit à l'éducation.

A – La genèse du système actuel

Le système éducatif actuel résulte d'une sécularisation et d'une démocratisation progressives de l'école. Alors que l'école était sous l'ancien régime un domaine réservé de l'Eglise, la période révolutionnaire en confie la responsabilité à l'Etat. En 1791, la Constituante pose le principe d'une instruction primaire publique. Depuis 1793, l'enseignement est réparti en trois degrés : le primaire, le secondaire et le supérieur.

Ce cadre étatique connaît des aménagements au cours du dix-neuvième siècle avec la reconnaissance de la liberté de l'enseignement. Ce principe de liberté est affirmé par la loi Falloux de 1850 pour l'enseignement secondaire puis étendu à l'enseignement primaire par la loi Goblet de 1886 et à l'enseignement technique et professionnel par la loi Astier de 1919. Renforcé par l'expulsion des congrégations, puis par la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat, le clivage entre enseignement public et privé va pourtant s'atténuer à partir de la décennie 1950, notamment avec la loi Debré de 1959 qui établit des relations contractuelles entre l'Etat et l'enseignement privé.

L'obligation et la gratuité scolaires dont Victor Duruy et Jules Ferry sont les promoteurs les plus connus émergent au cours du dix-neuvième siècle pour être consacrées par la Troisième République. Depuis 1808, au moins un lycée est créé par académie. La loi Guizot de 1833 prévoit l'ouverture d'une école primaire par commune, d'un cours primaire supérieur par chef-lieu d'arrondissement et d'une école normale par préfecture. La loi Goblet de 1886 rend l'enseignement primaire obligatoire et gratuit. La gratuité est étendue à l'enseignement secondaire en 1930. Initialement limitée à 11 ans, l'obligation scolaire est portée à 14 ans en 1936. Elle le sera à 16 ans en 1967. La démocratisation de l'école est enfin illustrée par l'ouverture de l'enseignement secondaire aux jeunes filles avec la loi Camille Sée de 1880.

Sécularisation et démocratisation de l'école expliquent la primauté donnée à l'Etat dans les politiques éducatives. Dès le dix-neuvième siècle, c'est lui qui définit les programmes d'enseignement applicables tant à l'école publique que privée. La constitution de 1946 pose le principe que « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ». Cette responsabilité n'a pas été remise en cause par le processus de décentralisation. En effet, si depuis 1983 les collectivités territoriales contribuent au financement du système éducatif et prennent part à la gestion locale de l'offre de formation, l'Etat arrête l'organisation et le contenu des enseignements et décide des politiques éducatives. Les liens tissés entre l'école et l'Etat expliquent le caractère ambitieux des objectifs assignés au système éducatif : non seulement transmettre des connaissances et préparer à l'insertion professionnelle, mais aussi former de futurs citoyens.

B – La loi d'orientation sur l'éducation de 1989

La loi d'orientation du 10 juillet 1989 se situe dans le droit-fil de la conception d'un système éducatif ouvert à tous, en affirmant les objectifs fondamentaux de ce dernier. Aboutissement d'une longue évolution historique, la loi d'orientation sur l'éducation marque en même temps une rupture car elle assigne au système éducatif des objectifs de nature explicite. L'école a désormais non plus une seule obligation de moyen : scolariser tous les jeunes d'âge scolaire, mais une obligation de résultat : leur garantir un parcours scolaire réussi. Cette évolution traduit la volonté collective de lutter contre l'échec scolaire et de renforcer le niveau de qualification de la population française, en prenant en compte notamment les besoins de l'économie.

Le droit à l'éducation défini par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989

Les dispositions suivantes de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, reprises dans la partie législative du Code de l'éducation (article L.111-1), définissent le droit à l'éducation :

« L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances.

Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté.

Pour garantir ce droit, la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation objectives en matière économique et sociale.

Elle a pour but de renforcer l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé, et de permettre de façon générale aux élèves en difficulté de bénéficier d'actions de soutien individualisé.

L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique. »

La loi d'orientation de 1989 a conduit le système éducatif à réviser ses modes d'intervention en direction des élèves et des étudiants. Désormais, le système éducatif doit s'adapter aux élèves et aux étudiants, et non pas l'inverse. Cette affirmation marque une inflexion dans la conception française de l'école. En effet, dans le fonctionnement antérieur, il revenait aux élèves de s'adapter aux règles de l'institution éducative et au contenu de ses enseignements. Le système éducatif que définit la loi d'orientation de 1989 doit, au contraire, donner une formation appropriée à tous les jeunes, et, pour ce faire, s'adapter à leur diversité. Cette adaptation requiert une diversification du service rendu et donc de l'offre de formation, dans la perspective d'un enseignement adapté au profil et au projet de chaque élève et étudiant. Cette orientation qualitative vient sinon justifier, du moins expliquer l'investissement financier croissant de la nation en matière éducative.

Par ailleurs, la loi d'orientation de 1989 dispose que l'objectif du système éducatif n'est pas seulement d'accueillir tous les élèves mais également de garantir l'égalité de leurs chances au cours de leur parcours de formation. Les jeunes étant inégaux du fait de la diversité de leurs compétences et de leurs milieux, l'institution éducative ne doit pas les traiter de façon identique, ce qui ne ferait qu'entretenir leurs inégalités. L'école doit, au contraire, les prendre en charge de façon équitable, en offrant un service d'éducation plus important à ceux qui en ont le plus besoin. L'objectif final du système éducatif est, dès lors, de contribuer à réduire les inégalités sociales.

C – Un système éducatif en constante évolution

Les objectifs désormais assignés à l'école reflètent des choix de société dans lesquels s'inscrivent les politiques éducatives mises en œuvre depuis la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, même si certaines réformes antérieures les ont anticipés. Ainsi, la mise en place du "collège unique" en 1975 exprime la volonté d'organiser une formation identique pour tous les élèves durant la plus grande partie de l'obligation scolaire. La diversification de l'offre de formation, inhérente à l'objectif d'adaptation du système éducatif aux élèves, s'opère rapidement au milieu des années 1980, notamment avec l'élévation du niveau des filières d'enseignement professionnel et la mise en place des baccalauréats correspondants.

Pour autant, la rupture introduite par la loi d'orientation de 1989 dans la conception de l'école est réelle et les politiques éducatives engagées depuis lors en montrent le caractère pérenne. En effet, malgré les fréquentes réformes scolaires, la continuité philosophique des mesures s'avère forte et dépasse les options des ministres successifs. Du "Nouveau contrat pour l'école" de 1995 à la récente refonte des programmes de l'école primaire, en passant par la réforme du collège et du lycée, la relance de l'éducation prioritaire ou les dispositifs d'aide aux étudiants des premiers cycles universitaires, l'objectif demeure identique : adapter le système éducatif, diversifier l'offre de formation et soutenir les élèves les plus en difficulté.

En postulant que l'école serait d'autant plus efficace qu'elle saurait répondre aux besoins de chaque élève, la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 a, de façon logique, introduit de nouveaux modes d'intervention et d'organisation de la politique d'éducation.

Par delà la diversité de ces instruments, leur trait commun est de privilégier l'échelon local par rapport au niveau central qui jusqu'alors prévalait.

En plaçant l'élève au « centre du système éducatif », la loi d'orientation de 1989 lui reconnaît une liberté de choix par rapport à l'institution. A travers les procédures d'orientation, il lui revient donc, avec le soutien des enseignants, de choisir son devenir et non plus de se soumettre au choix de l'institution scolaire.

Ce projet spécifique à chaque élève doit être, bien sûr, éclairé et soutenu par un travail collectif de l'institution éducative que la loi d'orientation de 1989 déploie en cercles concentriques. Dans le déroulement des enseignements, l'accent est dorénavant mis sur la prise en charge des élèves par des équipes enseignantes. Tant dans

l'enseignement scolaire qu'universitaire, il est désormais demandé d'appréhender les élèves de façon globale et non plus à travers le seul prisme d'une discipline enseignée. Le développement de séquences interdisciplinaires dans les collèges et les lycées ou la mise en œuvre d'actions de tutorat méthodologique dans les premiers cycles universitaires traduisent cette volonté nouvelle de décloisonnement de la prise en charge des élèves.

Les établissements scolaires doivent aussi élaborer un projet, document concerté qui définit les orientations pédagogiques, arrête des objectifs et doit permettre de mesurer les résultats. Cette même exigence se retrouve dans l'enseignement supérieur, la notion de projet permettant le développement des relations contractuelles entre les établissements et la tutelle ministérielle. La loi d'orientation entend également développer une coordination entre les établissements au sein de bassins de formation, le but étant l'élaboration et la mise en œuvre de projets communs. Enfin, à une date plus récente, une démarche de projet a été également demandée aux services académiques, désormais reconnus comme les échelons les plus appropriés pour décliner les politiques nationales et les adapter aux besoins locaux.

La cohérence intellectuelle du nouveau schéma d'organisation et de répartition des pouvoirs défini par la loi d'orientation de 1989, de même que la mise en œuvre des textes généraux relatifs à la déconcentration, ne pouvaient enfin être assurées sans une remise en cause du rôle de l'échelon ministériel. Alors qu'il avait jusqu'alors pour rôle de définir et de faire appliquer des normes strictes et identiques pour l'ensemble du territoire, il doit désormais reconnaître la diversité de ce dernier. Tant en matière de mise en œuvre des programmes d'enseignement, d'organisation des enseignements ou d'allocation des moyens, il doit ainsi réserver aux échelons territoriaux et aux établissements des marges de souplesse, garantes de l'adaptation de l'école aux besoins particuliers des élèves.

II – L'organisation institutionnelle

La prédominance du ministère de l'éducation nationale laisse un rôle, croissant ces dernières années, à d'autres opérateurs, ministères ou établissements publics et privés. En outre, au sein même du secteur public, divers échelons interviennent et la gestion de l'offre de formation est partagée entre Etat et collectivités territoriales.

A – L'organisation de l'offre de formation

1 – La place des différents opérateurs

Au sein du dispositif de formation initiale, le ministère de l'éducation nationale occupe une position prédominante en raison des effectifs qu'il accueille mais aussi des responsabilités qu'il exerce pour fixer le cadre normatif de l'enseignement. Il détient, à ce titre, le monopole de la définition des contenus pédagogiques de l'enseignement scolaire et de la collation des grades universitaires, dont le premier est le baccalauréat. Sauf exception, ce cadre s'impose à l'ensemble des organismes de formation initiale qui relèvent de l'Etat ou qui, de statut privé, lui sont liés par diverses procédures.

Pour l'année scolaire 2000-2001, le secteur éducatif placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale a scolarisé 14,9 millions d'élèves et d'étudiants², soit 91 % de la population inscrite dans les établissements de formation initiale. Un peu moins de deux millions étaient inscrits dans des établissements de l'enseignement privé, représentant 13,6 % des élèves du primaire et 20 % des élèves du secondaire.

La quasi-totalité des établissements privés sont liés à l'Etat par des contrats qui concernent non les établissements, mais les divisions (« classes »). Ces contrats induisent un rapprochement marqué avec le secteur public, en termes de programmes et d'horaires d'enseignement. A cette similitude pédagogique s'ajoute un grand parallélisme dans le système de recrutement et de formation des enseignants qui bénéficient d'un contrat de travail signé par le recteur. Pourtant, l'enseignement privé présente en gestion deux particularités notables³. En premier lieu, la gestion de l'enseignement est entièrement déconcentrée depuis 1959, ce qui permet, dans l'enseignement secondaire, de concilier concours national de recrutement, mouvement académique et libre choix par le chef d'établissement de son équipe enseignante. En second lieu, la gestion des moyens d'enseignement est globalisée entre les premier et second degrés dans le cadre d'une enveloppe académique : des redéploiements de moyens budgétaires sont ainsi possibles entre les deux niveaux d'enseignement pour accompagner les évolutions des effectifs scolaires.

2) Y compris les départements d'outre-mer. Les données statistiques présentées dans la suite du rapport concernent la métropole.

3) Voir : Cour des comptes : La fonction publique de l'Etat – avril 2001 – La gestion des emplois des personnels enseignants du second degré, p. 231 et sq.

Parallèlement à l'enseignement scolaire placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale, l'enseignement agricole, qui relève du ministère chargé de l'agriculture, a concerné pour l'année scolaire 2000-2001 175 000 élèves dont 60 % étaient inscrits dans des établissements privés liés au ministère selon des principes proches de ceux qui s'appliquent à l'éducation nationale. Les formations générales dispensées dans ces établissements sont définies par le ministère de l'éducation nationale. En revanche, le contenu des formations professionnelles est déterminé par des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'agriculture, à l'exception des préparations à des diplômes spécifiquement agricoles du niveau du certificat d'aptitude professionnelle (CAP), du brevet d'enseignement professionnel (BEP) et du brevet de technicien supérieur (BTS). Ce partage de compétence ne va pas sans concurrence. Ainsi les instituts universitaires de technologie (IUT) assurent-ils certaines formations de la filière agro-alimentaire de nature analogue à des BTS agricoles.

Les formations en alternance ont, à la même date, accueilli 360 200 apprentis âgés de 16 à 25 ans, dont 331 600 dans les centres de formation d'apprentis (CFA) sous tutelle du ministère de l'éducation nationale et 28 600 dans les centres sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture. Issu de l'enseignement technique, le secteur de l'apprentissage constitue, à côté du système public d'enseignement, un système autonome de formation. Créés il y a trente ans, les CFA sont liés par des conventions à l'Etat et aux collectivités territoriales, aux chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers ou organismes privés tels que les fédérations patronales. Pour autant, l'apprentissage présente des parentés étroites avec les filières professionnelles sous tutelle de l'éducation nationale. Les élèves passent les mêmes examens et les professeurs de CFA sont tenus d'avoir les mêmes qualifications que leurs homologues de l'enseignement public, sans être cependant fonctionnaires. Les lycées ont même la possibilité, depuis 1993, de concurrencer les CFA en ouvrant des sections d'apprentissage. Dans les faits, ces dernières demeurent faiblement développées et les deux secteurs d'enseignement se côtoient sans rechercher de complémentarités.

La grande majorité des étudiants fréquente quant à elle les universités (1,4 million sur 2,1 millions pour l'année scolaire 2000-2001). Ce sont toutefois les autres formations qui ont connu la plus forte expansion. En 2000-2001, 119 000 étudiants étaient inscrits dans les instituts universitaires de technologie (IUT), 372 000 dans les sections de techniciens supérieurs (STS) et 393 400 dans les autres formations. Les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), sous statut scolaire, comportaient à la même date 75 500 élèves. Ces structures de formation

relèvent de l'enseignement public sous tutelle du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement privé, mais également d'institutions variées qui ont développé des formations supérieures à vocation professionnelle. A ce titre peuvent être citées les écoles préparant aux professions de la santé et du secteur social qui sont placées sous la tutelle du ministère chargé de la santé et des affaires sociales, les formations du domaine agro-alimentaire ou vétérinaire relevant du ministère de l'agriculture, ou les écoles de gestion ou les écoles d'ingénieurs qui relèvent, pour certaines, des chambres de commerce et de l'industrie.

2 – L'organisation des degrés d'enseignement

La scolarité est obligatoire en France de six à seize ans. Elle couvre ainsi la période de l'enseignement élémentaire qui se déroule en trois cycles (les apprentissages premiers, les apprentissages fondamentaux et les approfondissements) et la période du collège qui accueille tous les élèves depuis la création du « collège unique » en 1975. Un enseignement spécialisé scolarise des enfants confrontés à des difficultés particulières.

A partir de la fin de la troisième qui clôt cette période du collège, l'enseignement général de lycée offre depuis 1995 trois filières et l'enseignement technologique six grandes filières auxquelles s'ajoutent des spécialités plus rares. En parallèle, la filière professionnelle de lycée a été développée jusqu'au baccalauréat professionnel qui, créé en 1985, comporte 39 spécialités différentes.

Plus encore que l'enseignement scolaire, l'enseignement supérieur offre à ses étudiants des parcours diversifiés puisqu'il leur permet de préparer, à ce jour, plus de 6 300 diplômes différents.

Les trois degrés d'enseignement du système éducatif sont chacun marqués dans le secteur public par des traits spécifiques qui tiennent à des modalités différentes de gestion des établissements et des personnels, mais également et peut-être plus profondément à des cultures distinctes, notamment parmi les enseignants. Le premier degré a, depuis son origine, été géré à l'échelon local alors que le second degré l'a longtemps été par l'échelon ministériel. La polyvalence des enseignants du primaire contraste avec la multiplicité des disciplines dispensées par ceux du secondaire, ce qui implique des conceptions différentes de la pédagogie et du métier d'enseignant. Dans l'enseignement supérieur, l'Etat organise le service public et fixe les droits et obligations des enseignants et chercheurs. Toutefois les modes de fonctionnement doivent garantir « *le libre développement scientifique, créateur et critique* » de l'enseignement et de la recherche et à ce titre, les professeurs jouissent d'une

indépendance à laquelle le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur de « *principe fondamental reconnu par les lois de la République* »⁴. A l'université, de très nombreuses décisions, concernant notamment le contenu des enseignements mais aussi les décisions individuelles les concernant relèvent donc de procédures où seuls les professeurs peuvent intervenir.

Ces différences expliquent les difficultés du système éducatif français à mettre en place une continuité éducative entre ses trois niveaux de formation. Elles s'ajoutent à la diversité très grande des parcours qui appelle des choix successifs à l'issue du collège. Pour les jeunes et leur famille, l'information et l'orientation sont devenues des éléments parmi les plus importants du déroulement de l'éducation et de la formation.

B – La répartition des pouvoirs

Au sein du système éducatif sous tutelle du ministère de l'éducation nationale, la décentralisation et l'émergence de politiques académiques ont conduit à une recomposition des différents niveaux de gestion du système scolaire.

1 – Le rôle des collectivités territoriales

Dans son rapport publié en février 1995 sur *la décentralisation et l'enseignement du second degré*, la Cour constatait l'imprécision du partage des compétences entre Etat et collectivités territoriales au sein du système éducatif.

A compter du 1^{er} janvier 1986, les départements et les régions ont reçu la charge du fonctionnement courant des établissements publics d'enseignement du second degré ainsi que de l'entretien, de la construction et de la rénovation des collèges et des lycées, cette responsabilité incombant aux communes pour l'enseignement du premier degré. Dans ce cadre, l'Etat a conservé ses prérogatives en matière de définition des politiques éducatives et de gestion du personnel enseignant. Ce partage de compétences a entraîné de nombreux dysfonctionnements, alors relevés par la juridiction : programmation insuffisante des investissements, apport trop faible de l'Etat pour aider les régions à définir des schémas prévisionnels des formations, et système de financement complexe qui a entraîné une confusion des responsabilités.

4) Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984.

Depuis lors, sans aller jusqu'à revendiquer un transfert complet de responsabilité, certaines collectivités souhaitent davantage s'investir dans le pilotage de l'offre de formation scolaire, voire être plus étroitement associées aux réflexions sur les politiques éducatives. Alors que les premiers schémas prévisionnels des formations étaient souvent formels, les plus récents témoignent d'une réflexion plus aboutie sur les besoins de qualification liés aux contextes régionaux. Au sein des conseils départementaux et académiques de l'éducation nationale, les représentants des collectivités territoriales occupent désormais, dans de nombreuses académies, une place plus affirmée. Cette implication récente n'est toutefois pas forcément le gage d'une clarification des responsabilités financières, une certaine confusion étant toujours perceptible dans cette matière.

Le financement de l'enseignement supérieur est assumé par l'Etat. Les collectivités peuvent toutefois, si elles le souhaitent, participer aux investissements ou contribuer au fonctionnement. En matière de constructions universitaires, elles se sont souvent engagées de manière importante, parfois à l'initiative de l'Etat, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. L'extension du maillage territorial de l'enseignement supérieur au cours des deux dernières décennies a conduit, de fait, les responsables territoriaux à peser sur les décisions d'implantation des sites de formation. L'essaimage des antennes universitaires, dites délocalisées, illustre cette implication dans des opérations d'investissement souvent coûteuses et d'une pertinence parfois contestable.

2 – La déconcentration au sein de l'éducation nationale

Un second trait des deux dernières décennies est l'émergence progressive des académies en matière de pilotage de l'enseignement scolaire au sein du ministère de l'éducation nationale. Alors qu'historiquement le rôle des recteurs était limité à l'application des directives ministérielles et à la vérification de leur mise en œuvre par les établissements, il consiste désormais à définir une politique académique adaptée aux besoins locaux des élèves. Alors que l'enseignement agricole qui, il est vrai, représente en masse les effectifs d'une petite académie, relève encore aujourd'hui d'un pilotage presque totalement centralisé, le ministère de l'éducation nationale a déconcentré sur les recteurs la quasi-totalité des décisions opérationnelles relatives à l'offre de formation. Ont ainsi été élaborés des projets académiques dont certains aspects font l'objet de contrats signés avec l'administration centrale du ministère. Cette démarche témoigne d'une territorialisation des politiques en direction des élèves, conforme aux objectifs poursuivis par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989.

Cette évolution, non encore aboutie, explique la recomposition en cours des pouvoirs aux différents échelons de gestion du système éducatif. Depuis le décret du 1er janvier 1962, de nombreuses responsabilités des recteurs en matière de gestion de l'enseignement scolaire peuvent être déléguées aux inspecteurs d'académie : ouverture et fermeture des classes du premier degré, implantation des postes correspondants, gestion et contrôle des collèges, politique éducative des écoles, des collèges et, pour partie, des lycées dont l'essentiel de la gestion demeure du ressort des rectorats. Cette répartition des responsabilités connaît cependant, depuis quelques années, des évolutions contrastées. Dans certaines académies, des responsabilités accrues ont été données aux inspecteurs d'académie, notamment dans le domaine de la gestion du second degré, alors que les lycées étaient traditionnellement de la seule compétence des recteurs. Mais l'évolution la plus fréquente est inverse et conduit à une certaine recentralisation des pouvoirs gestionnaires à l'échelon académique.

Ce processus, qui vise à doter les académies de l'ensemble des moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques, s'accompagne de l'émergence progressive de niveaux infra départementaux de pilotage du système scolaire. Au sein des multiples zonages géographiques qui structurent localement l'enseignement scolaire (secteurs et districts scolaires d'affectation des élèves, zones d'inspection, zones de remplacement, regroupements pédagogiques intercommunaux, réseaux d'éducation prioritaire, etc.), les bassins de formation, dont les limites correspondent généralement aux bassins d'emploi de l'INSEE, occupent désormais une place importante. Sous des intitulés divers, selon les académies, ces bassins n'ont pas de statut juridique, sauf par leur mention dans la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 qui préconise l'association des établissements de leur ressort pour conduire des projets pédagogiques communs. Dans les faits, ils sont le lieu d'une coordination entre établissements, notamment au moment de la préparation des rentrées scolaires et de la définition de l'offre locale de formation. Bien qu'informels, ces nouveaux échelons d'animation et de concertation constituent désormais des relais importants des politiques impulsées par les recteurs.

III – L'évolution des effectifs

Depuis 40 ans, le système éducatif a connu un développement quantitatif soutenu, lié en grande partie à l'allongement de la durée moyenne des études. Avec l'essor de la scolarisation en maternelle,

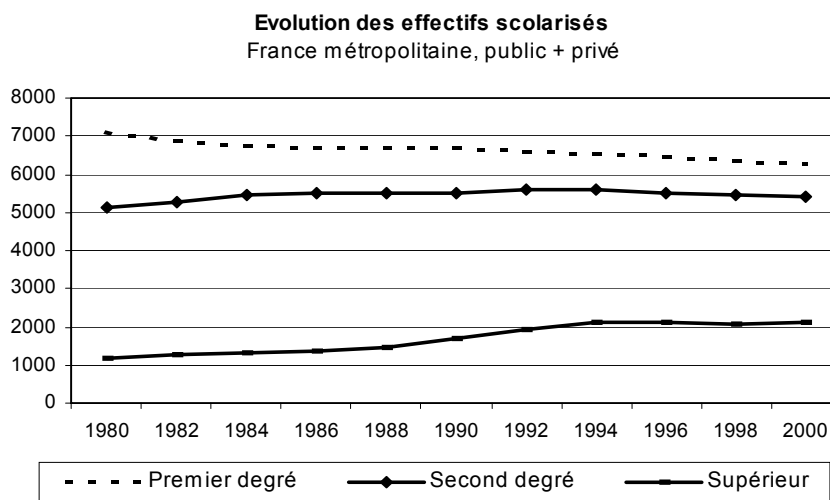
l'irruption de l'ensemble des jeunes dans l'enseignement secondaire, puis à partir de 1985, l'entrée massive dans les lycées et dans l'enseignement supérieur, la population scolaire métropolitaine, qui comptait 10 millions d'élèves et d'étudiants en 1960, a dépassé les 14,7 millions au milieu des années 1990.

Ce mouvement de hausse s'est ensuite inversé et de multiples signes confirment la fin de cette période d'expansion continue, avec un recul global de près de 350 000 élèves et étudiants entre les rentrées 1995 et 2000.

Cet infléchissement s'explique en premier lieu par la démographie. Alors que les générations du début des années 1980 comprenaient chacune environ 800 000 jeunes, celles qui fréquentent aujourd'hui les écoles, collèges, lycées ou universités comptent seulement de 700 000 à 750 000 jeunes.

La seconde raison tient au tassement de la durée des études. L'espérance de scolarisation d'un enfant entrant en maternelle s'établit à 19,1 années en 2001, contre 16,7 années en 1982. Après une période de progression soutenue dans les années 1980 et au début des années 1990, cette durée moyenne de scolarisation a cessé d'augmenter à la rentrée 1995 et connaît même depuis cette date un léger fléchissement.

Cette évolution d'ensemble de la population scolaire et étudiante recouvre toutefois des situations nettement différenciées selon les niveaux d'enseignement.



Source : ministère de l'éducation nationale

Dans le premier degré, qui comptait 6 280 000 élèves à la rentrée scolaire 2000, le mouvement de baisse a commencé dans les années 1980. Durant la dernière décennie (1990-2000), l'enseignement primaire (public et privé) a ainsi perdu près de 420 000 élèves, sous l'effet de la baisse démographique, mais également de la réduction des retards scolaires. De 1960 à aujourd'hui, la durée moyenne de scolarisation dans les classes élémentaires (CP à CM2) a diminué d'une année et 80 % des enfants rentrent à présent au collège l'année de leur onzième anniversaire, ou avant, contre seulement 46 % en 1960.

On constate par ailleurs, depuis la fin des années 80, une relative stabilisation de la scolarisation dans les classes maternelles. Celle-ci est désormais complète pour les enfants de 3 à 5 ans. Quant à la scolarisation à deux ans, elle voit son taux stagner, depuis près de vingt ans, à un niveau proche de 35 % de cette tranche d'âge.

L'évolution des effectifs du premier degré devrait toutefois s'inverser lors des prochaines rentrées scolaires, du fait de la reprise de la natalité (775 000 naissances annuelles depuis 1998, contre 700 000 en 1994). Sur la base des taux actuels de scolarisation, la population de 2 à 10 ans à scolariser dans le premier degré pourrait ainsi progresser d'environ 180 000 élèves entre 2000 et 2010.

Dans le second degré, après une période de forte progression (+ 75 % entre 1960 et 1990), les effectifs de collégiens et de lycéens ont culminé en 1993 (5,6 millions) et diminuent depuis de façon régulière. A la rentrée 2000, l'enseignement secondaire comptait un peu moins de 5 400 000 élèves, soit un recul de 220 000 élèves en l'espace de sept ans.

Cette évolution résulte de la conjugaison de deux phénomènes :

- le facteur démographique, lié à la sortie des générations nées entre 1980 et 1982, dont les effectifs dépassaient de plus de 5 % les générations suivantes ;
- la baisse des taux de scolarisation dans le second degré. En effet, si presque tous les jeunes (98 %) accèdent à l'enseignement secondaire, ils y passent moins de temps, du fait de la diminution des redoublements, de l'amélioration régulière des taux de réussite aux examens et des sorties plus nombreuses, à l'issue du collège, vers l'apprentissage ou l'enseignement agricole qui a vu ses effectifs s'accroître de 132 000 à 175 000 au cours de la dernière décennie.

Selon les projections d'effectifs d'élèves publiées par le ministère de l'éducation nationale (horizon 2010-2011), ce mouvement de baisse devrait se poursuivre. La durée moyenne des études ayant cessé de croître dans l'enseignement secondaire (la quasi-totalité des élèves suit à présent un cursus complet de premier cycle et la part des élèves poursuivant en second cycle ne progresse plus), l'arrivée de générations moins nombreuses provoquera une baisse relativement continue des effectifs (- 230 000 élèves) lors des dix prochaines années. La population scolaire du second degré devrait donc retrouver, à la fin de la décennie, un niveau équivalent à celui de 1980, avec un peu moins de 5,2 millions de lycéens et de collégiens.

C'est toutefois l'enseignement supérieur qui a connu l'expansion quantitative la plus considérable, puisque ses effectifs ont été multipliés par 7 entre 1960 (310 000 étudiants) et 1995 (2 100 000 étudiants). Cette croissance a été particulièrement forte au cours des vingt dernières années du fait de l'accès d'un nombre toujours plus important d'élèves au niveau du baccalauréat : 34 % d'une génération en 1980 et 70 % à la rentrée 2000. Cette évolution a cependant pris fin en 1996, la baisse démographique dans le second degré et la fin des progrès de la scolarisation (la proportion de bacheliers par génération est quasiment stable depuis 6 ans) étant à l'origine d'un léger recul des effectifs universitaires.

Après une réduction de 52 000 étudiants en trois ans, l'arrivée dans l'enseignement supérieur de générations plus nombreuses suscite

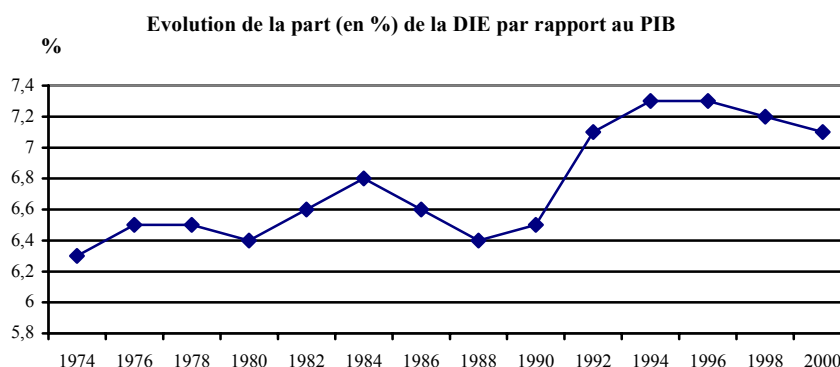
aujourd'hui une légère reprise des effectifs (+ 22 000 étudiants) lors des rentrées universitaires 1999 et 2000. Cette progression devrait néanmoins rester limitée et les projections actuelles conduisent à prévoir, d'ici 2010, une stabilité globale de la population étudiante.

IV – Le coût du système éducatif

A – La dépense intérieure d'éducation

La dépense intérieure d'éducation (DIE), qui, en 2000, a atteint 98,3 Md€, constitue un agrégat beaucoup plus large que le seul budget de l'éducation nationale, puisqu'elle mesure l'effort consenti par la collectivité nationale pour le fonctionnement et le développement du système éducatif⁵. Cet effort financier qui s'élève à 7,1 % du produit intérieur brut, représente, en 2000, une moyenne de 1 660 € par habitant, soit 6 100 € par élève ou étudiant.

1 – Evolution de la dépense intérieure d'éducation (DIE)



Source : ministère de l'éducation nationale

5) La DIE représente toutes les dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques, administrations publiques centrales et locales, entreprises et ménages pour les activités d'éducation en métropole : activités d'enseignement scolaire et extra-scolaire de tous niveaux, activités visant à organiser le système d'enseignement (administration générale, orientation, documentation pédagogique et recherche sur l'éducation), activités destinées à favoriser la fréquentation scolaire (cantines, internats, transports, ...) et les dépenses demandées par les institutions (fournitures, livres, habillement).

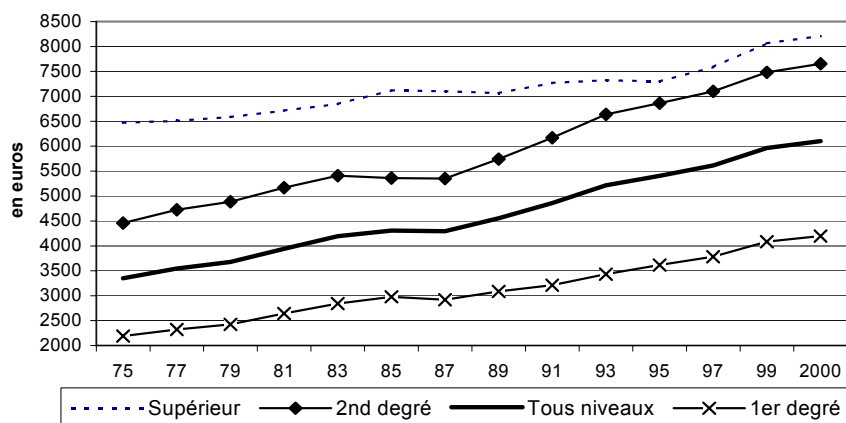
En vingt-cinq ans (1975-2000), la DIE a augmenté de 91 % (en euros constants), ce qui représente une progression supérieure à celle de la richesse nationale, le PIB n'ayant augmenté sur la même période que de 75 %. Cette différence entre les taux de progression est illustrée par l'évolution du rapport entre la DIE et le PIB, qui passe de 6,3 à 7,1 %.

Cette croissance de la DIE s'explique moins par l'accroissement du nombre d'élèves (+ 8 % entre 1975 et 2000) que par celui du coût de chacun d'entre eux. Tous niveaux confondus, la dépense annuelle moyenne par élève ou étudiant augmente, sur la période 1975-2000, de 82 % en euros constants (+ 2,4 % par an), par suite du poids croissant des enseignements du second degré et du supérieur, de l'amélioration de l'encadrement dans le secondaire, et des mesures visant à revaloriser le statut des enseignants. Les dépenses moyennes par élève du premier et du second degrés ont crû dans des proportions importantes (respectivement 92 et 72 %), mais la dépense moyenne par étudiant n'a augmenté que de 27 %, la forte hausse des effectifs jusqu'en 1996 ayant absorbé la plus grande part de l'augmentation des crédits consacrés à l'enseignement supérieur.

2 – La dépense d'éducation par niveau d'enseignement

Outre ces évolutions divergentes, les dépenses par niveau d'enseignement présentent des écarts significatifs qui s'expliquent par les différences de taux d'encadrement (taille des classes et nombre d'heures d'enseignement par élève) et de statut des enseignants (rémunérations et obligations de service), par les caractéristiques des matériels et l'importance relative des investissements réalisés selon le niveau ou la matière des enseignements.

Evolution de la dépense moyenne par élève aux prix 2000



Source : ministère de l'éducation nationale

La dépense d'éducation du premier degré (enseignement élémentaire et maternel, enseignement spécial) représente, en 2000, 26,8 Md€. De 1975 à 1995, sa part au sein de la DIE a constamment régressé de 31,7 à 26,7 %, avant de croître légèrement depuis 1996, atteignant 27,3 % en 2000. Dans un contexte général de baisse des effectifs d'élèves et de revalorisation des carrières des enseignants (création du corps de professeur des écoles), on assiste cependant à une forte progression la dépense moyenne par élève qui est passée, entre 1975 et 2000, de 2 200 à 4 200 €, soit une augmentation de 92 % en euros constants.

Le second degré représente, en 2000, 42,8 Md€, soit 43,6 % de la dépense intérieure d'éducation, proportion restée relativement stable lors des deux dernières décennies. Entre 1975 et 2000, la dépense moyenne par élève du second degré a augmenté, en euros constants, de 72 % et s'élève aujourd'hui à 7 650 €. Dans le premier cycle, la dépense moyenne (6 740 €) est plus faible que dans le second cycle général et technologique (8 570 €) du fait de la moins grande proportion de professeurs agrégés en collège et du caractère général des enseignements, qui entraîne des dépenses moins élevées de fonctionnement et d'investissement. Dans le second cycle, la dépense moyenne s'établit à 7 970 € pour le cycle général, 9 040 € pour le cycle professionnel et 9 960 € pour le cycle technologique. Cette différence de coût s'explique principalement par un encadrement plus important dans l'enseignement technologique et professionnel (avec un nombre d'élèves par classe sensiblement plus

faible) et par des besoins en matériel plus élevés (notamment pour les formations techniques).

Quant à la dépense d'éducation supérieure (totalité des activités liées à la formation initiale), elle s'établit en 2000 à 17 Md€, soit 16,5 % de la dépense intérieure d'éducation. La forte augmentation enregistrée entre 1975 et 2000 au profit du supérieur (+ 131 %, contre 91 % pour l'ensemble de la DIE), doit être rapprochée de celle des effectifs étudiants sur la même période.

Jusqu'en 1995, la dépense d'éducation supérieure va de pair avec l'accroissement des effectifs et la dépense moyenne par étudiant est relativement stable (de l'ordre de 7 000 € au prix 2000). La stabilisation, puis le recul de la population étudiante, entraînent depuis 1996 une forte croissance de ce coût moyen qui atteint, en 2000, un montant de 8 220 €. La dépense par étudiant recouvre cependant une grande variété de situations, compte tenu de la forte diversité caractérisant les formations de l'enseignement supérieur. Ainsi, en 2000, une année d'un étudiant dans une université publique coûte en moyenne 6 460 € à la collectivité nationale, une année en IUT⁶ 8 630 € et une année dans une école d'ingénieur dépendant d'une université 11 550 €. Ces écarts sont liés pour l'essentiel à des différences d'encadrement, les personnels enseignants et non-enseignants étant relativement plus nombreux en école d'ingénieur ou en IUT qu'en université.

3 – Financement et structure de la dépense intérieure d'éducation

Le tableau suivant indique l'évolution de la répartition de la charge financière selon les agents économiques qui la supportent (avant prise en compte des transferts) :

6) Les IUT appartiennent aux universités. Toutefois pour les besoins statistiques, ils sont individualisés de même que les écoles d'ingénieur intégrées aux universités.

Structure du financement initial

(en %)

Financiers	1975	1985	1995	2000
Etat	70,0	67,3	64,9	64,5
dont Education nationale	61,3	60,6	56,6	57,1
Collectivités territoriales	14,1	15,6	20,0	21
Autres administrations publiques et CAF	0,3	0,8	2,3	1,9
Entreprises	4,9	5,8	5,8	6,1
Ménages	10,7	10,5	7	6,5

Source : « L'état de l'école » édition 2000 – ministre de l'éducation nationale

L'Etat est le principal financeur du système éducatif, puisqu'il contribue à hauteur de 64,5 % (dont 57,1 % pour le seul ministère de l'éducation nationale) à la dépense intérieure d'éducation. Ce poids de l'Etat, qui, depuis 1975, n'a que faiblement diminué, s'explique par sa part prépondérante dans le financement des rémunérations des personnels, premier poste de dépense du système éducatif.

La part des collectivités territoriales, qui assurent 21 % du financement total, s'est sensiblement accrue au cours des vingt dernières années, à la suite des lois de décentralisation. Au sein des collectivités territoriales, les communes sont le plus gros financeur : elles ont notamment la charge des rémunérations des personnels non enseignants du premier degré, du fonctionnement et de l'investissement des écoles.

Les ménages, avant transfert des bourses d'Etat et des aides des caisses d'allocation familiale, sont le troisième financeur de la dépense d'éducation avec 6,5 % du total. Leur part, dont la faiblesse est la conséquence d'un système qui a choisi la gratuité, a diminué de manière sensible, puisqu'elle était supérieure de 4 points en 1975 (10,7 % de la DIE)⁷.

Les entreprises enfin, par le biais du financement de la formation continue et de la taxe d'apprentissage (respectivement 1,2 % et 0,5 % au minimum de leur masse salariale) contribuent à hauteur de 6,1 % à la dépense d'éducation. En 2000, les établissements publics et privés relevant du ministère de l'éducation nationale ont reçu, au titre de la taxe d'apprentissage, un total de 780 M€.

7) Cette diminution doit être mise en relation avec l'accroissement, dans la DIE, de la part des collectivités territoriales.

Sur les 98,3 Md€ dépensés en 2000, au titre de la DIE, 80,8 Md€ (soit 82,3 %) l'ont été pour les activités d'enseignement. Les 17,7 % restants ont été utilisés pour les différentes activités annexes (administration, cantines et internats, médecine scolaire : 10,2 Md€) et pour les achats de biens et services liés à l'éducation (transports scolaires, fournitures et livres scolaires, habillement : 5,4 Md€).

Les dépenses de personnel représentent, en 2000, 77 % de la DIE, contre 71 % en 1975. Cette prépondérance s'explique par la nature même de l'activité d'enseignement, fortement consommatrice de personnel.

4 – Comparaisons internationales

Les comparaisons internationales conduisent à relativiser la progression de la dépense d'éducation dans notre pays, puisque la France apparaît dans une position moyenne par rapport aux pays comparables. Dans l'ensemble, les pays de l'OCDE consacraient en 1998 (dernière année disponible) 5,5 % de leur richesse nationale (PIB) aux dépenses d'éducation (hors formation continue). Avec 6,2 % à cette date et selon ce mode de calcul⁸, la France se situait dans la moyenne supérieure, nettement au-dessus de l'Italie (4,7 %) ou du Royaume-Uni (4,9 %), mais en deçà des Etats-Unis et des pays nordiques (Suède, Danemark), où cette proportion atteint, voire dépasse 7 %.

Les comparaisons de coûts moyens par élève sont par ailleurs délicates car les dépenses prises en compte ne sont pas toujours homogènes. S'agissant de l'enseignement élémentaire, la dépense annuelle par élève apparaît modérée avec 3 700 équivalents dollars, contre 3 900 pour la moyenne des pays de l'OCDE. Dans le second degré en revanche, la France présente un coût relativement élevé (6 600 équivalents dollars par an), supérieur de près de 25 % à la moyenne de l'OCDE (5 290 équivalents dollars). Quant au coût annuel moyen d'un étudiant français (7 180 équivalents dollars), il se situe à l'inverse nettement en dessous de la dépense moyenne des pays de l'OCDE (10 900 dollars).

L'intérêt de ces comparaisons doit cependant ne pas faire oublier les nombreuses incertitudes méthodologiques dont elles sont affectées : ainsi, la prise en compte des aides fiscales ou sociales dont bénéficient les étudiants et leur famille (majoration du quotient familial, allocation de logement social), majorerait la dépense moyenne par étudiant français de près de 15 %.

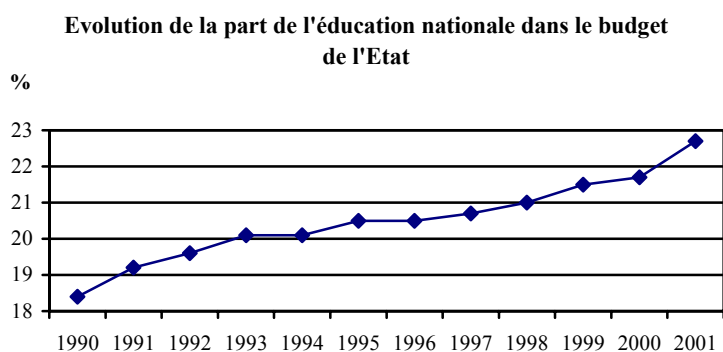
8) En 1998, la dépense intérieure d'éducation (DIE) représentait 7,2 % du PIB. Pour les dépenses consacrées aux seules formations initiales, ce ratio s'établissait à 6,2 %.

B – Le poids du ministère de l'éducation nationale dans le budget de l'Etat

Les dépenses d'éducation à la charge de l'Etat ne sont certes pas toutes inscrites au budget du ministère de l'éducation nationale. Ce dernier supporte cependant, à lui seul, plus de 90 % des dépenses de l'Etat dans ce secteur, ce pourcentage étant en augmentation depuis vingt ans.

1 – L'évolution des masses budgétaires

Les crédits du ministère de l'éducation nationale se sont élevés en 2001 à 59,2 Md€, dont 50,6 Md€ pour les enseignements scolaires et 8,6 Md€ pour les enseignements supérieurs⁹. Premier budget de l'Etat, représentant le quart du total des crédits civils, le budget de l'éducation nationale a augmenté, entre 1990 et 2001, de 17,5 Md€ en euros constants (+ 42 %). Son poids dans le budget général de l'Etat n'a par ailleurs cessé de croître, passant de 18,4 % en 1990 à 22,7 % en 2001.



Source : ministère de l'éducation nationale - Cour des comptes

9) Ces deux sections budgétaires ne correspondent cependant pas exactement aux deux types d'enseignement, puisqu'un certain nombre d'emplois et de coûts de fonctionnement inhérents à l'enseignement supérieur (dépenses d'administration générale des échelons centraux, crédits pour les pensions, formations post-baccalauréat dispensées dans les lycées – sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles) relève de la section scolaire.

2 – Le poids croissant des dépenses de personnel

Cette forte progression s'explique par la part prépondérante des dépenses de rémunération. Regroupant à lui seul plus de la moitié (51 %) des emplois budgétaires de l'Etat, le ministère de l'éducation nationale rémunérait au 31 janvier 2000 près de 1,3 million de personnes : 981 700 enseignants du secteur public et du secteur privé sous contrat et 303 300 personnels administratifs, techniques et d'encadrement.

Les dépenses du ministère de l'éducation nationale sont donc massivement (à plus de 90 %) des dépenses de personnel.

Sur la section scolaire, la part des rémunérations atteint 96 % de l'ensemble du budget. Quant aux dépenses de fonctionnement courant, d'intervention et d'investissement, elles représentent, en 2001, un peu plus de 2 Md€, les lois de décentralisation ayant progressivement transféré vers les régions et les départements l'essentiel des charges correspondantes.

Le budget de l'enseignement supérieur, qui a en charge une grande partie de l'investissement universitaire, présente quant à lui une répartition sensiblement différente entre les dépenses de personnel (65 % du budget exécuté) et un ensemble réparti de façon à peu près égale entre les moyens de fonctionnement des établissements, l'action sociale en faveur des étudiants et les dépenses en capital (constructions, équipement, maintenance et sécurité).

La progression, sur la dernière décennie, des crédits consacrés à l'éducation nationale est directement liée à la croissance des dépenses de rémunération. Outre l'impact des créations d'emploi, cette croissance est principalement due aux différentes mesures catégorielles et indemnitaires qui ont bénéficié aux personnels du ministère et dont le coût budgétaire s'élève, sur la période 1990-2000, à près de 8 Md€.

3 – Le coût des pensions

Le poids et l'accroissement des dépenses de rémunération d'activité n'est cependant pas le seul facteur de progression rapide des dépenses de l'Etat. Depuis 1990 en effet, les dépenses de pensions des agents du ministère ont été multipliées par deux, passant de 5,5 Md€ en 1990 à plus de 12 Md€ en 2001. Cette augmentation est la conséquence d'un allongement de la durée de prise en charge des pensionnés, d'un accroissement régulier des flux de départs à la retraite, ainsi que des

améliorations de déroulement de carrière dont ont bénéficié depuis 10 ans les personnels de l'éducation nationale.

Les évolutions démographiques et le départ de la vie active des classes d'âge du « baby-boom » vont conduire dans les années à venir à une véritable explosion du coût des pensions. Les projections effectuées par les ministères concernés montrent que 40 % des personnels partiront à la retraite de 2000 à 2010 (320 000 enseignants et 100 000 personnels non-enseignants) et que les flux de sortie vont progresser régulièrement pour culminer entre 2006 et 2008 à environ 45 000 départs annuels. Le coût des pensions connaîtrait, toutes choses égales d'ailleurs, une évolution exponentielle (de l'ordre de 80 %), pour atteindre en 2010 un montant d'environ 20 Md€.

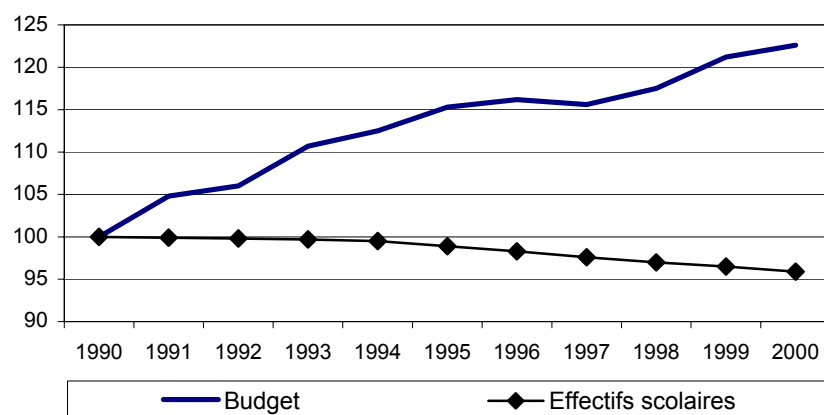
4 – Un effort financier considérable et continu

La croissance du budget de l'éducation nationale et l'augmentation de sa part relative au sein du budget de l'Etat témoignent d'un effort financier qui s'est poursuivi, voire amplifié, bien que la démographie scolaire soit, depuis plusieurs années, nettement orientée à la baisse. Cette évolution divergente des moyens budgétaires et des effectifs d'élèves et d'étudiants, si elle s'explique par la structure budgétaire et par l'évolution des rémunérations, résulte également d'une politique visant, pour chaque niveau d'enseignement, à accroître les taux d'encadrement. Mais elle est aussi, dans des proportions difficiles à apprécier, la conséquence de l'insuffisante attention portée par le système éducatif à ses coûts.

a) L'enseignement scolaire

De 1990 à 2000, le budget de l'enseignement scolaire, hors charges de pension, a ainsi progressé de 23 % en francs constants, alors même que les effectifs scolaires diminuaient de près de 550 000 élèves (enseignements primaire et secondaire, public et privé).

Evolution comparée en base 100 des effectifs scolaires (public et privé) et du budget de l'enseignement scolaire hors charges de pension (au prix 2000)



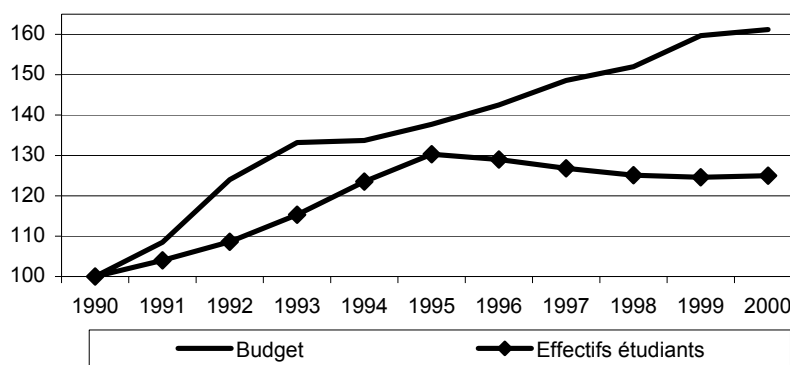
Source : ministère de l'éducation nationale – Cour des comptes

Cette évolution doit être rapprochée de la progression, sur la période 1990-2000, du nombre des enseignants. Dans l'enseignement public du premier degré, qui a perdu en 10 ans près de 370 000 de ses élèves (- 6 %), les effectifs d'instituteurs et de professeurs des écoles sont restés quasiment stables et représentaient, au 31 décembre 2000, 302 000 enseignants devant élèves, contre 300 000 en 1990. Dans le second degré, le nombre d'enseignants dans les collèges et les lycées publics est passé de 332 000 en 1990 à 369 500 en 2000, soit une augmentation de plus de 11 % en 10 ans, alors que sur la même période les effectifs de l'enseignement secondaire public (y compris les classes post-baccalauréat) diminuaient de près de 90 000 élèves (- 2 %). Cet écart se traduit mécaniquement par une diminution du nombre d'élèves par classe et par une augmentation des taux d'encadrement.

b) L'enseignement supérieur

De 1990 à 2000, les crédits de l'enseignement supérieur inscrits au budget du ministère de l'éducation nationale ont augmenté de 63 % en francs constants (91 % en francs courants), soit cinq fois plus vite que le budget de l'Etat, hors dette publique. Au cours de cette même période, le nombre d'étudiants concernés par le périmètre du budget (c'est-à-dire inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale) est passé de 1 206 000 à 1 508 000, soit une progression de 25 % seulement.

Evolution comparée en base 100 des effectifs étudiants et du budget de l'enseignement supérieur hors charges de pension (au prix 2000)



Source : ministère de l'éducation nationale – Cour des comptes

L'évolution des crédits consacrés à l'enseignement supérieur a profité à toutes les catégories de dépenses et a permis à la fois d'accroître les subventions de fonctionnement des établissements, d'améliorer les conditions de vie des étudiants grâce à la revalorisation des aides sociales et de poursuivre la rénovation du patrimoine universitaire.

Les dépenses de personnel, qui ont progressé en 10 ans de 1,7 Md€, constituent cependant le premier facteur de cette augmentation. Outre les différentes mesures visant à revaloriser la situation des personnels et à améliorer les perspectives de carrière, les effectifs (enseignants et non-enseignants) rémunérés sur le budget de l'enseignement supérieur ont augmenté entre 1990 et 2000 de 32 % (+ 31 000 personnes). Ces recrutements supplémentaires conjugués à l'évolution des effectifs étudiants ont conduit, à partir de 1995, à une sensible augmentation des taux d'encadrement : 18,9 étudiants par enseignant à la rentrée 2000 pour 22,7 à la rentrée 1995. Les établissements d'enseignement supérieur retrouvent ainsi un niveau d'encadrement comparable à celui de la période qui a précédé la forte poussée démographique des années 1980 et 1990.

V – L'évaluation en matière éducative

L'émergence d'une démarche d'évaluation est plus ancienne dans le système éducatif que dans d'autres secteurs d'intervention publique. L'évaluation constitue en effet un instrument de pilotage et de régulation

du système éducatif : à l'échelon national, elle doit offrir une vision globale des évolutions de ce système ; à l'échelon local, elle doit permettre aux responsables éducatifs de situer leur action par rapport aux objectifs et aux résultats nationaux. Les attentes sociales vis-à-vis de l'école, qui sont allées se renforçant, en posant la question de l'information sur l'école et de son efficacité, ont aussi poussé au développement de l'évaluation.

Ce double objectif de régulation et d'information, pourtant inscrit dans le code de l'éducation comme l'un des outils de pilotage du système éducatif, n'est, à ce jour, que partiellement atteint.

A – Les difficultés particulières de l'évaluation dans le domaine de l'éducation

La difficulté de l'évaluation du système éducatif n'est pas liée à un déficit statistique car le ministère de l'éducation nationale a de longue date élaboré de multiples bases de données qui retracent les évolutions et les caractéristiques du système éducatif. L'exploitation de ces bases donne lieu, chaque année, à la publication et à la diffusion par la direction de la programmation et du développement (DPD) de nombreux documents : *Grands chiffres de l'éducation, Etat de l'école, Géographie de l'école, Repères et références statistiques*. Ces ouvrages sont complétés par des études spécialisées qui sont publiées dans le cadre de la revue *Education et formation* et de la collection des *Notes d'information*.

Malgré leur étendue et leur qualité reconnue, ces travaux ne répondent que partiellement à la définition que le décret du 18 novembre 1998 donne de l'évaluation des politiques publiques dont l'objet est d'apprécier « *l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.* »

La première difficulté est de cerner les objectifs du système éducatif. En l'absence d'objectifs clairement hiérarchisés, il est difficile de savoir si l'école remplit effectivement ses missions. Cette dernière se voit assigner par la société des objectifs très larges qui constituent plus des affirmations de valeurs fondamentales ou des ensembles complexes d'objectifs que des cibles précisément circonscrites : transmettre une culture sous la forme de connaissances, de méthodes de travail et de comportements, former à un métier et préparer les jeunes à la vie citoyenne. Les objectifs quantitatifs sont limités à ceux de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 qui stipule qu'aucun élève ne doit quitter le système éducatif sans une qualification reconnue et que quatre élèves sur cinq doivent parvenir au niveau du baccalauréat, c'est-à-dire

être scolarisés au niveau d'une classe de terminale de lycée. En matière d'enseignement supérieur, aucun objectif quantitatif n'a été fixé par la loi.

Une autre difficulté de l'évaluation réside dans la difficulté à appréhender des résultats du système éducatif qui ne dépendent pas des acteurs de ce dernier. Outre les incertitudes sur le caractère objectif de la notation des élèves et de la correction des examens mises en lumière par les travaux de docimologie, les indicateurs relatifs à l'orientation des élèves ou l'évolution du nombre de diplômes délivrés ne renseignent pas, par eux-mêmes, sur l'efficacité de l'école. Ainsi, le fait d'atteindre un taux de 80 % des élèves accédant au niveau du baccalauréat ne peut constituer en lui-même la preuve d'une amélioration puisqu'il peut résulter de choix délibérés. De même, les comparaisons dans le temps, tendant à cerner l'évolution de l'efficacité de l'enseignement à travers les diplômes qu'il dispense, sont délicates à opérer car la seule observation du nombre et du niveau de ces diplômes ne peut rendre compte du savoir qui a été validé à un moment donné.

La docimologie

La docimologie consiste en l'étude statistique des variations des notes attribuées à un même travail d'élève.

Dès 1936, H. Laugier et D. Weinberg ont mis en lumière les incertitudes de la notation dans une étude consacrée à la correction des épreuves écrites du baccalauréat. Cette étude avait pour objet d'apprécier les écarts de note de cent copies de baccalauréat sélectionnées dans six disciplines et soumises chacune à six correcteurs. Elle mit en lumière qu'une grande partie des candidats aurait été soit refusée, soit admise selon le correcteur des copies. Ainsi, en français, seuls 21 % des candidats étaient refusés et 9 % reçus par l'ensemble des correcteurs. Les 70 % restants étaient soit refusés, soit admis. En mathématiques, discipline où la convergence des notes paraît, *a priori*, plus aisée, 26 % des candidats étaient pourtant refusés ou admis selon les correcteurs. Tirant les conséquences statistiques de ces constats, les chercheurs mirent en lumière que, pour obtenir une note susceptible d'offrir une certaine garantie d'objectivité, il aurait fallu recourir, pour chaque copie, à 13 correcteurs en mathématiques, à 78 en composition française et à 127 en philosophie.

Des études ultérieures analysèrent les causes de la fluctuation des notes. Dans une étude publiée en 1978 et intitulée *Psychologie de l'évaluation scolaire*, J.P. Caverni et G. Noizet mirent en lumière un ensemble de facteurs : l'ordre de correction des copies, les représentations individuelles sur le niveau attendu des élèves, des facteurs d'apparence physique ou d'origine sociale lors des épreuves orales, voire même des catégorisations par sexe. Dans leur étude dont un des volets fut de soumettre à des correcteurs des copies de matières scientifiques en

inversant les sexes, les correcteurs attribuèrent en moyenne de meilleures notes aux devoirs attribués fictivement aux garçons.

Ces difficultés expliquent une fréquente confusion dans les évaluations conduites sur le système éducatif entre les indicateurs de résultat et les indicateurs d'activité. A titre d'exemple, l'augmentation des effectifs préscolarisés à l'âge de trois ans, la part d'une classe d'âge accédant au niveau du baccalauréat, voire même au premier cycle d'enseignement supérieur, renseignent sur la capacité d'accueil du système éducatif, mais n'indiquent pas si les politiques qui ont justifié cet accueil accru ont effectivement permis de mieux former les jeunes. Il en va de même des indicateurs relatifs au taux d'encadrement pédagogique des élèves dont l'augmentation est souvent tenue par les gestionnaires et les usagers du système éducatif comme la garantie d'une efficacité accrue du service d'enseignement. Les études disponibles sur ce point démontrent pourtant qu'il n'existe pas de lien avéré entre les performances des élèves et leur effectif par classe, sauf dans le cas d'une diminution très forte de ces derniers.

L'identification des responsabilités en cause dans le système éducatif est enfin malaisée. De multiples facteurs interviennent qui ne permettent pas d'établir un lien direct entre les performances et la gestion d'un établissement scolaire ou d'une université. Le style de gouvernement, lié au charisme du chef d'établissement et de son équipe, de même que la qualité du travail en équipe des enseignants paraissent décisifs. Or, ces paramètres sont difficiles à appréhender et, de plus, varient selon le type d'établissement, le profil de leur public ou leur environnement. De même, les effets d'une réforme pédagogique ne sont guère isolables de l'ensemble des autres traits du système éducatif.

B – Les limites de l'évaluation du système éducatif

Une véritable évaluation d'une politique publique doit permettre de vérifier si les résultats obtenus correspondent aux objectifs fixés (mesure de l'efficacité) et si ces résultats l'ont été au prix d'une mobilisation optimale des moyens (mesure de l'efficience).

S'agissant de la mesure de l'efficacité, les évaluations conduites dans le système éducatif n'apportent que rarement la preuve qu'une politique éducative choisie à un moment donné est meilleure qu'une autre. Le ministère de l'éducation nationale est certes capable de démontrer, sur longue période, l'amélioration globale des performances,

que ce soit par la réduction des sorties sans qualification du système scolaire, l'élévation du niveau des diplômes ou l'élargissement du public scolaire accédant à des formations supérieures. Les évaluations du ministère tendent également à montrer que l'école s'est démocratisée sans que le niveau des élèves se soit globalement détérioré. Toutefois, sauf rares exceptions, elles ne portent pas sur les nombreuses réformes pédagogiques qui sont mises en œuvre à rythme rapide, sans souci de les tester préalablement sur des échantillons, ni même d'en mesurer après leur généralisation l'impact, positif ou non, sur les résultats des élèves ou des étudiants.

S'agissant de la mesure de l'efficacité, les évaluations conduites dans le système éducatif restent insuffisantes. Les publications du ministère permettent certes de décrire le coût global du système éducatif, d'en déduire les dépenses moyennes par élève ou niveau de formation, voire de consolider, non sans incertitudes, les financements à l'échelle d'une académie. Mais elles ne permettent pas de déterminer les dépenses induites par les réformes et les dispositifs pédagogiques, ni même d'appréhender les coûts globaux des opérateurs du système éducatif. Ainsi, le coût de la récente réforme des collèges et des lycées ne peut être chiffré avec certitude. De même, les dispositifs d'aide aux étudiants des premiers cycles universitaires, mis en place depuis 1997, ont mobilisé des moyens qui ne peuvent être appréhendés de façon fiable.

A un niveau plus fin, il n'est pas possible de connaître le coût réel d'un établissement, qu'il relève des enseignements scolaire ou supérieur. Les budgets des établissements n'incluent pas les rémunérations alors qu'elles constituent la plus grande part des dépenses. Il est également impossible de calculer le coût global d'un niveau de formation ou d'un enseignement qui y est mis en œuvre. Cette carence se vérifie notamment dans l'enseignement supérieur qui ne dispose pas de données fiables sur les dépenses moyennes par étudiant engagées au titre des différentes filières de formation.

En définitive, il est difficile d'affirmer que les résultats obtenus dans tel ou tel domaine sont liés aux moyens supplémentaires mis en œuvre. Au demeurant, la notion même de coût financier est encore trop souvent étrangère aux préoccupations des responsables du système éducatif qui privilégient la seule dimension pédagogique par rapport aux contraintes de gestion budgétaire.

L'absence de toute référence aux coûts et l'impossibilité d'établir un lien avec les résultats conduisent en outre la Cour à souligner les difficultés qu'aura le ministère de l'éducation nationale à appliquer les nouvelles procédures d'élaboration et de suivi du budget de l'Etat, telles que définies par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de

finances. En établissant un nouveau cadre budgétaire, cette loi dispose qu'à compter de 2006 les dépenses des ministères devront correspondre à des programmes et des actions aux objectifs définis et pour lesquels des indicateurs de résultat devront être prévus puis confrontés aux résultats constatés au terme de l'exécution budgétaire. L'absence d'objectifs précis, des incertitudes constantes pour mesurer objectivement les résultats, une culture pédagogique trop souvent oublieuse des considérations financières ne faciliteront pas, à l'évidence, la mise en œuvre de ces dispositions au sein du ministère de l'éducation nationale.

Il est en l'état actuel particulièrement difficile de se prononcer, de façon définitive, sur l'efficacité et l'efficience du système éducatif français et des politiques éducatives qui y sont mises en œuvre. Aussi, faute que ce système se soit doté d'éléments objectifs d'appréciation, la Cour a pu chercher à apprécier la cohérence de son fonctionnement et la maîtrise de sa gestion, mais elle ne peut pas affirmer - ou infirmer - qu'il améliore ses performances à la mesure de l'accroissement des financements publics et privés qu'il mobilise.

PREMIERE PARTIE :
L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Le système scolaire, dont les effectifs d'élèves sont passés entre 1960 et 2000 de 9,5 à 12,1 millions, a connu, au cours des quarante dernières années, une expansion démographique soutenue, liée à l'essor de la scolarisation en maternelle, à l'accueil de l'ensemble des jeunes au niveau du collège, puis, à partir de 1985, à un accès élargi aux lycées. Plus nombreux, les élèves ont vu leurs origines se diversifier et les publics scolaires sont, de ce fait, plus hétérogènes qu'auparavant. Ils sont aujourd'hui accueillis dans 58 300 écoles maternelles et élémentaires et 11 400 collèges et lycées, publics et privés. Dans ces établissements exercent plus de 874 000 enseignants du premier et du second degrés, titulaires ou non titulaires¹⁰.

Au cours de la période récente, la croissance du chômage des jeunes, les débats sur le niveau des élèves par rapport aux générations précédentes, les incertitudes sur la valeur des diplômes et sur la capacité de l'école à préparer l'insertion professionnelle ont suscité l'inquiétude des familles et ont induit, à l'égard de l'institution, des attentes et des exigences nouvelles.

Pour relever le défi de ces évolutions, le ministère de l'éducation nationale a été conduit à formuler explicitement ses missions et ses priorités. La loi d'orientation sur l'éducation de 1989 fixe ainsi, pour la première fois dans l'histoire de l'école française, des objectifs de résultat. Alors que l'école devait, depuis qu'elle est obligatoire, accueillir l'ensemble des jeunes en âge scolaire, elle doit, aujourd'hui, garantir la réussite de tous en donnant à chacun la chance d'accéder au niveau de qualification le plus élevé possible.

Pour atteindre cet objectif et au prix d'une mobilisation accrue de ses moyens, le système scolaire a multiplié les politiques éducatives et diversifié les modes de prise en charge des élèves, afin de répondre en particulier à l'hétérogénéité croissante de leurs besoins. Des filières et des spécialités ont été créées et prolongées jusqu'au baccalauréat dans l'enseignement technologique et professionnel. Des actions d'aide aux élèves ont été mises en place soit dans le cadre de politiques nationales, soit sous la forme de dispositifs centrés sur les territoires ou les publics en difficulté.

Par ailleurs, l'organisation et le fonctionnement du système scolaire ont dû être profondément révisés. Alors que depuis le 19^{ème} siècle, celui-ci avait été administré de façon essentiellement centralisée,

10) Source : ministère de l'éducation nationale, Repères et références statistiques – 2001.

les acteurs académiques et les établissements ont vu s'élargir progressivement leurs champs de compétences. Dotés de responsabilités nouvelles, il leur appartient désormais, en liaison avec les collectivités territoriales, d'adapter l'école à son environnement local comme à la diversité de ses publics, et de coordonner, à leur niveau, la mise en œuvre des différentes politiques pédagogiques. Cette pluralité d'acteurs, qui fait de l'école une organisation administrative à la fois déconcentrée et décentralisée, tout en restant soumise à des impulsions ministérielles fortes, contribue à la complexité du système scolaire tant en termes de modes de gestion que de périmètre des champs de compétences des différents acteurs.

Quatorze ans après la publication de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, la Cour a cherché à décrire l'organisation actuelle et les modalités de gestion du système scolaire, à en apprécier les réussites, mais également les faiblesses et enfin à rendre compte de l'utilisation des moyens croissants que lui consacre la collectivité nationale.

Cette analyse a conduit la juridiction à examiner successivement :

- ***la cohérence entre les objectifs, les politiques, les moyens et les résultats du système scolaire.*** Ce diagnostic global vise, tout d'abord, à confronter les politiques mises en œuvre et les financements engagés pour atteindre les objectifs de scolarisation et de réussite scolaire (chapitre I). Il s'attache également aux performances du système scolaire qui sont appréciées au regard des objectifs qui lui ont été assignés, ainsi que de l'efficacité et de la pertinence de la démarche d'évaluation (chapitre II) ;
- ***les rigidités qui marquent le fonctionnement du système scolaire, tant en termes de gestion que d'organisation institutionnelle.*** Dans ce cadre sont examinées les grandes procédures administratives qui structurent la gestion du système scolaire (élaboration de l'offre de formation, gestion des personnels enseignants, préparation de la rentrée scolaire) et les contraintes inhérentes à ces procédures, qui entravent les évolutions nécessaires, et réduisent la portée des politiques mises en œuvre (chapitre III). Une autre source de rigidité résulte enfin de la complexité, mais également des incertitudes qui affectent encore le partage des compétences et des responsabilités entre les quatre principaux acteurs du système scolaire : l'administration centrale du ministère, les services académiques, les collectivités territoriales et les établissements d'enseignement (chapitre IV).

Chapitre II

Les objectifs et leur mise en oeuvre

La loi d'orientation sur l'éducation de 1989 fixe à l'école une double priorité qui doit guider l'action de chacune de ses composantes : accueillir tous les jeunes d'âge scolaire, quels que soient leur origine géographique et leur niveau de formation ; assurer la réussite de tous les élèves en permettant à chacun d'acquérir une culture générale ainsi qu'une qualification reconnue.

Le premier de ces objectifs, qui a trait à la scolarisation des élèves, repose sur la procédure annuelle de la préparation de la rentrée. A l'issue de cette procédure, chaque jeune doit pouvoir être accueilli dans un établissement, pour y suivre un enseignement correspondant à son niveau scolaire. Le deuxième objectif de l'école, plus subjectif et de ce fait plus difficile à mesurer, est de contribuer à l'égalité des chances en offrant à chaque élève un parcours de formation qui réponde à ses aspirations et à ses aptitudes. Les modalités de poursuite de cet objectif sont variables, voire multiformes. Leur définition suppose qu'au niveau local, les gestionnaires de l'école soient en mesure de définir et de préciser ce que signifie la réussite scolaire et sachent mettre en œuvre les actions et les mesures qui leur apparaissent comme les plus pertinentes. La troisième mission du système éducatif est d'aider les élèves à construire un projet d'orientation scolaire et professionnelle. Instrument au service des deux objectifs précédents, l'orientation doit permettre de concilier une gestion de masse avec la reconnaissance des ambitions et des besoins individuels de chaque élève.

La volonté de scolariser tous les élèves en donnant à chacun les moyens de réussir son parcours scolaire s'est traduite par la diversification des politiques éducatives et par une plus grande prise en compte des inégalités sociales et économiques. En milieu rural, le maintien d'un enseignement de proximité, garantissant un égal accès à la formation, reste une priorité du système scolaire. Le développement et la diversification des filières professionnelles, qui ont été prolongées jusqu'au baccalauréat, doivent permettre aux élèves de suivre des formations adaptées à leurs besoins et d'atteindre un niveau de qualification qui soit le plus élevé possible. Enfin, des politiques spécifiques visant des publics particuliers ont également été mises en œuvre. L'éducation prioritaire permet ainsi de renforcer les moyens d'enseignement et d'améliorer l'encadrement pédagogique pour ceux qui en ont le plus besoin. Quant aux divers fonds sociaux, dont la gestion est confiée aux établissements, ils sont destinés à prévenir les phénomènes d'exclusion scolaire.

Ces différentes actions, menées conjointement, ont conduit à mobiliser des moyens financiers et humains croissants. En dépit d'une démographie scolaire orientée depuis plusieurs années à la baisse, les

dépenses du système éducatif ne cessent d'augmenter, sans que cette évolution soit véritablement maîtrisée. L'amélioration continue et régulière des taux d'encadrement apparaît ainsi moins comme le résultat d'une politique visant à améliorer les conditions d'accueil des élèves que comme la conséquence inflationniste des nombreuses rigidités qui pèsent sur la gestion des moyens d'enseignement. Quant aux différentes réformes pédagogiques mises en œuvre, elles ne sont pas toujours accompagnées des moyens budgétaires nécessaires et s'avèrent peu soucieuses des coûts qu'elles induisent.

I – Des objectifs définis par la loi

A – Assurer la scolarisation de tous les élèves

L'objectif du système éducatif est avant tout d'assurer un enseignement à tous les jeunes en âge de fréquenter l'école. Avec la prise en charge de la petite enfance, mais également la prolongation généralisée des études dans les classes de lycée et au-delà du baccalauréat, cet objectif ne se limite pas aux seuls enfants soumis à l'obligation scolaire (de 6 à 16 ans), mais concerne une tranche d'âge beaucoup plus large qui va aujourd'hui de 2 à 19 ans. Cet objectif est aujourd'hui largement atteint. Avec des taux de scolarisation qui, dès l'âge de cinq ans, sont voisins de 100 %, il est pleinement réalisé dans le premier degré. Dans le second degré, les efforts de démocratisation, entrepris depuis le début des années 1980, ont eu des résultats tout à fait significatifs et, en 2001, 97 % des jeunes d'une classe d'âge sont scolarisés jusqu'en classe de troisième, contre seulement 70 % en 1990. Au total c'est plus de 83 % des enfants de moins de 18 ans qui fréquentent aujourd'hui un établissement d'enseignement.

Dès lors et compte tenu du nombre d'enfants à scolariser chaque année, la double nécessité de mettre un professeur devant chaque classe et de « réussir la rentrée scolaire » structure largement l'organisation du ministère. Elle mobilise, autour d'un calendrier rigoureux, les différents échelons du système éducatif, depuis les services centraux jusqu'aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL), en passant par les services académiques. La gestion des personnels et celle des moyens d'enseignement sont en particulier organisées en fonction de cette échéance, où tous les postes en établissement devront avoir été pourvus, quelles que soient les variations d'effectifs d'élèves, les modifications apportées à la carte des formations, les arrivées ou départs de professeurs

dans l'académie. La préparation de la rentrée scolaire est donc une procédure lourde, enchaînant une série d'opérations administratives complexes, et destinée à faire converger, dans chacun des 70 000 établissements et pour chaque niveau d'enseignement, une demande de formation des élèves et une offre de formation des enseignants.

Pour assurer cette convergence, l'administration de l'éducation nationale doit prendre en compte simultanément trois séries d'éléments :

- la demande de formation qui émane des élèves, ce qui suppose une connaissance précise, pour la rentrée scolaire en préparation, des effectifs attendus ;
- les personnels qu'il convient d'affecter pour répondre à cette demande de formation ;
- et enfin les moyens budgétaires (emplois et heures supplémentaires) qui permettront de constituer, dans chaque établissement, les services d'enseignement.

La maîtrise d'ensemble de ce processus repose tout d'abord sur une administration de masse, tant du point de vue des 12 millions d'écoliers, de collégiens et de lycéens qu'il convient de prendre en charge, que des quelque 735 000 enseignants du premier et du second degrés qui exercent dans les établissements scolaires. Il en résulte une approche plus quantitative que véritablement qualitative, peu compatible avec une gestion attentive et individualisée des personnels et qui ne fait pas toujours une place suffisante à la prise en compte des spécificités locales et à l'adaptation des profils et des compétences aux besoins des établissements, supposés traduire eux-mêmes les besoins des élèves.

Les rigidités qui enserrant la procédure de préparation de la rentrée scolaire induisent par ailleurs des désajustements fréquents, qu'il s'agisse de la répartition et de l'utilisation des moyens d'enseignement ou de l'affectation des personnels. Les classes ou les disciplines dans l'attente d'un professeur, les variations imprévues d'effectifs d'élèves qui viennent contredire les décisions de fermeture d'école ou de classe, les structures pédagogiques surchargées, sont autant de situations qui se répètent chaque année et qui donnent le sentiment de l'impréparation et du manque d'anticipation. Une telle appréhension, qui privilégie cependant des faits ponctuels par rapport aux enjeux globaux, ne doit pas faire oublier que le système scolaire est sans doute la seule organisation administrative confrontée, lors de chaque rentrée scolaire, à une mutation et à une recomposition aussi fortes de son environnement et de ses structures.

1 – L'exemple du second degré

Le système scolaire est placé dans un équilibre toujours précaire. En effet, d'une année sur l'autre, les effectifs d'élèves évoluent, tout comme leur répartition entre formations, établissements et, à un niveau plus large, entre académies. Les effectifs enseignants connaissent une évolution similaire du fait des mutations mais également du fait des départs à la retraite et de la nécessité de procéder à de nouveaux recrutements.

La Cour, à travers ses différents travaux, a été amenée à s'intéresser, de façon plus spécifique, à la gestion de l'enseignement secondaire. Celle-ci illustre la complexité des opérations qui précèdent la rentrée, moment privilégié où chaque établissement doit proposer une offre de formation qui soit quantitativement et qualitativement adaptée à son public scolaire.

Remplir chaque année l'objectif de scolarisation demande en premier lieu que l'on connaisse parfaitement le nombre d'élèves à accueillir dans les différentes structures. Une première étape consiste donc à prévoir les évolutions de la démographie scolaire. Cet exercice de prévision concerne l'ensemble des échelons de gestion : les établissements fournissent leurs projections d'effectifs aux services académiques qui les valident et les consolident, les académies présentent ensuite leurs prévisions à l'administration centrale qui procède *in fine* aux projections nationales et académiques.

Une seconde étape consiste à adapter l'offre de formation à l'évolution des effectifs scolaires en procédant à deux phases d'ajustement : celle des moyens budgétaires (c'est-à-dire des postes), puis celle des personnels. Le processus de préparation de la rentrée repose en effet sur une distinction fondamentale entre d'un côté les postes, implantés en établissement et qui correspondent à un service d'enseignement devant les élèves, et d'autre part les enseignants, en tant que personnes physiques, qui devront être affectés sur ces postes.

La phase d'ajustement des moyens budgétaires, qui consiste à déléguer aux académies leur dotation annuelle sous forme d'emplois et d'heures supplémentaires, obéit à une logique descendante. La direction de l'enseignement scolaire procède, en fonction des prévisions d'effectifs et des évolutions apportées aux programmes et à la réglementation pédagogique, et dans la limite des crédits budgétaires disponibles, à la répartition des moyens d'enseignement entre les académies. Ces moyens, convertis en heures, sont ensuite répartis au niveau académique entre les établissements. Ventilées par discipline, ces heures sont finalement

regroupées pour constituer les services d'enseignement, c'est-à-dire les postes qui serviront de support à l'affectation des enseignants.

Ce n'est qu'une fois ces postes connus qu'intervient, dans un deuxième temps et selon une procédure cette fois ascendante, la phase d'ajustement des personnels. Cette seconde phase consiste à pourvoir d'une part les postes nouvellement créés, suite à une modification de l'offre de formation (ouvertures de classes, créations de nouvelles options ou de nouvelles filières, etc.), et d'autre part, les postes laissés vacants après le départ de leur titulaire. Les établissements font connaître ces postes aux services académiques qui les pourvoient soit par mutation interne à l'académie, soit en faisant appel à l'administration centrale (direction des personnels enseignants) en charge des mutations entre académies ainsi que de l'affectation des nouveaux enseignants (néo-titulaires), issus des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

L'ajustement entre d'un côté la ressource en personnel disponible et de l'autre les besoins d'enseignement (qui se traduisent au niveau des établissements par des ouvertures de postes) requiert enfin une ultime boucle de gestion : celle du recrutement de nouveaux professeurs, qui, soit par le biais des concours, soit par le recours à des enseignants contractuels, devra normalement permettre de couvrir les besoins qui ne peuvent être assurés par le seul jeu des mutations.

2 – Des risques de déséquilibre inévitables

La préparation de la rentrée scolaire qui consiste schématiquement à déléguer les moyens d'enseignement, à les convertir en services devant élèves puis à affecter les enseignants sur les postes ainsi créés, est une procédure qui doit être renouvelée chaque année, dans un contexte qui a forcément évolué par rapport à celui de l'année précédente. Son résultat et son efficacité s'apprécient en outre, non à un niveau statistique et global, mais de façon immédiate et concrète dans chacun des établissements scolaires. Les gestionnaires du système éducatif sont donc soumis à une obligation de réussite d'autant plus impérative que les attentes souvent fortes des usagers de l'école (parents, enseignants et élèves) rendent, à leurs yeux, toute erreur inacceptable.

Or dans ce domaine, les facteurs d'incertitude et de rigidité sont nombreux. Les prévisions d'effectifs d'élèves, qui constituent le socle de la procédure, ne se vérifient pas systématiquement le jour de la rentrée scolaire. Les règles de mutation et d'affectation des personnels enseignants, auxquelles s'ajoutent, dans le second degré, les effets du cloisonnement disciplinaire, viennent compliquer le travail des

gestionnaires et ne permettent pas toujours de présenter une offre de formation qui réponde pleinement aux demandes, parfois fluctuantes et toujours exigeantes, des élèves et de leurs familles. Quant aux recrutements nécessaires pour compenser les départs et faire face aux besoins d'enseignement, ils précèdent en moyenne de deux années l'affectation en établissement. Dès lors, les réformes pédagogiques qui n'auraient pas été anticipées à temps, les évolutions inattendues en termes démographiques (qu'il s'agisse des élèves ou des professeurs), les incertitudes de l'orientation, voire plus simplement une augmentation significative des redoublements en fin de 3^{ème}, ou encore un fort taux d'échec à la session du baccalauréat qui précède la rentrée, constituent autant de désajustements inévitables entre l'offre et la demande d'enseignement.

Cette convergence entre l'offre et la demande est d'autant plus délicate à assurer qu'elle doit conjuguer des éléments relevant de niveaux différents. La demande d'enseignement des élèves obéit en effet à une logique de proximité et s'analyse au niveau de chaque école, de chaque collège et de chaque lycée. Elle dépend très largement de la sectorisation géographique des établissements, de la plus ou moins grande variété des formations qu'ils proposent, ainsi que la diversité des pratiques locales en matière d'orientation. L'offre de formation est quant à elle définie au niveau ministériel à travers d'une part les moyens budgétaires correspondant aux emplois inscrits en loi de finances et d'autre part les moyens en personnels quantifiés dans le cadre de concours nationaux. Il convient donc de traduire et de décliner cette offre globale dans chaque académie puis auprès de chaque établissement scolaire afin de répondre à une demande locale d'enseignement qui est par définition extrêmement diversifiée. Cette réponse à une demande multiforme et géographiquement dispersée par une offre de formation adaptée constitue un exercice difficile. Elle repose en effet sur deux procédures administratives distinctes avec d'une part celle qui permet de transformer les emplois budgétaires en services d'enseignement devant élèves et d'autre part celle qui, par le jeu des mutations et des recrutements, conduit à affecter les personnels dans les établissements scolaires.

B – Améliorer les résultats scolaires

L'obligation de moyens que constitue la réussite de la rentrée scolaire a été complétée par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 qui fixe désormais à l'école une obligation de résultat, en lui demandant de garantir un enseignement adapté à chaque élève et de contribuer à sa réussite individuelle. Cette ambition de nature qualitative s'appuie sur

deux exigences complémentaires : définir précisément les objectifs de l'institution scolaire et donner une initiative accrue aux gestionnaires locaux de l'école.

1 – Les objectifs pédagogiques du système scolaire

Le droit à l'éducation, défini par le chapitre premier de la loi d'orientation de 1989, repose sur la réalisation de trois objectifs. Le premier a trait à la préscolarisation, puisque tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile. En raison de l'avantage que constitue une préscolarisation plus précoce, la loi encourage par ailleurs l'accueil des enfants de deux ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé. A l'horizon 2000, la loi d'orientation a assigné au système scolaire un deuxième objectif : amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat et assurer à tous les élèves une qualification minimale du niveau du CAP ou du BEP. Enfin le troisième et dernier objectif reconnaît à chaque élève qui n'a pas atteint, à l'issue de sa scolarité obligatoire, un niveau de qualification reconnue, la possibilité de poursuivre des études pour atteindre un tel niveau. Il revient à l'Etat de prévoir les moyens nécessaires à la prolongation de scolarité qui en découle. Ces dispositions ont été reprises dans la partie législative du code de l'éducation publié en 2000, à l'exception de l'objectif relatif à l'accès au niveau du baccalauréat qui n'a pas été codifié.

Parallèlement aux dispositions inscrites dans la loi d'orientation de 1989, d'autres objectifs, portant sur les contenus éducatifs, ont été définis par le législateur et intégrés dans le code de l'éducation. La loi du 11 juillet 1975 relative à l'éducation dispose ainsi que la formation scolaire doit favoriser l'épanouissement de l'enfant, lui permettre d'acquérir une culture et le préparer à la vie professionnelle et à l'exercice de la citoyenneté. La loi du 4 août 1994 relative à la langue française précise que la maîtrise de cette dernière constitue l'un des objectifs fondamentaux de l'enseignement. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle énonce quant à elle un droit à une formation professionnelle. Enfin la loi d'orientation du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre l'exclusion, fait de la lutte contre l'illettrisme une priorité nationale.

2 – La déclinaison de ces objectifs

Ce cadre législatif présente l'intérêt de définir de façon large les missions de l'école qui ne peuvent, à l'évidence, être formulées de façon

restrictive. En effet, si l'objectif global de l'institution est de répondre aux besoins par définition diversifiés des élèves, l'école ne peut traiter cette diversité que par une pluralité d'actions. Pourtant, les objectifs assignés au système scolaire s'avèrent sinon antinomiques, du moins délicats à conjuguer. Lieu de transmission d'une culture générale, l'école doit également préparer les élèves à une spécialisation professionnelle. Lieu de savoir, elle doit aussi permettre aux enfants de développer leur aptitude à vivre en société, en conciliant des missions d'instruction et d'éducation.

Ces différents objectifs ne sont pas hiérarchisés, ce qui laisse toute latitude aux gestionnaires du système scolaire pour définir les priorités qui leur paraissent les plus pertinentes. Une telle latitude est certes une source de souplesse et d'adaptation aux besoins et aux contextes locaux. Elle induit toutefois un brouillage inévitable entre les différentes priorités affichées et conduit surtout à fortement relativiser la portée des objectifs fixés au système scolaire.

A titre d'exemple, alors que les besoins annuels du marché de l'emploi en ouvriers qualifiés et cadres intermédiaires, estimés à 350 000 individus, sont loin d'être satisfaits par le système scolaire, le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur devient lui aussi insuffisant pour répondre à une demande des entreprises qui ne cesse de croître. L'évolution du marché de l'emploi crée ainsi, de fait, une concurrence entre les différentes offres de formation professionnelles et supérieures. Les départs massifs d'enseignants à la retraite prévus au cours des prochaines années vont venir amplifier ce problème de concurrence et, pour le résoudre, placer le système scolaire dans l'obligation de relever un double défi. Il lui faudra en effet attirer sensiblement plus d'élèves vers l'enseignement supérieur, et en même temps réduire fortement le nombre des sorties sans qualification.

La multiplicité des objectifs scolaires n'est pas sans conséquence financière. En effet, leur formulation additionnelle et concurrente ne s'accompagne d'aucune indication pour affecter à l'un d'entre eux plus de moyens qu'à un autre. Ainsi, si la lutte contre les sorties sans qualification constitue une des priorités scolaires et si sa mise en œuvre présente nécessairement un coût, rien ne permet d'en déduire, par exemple, que les moyens à mobiliser à cette fin doivent être plus importants que ceux requis par la conduite de 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Le fait d'assigner à l'école des objectifs non hiérarchisés peut donc, en l'absence de choix politiques fermes, conduire à une inadéquation entre les moyens financiers et humains disponibles et la multiplicité des buts recherchés.

Aujourd'hui, il faut enfin souligner qu'aucun des objectifs fixés par le législateur n'a été pleinement atteint. Les sorties d'élèves sans qualification perdurent. Une insuffisante maîtrise de la langue française touche près de 15 % des enfants accédant au collège. Quant au taux d'accès aux classes de terminale de lycée, il stagne depuis 1995 aux environs de 65 %.

3 – Les conséquences sur la gestion

En visant une amélioration de la réussite individuelle de chaque élève, les objectifs du système scolaire ont conduit à réviser les modes d'intervention du service public d'éducation. Alors que prévalait par le passé une gestion de masse, les nouveaux objectifs de l'école requièrent aujourd'hui, compte tenu de la diversité des publics scolaires, une plus grande adaptation du service d'enseignement aux besoins des élèves. La prise en compte de cette hétérogénéité ne peut plus être gérée depuis l'échelon central du système scolaire, mais doit désormais être opérée au niveau de la classe et de l'établissement, en laissant aux acteurs de terrain la responsabilité de décliner eux-mêmes les objectifs généraux de l'école.

Dans ce cadre, le code de l'éducation prévoit, en reprenant les dispositions de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, qu'il revient aux établissements d'élaborer des projets qui définissent « *les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux* ». De même, les académies se sont engagées dans la définition de projets académiques qui arrêtent des orientations stratégiques à partir d'une analyse du contexte social et des besoins de l'économie régionale.

Cette transformation de l'institution n'est pas achevée et une redéfinition des pouvoirs et des compétences est actuellement en cours. Ces évolutions, qui visent à donner plus d'initiative et de marge d'adaptation aux responsables locaux, restent cependant fortement contraintes par les modes de gestion souvent rigides du système scolaire.

C – L'orientation : un instrument au service des objectifs de scolarisation et de réussite

Aider les élèves à choisir une orientation adaptée à leurs souhaits et à leurs aptitudes est un troisième impératif qui s'impose à l'école, comme le précise la loi d'orientation sur l'éducation de 1989: « *l'élève élabore son projet d'orientation scolaire et professionnelle avec l'aide de l'établissement et de la communauté éducative, notamment des enseignants et des conseillers d'orientation* ». L'orientation doit donc

concilier une gestion de masse du système scolaire avec la reconnaissance des aspirations individuelles, afin d'aider chaque élève à choisir son parcours scolaire et son avenir professionnel.

1 – Les objectifs et les acteurs de l'orientation scolaire

Même si, à une date très récente, le ministère de l'éducation nationale a cherché à renforcer sa maîtrise de l'orientation, celle-ci apparaît comme une politique aux objectifs souvent flous, qui s'appuie sur une procédure complexe et faiblement encadrée.

Les responsables du système scolaire éprouvent en premier lieu une réelle difficulté à définir, dans ce domaine, une politique nationale et il est surprenant de constater qu'aucun objectif quantifié ne détermine la répartition souhaitable des élèves entre les différentes filières de formation (générale, technologique et professionnelle). A défaut d'une politique claire, le ministère multiplie les directives destinées aux établissements locaux d'enseignement, ce qui ne fait qu'accroître l'opacité des objectifs et rendre incertaine leur mise en œuvre. Ce foisonnement réglementaire a abouti, depuis 1996, à la production de 158 circulaires adressées aux collèges et aux lycées.

De leur côté, les académies font preuve d'une maîtrise inégale des procédures d'orientation. Si ces dernières donnent souvent lieu à la réalisation de documents statistiques, à des actions de formation en direction des enseignants ou à la mise en œuvre de partenariats avec les organisations socioprofessionnelles et les collectivités territoriales, ces initiatives sont rarement encadrées par des orientations académiques précises. Peu de recteurs adressent en particulier aux inspecteurs spécialisés dans l'information et l'orientation des élèves (IEN-IO) une lettre de mission ou un arrêté annuel, précisant leurs principaux axes de travail.

Opération de masse, l'orientation est par ailleurs le résultat d'un processus qui requiert de multiples étapes successives et mobilise de nombreux acteurs.

Au stade initial de l'information sur les métiers, les débouchés et les filières d'enseignement, plusieurs réseaux interviennent auprès des élèves et de leurs familles : l'office national d'information sur l'enseignement et les professions (ONISEP) et ses antennes régionales, le centre d'information et de documentation de la jeunesse (CIDJ) également doté d'un réseau territorial et les centres de documentation et d'information (CDI) des collèges. Quant aux centres d'information et

d'orientation (CIO), implantés dans les départements, à raison d'environ un par district scolaire, ils remplissent un rôle d'accueil et de conseil.

Dans les établissements où se prennent, à l'occasion des conseils de classe, les décisions d'orientation, la procédure repose en grande partie sur les professeurs principaux. L'activité de ces derniers, chargés des actions d'orientation ainsi que des contacts avec le monde professionnel, demeure cependant très inégale et tient plus à leur investissement personnel qu'à un cadre précis d'obligations liées à l'exercice de cette fonction. Les conseillers d'orientation psychologues (COP) qui doivent assurer l'information des familles et le suivi des élèves, participent normalement aux conseils de classe. Leur présence dans ces instances est cependant loin d'être régulière et dépend beaucoup de leur disponibilité et des calendriers des différents établissements dont ils suivent l'activité. Fonctionnaires recrutés parmi les titulaires de la licence de psychologie, leur spécialisation ne paraît en outre guère cohérente avec la diversité des missions qui leur sont assignées. Quant aux enseignants eux-mêmes, ils prennent part, au sein des conseils de classe, aux décisions d'orientation qui concernent leurs élèves et perçoivent l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE). Les différents contrôles opérés par la Cour montrent que les bénéficiaires de l'ISOE ne remplissent pas toujours les fonctions que cette indemnité est censée rémunérer et que son attribution tend à devenir une rétribution forfaitaire, plus ou moins détachée de la réalité du service fait.

2 – Des résultats incertains

Alors que l'orientation constitue une opération décisive pour le fonctionnement et les résultats du système scolaire, aucune analyse globale n'en a été faite depuis 1988. Certes de nombreuses études de la DPD, du centre d'études et de recherche sur les emplois et les qualifications (CEREQ) ou de l'institut national d'études du travail et l'orientation professionnelle (INETOP) traitent des parcours scolaires et de l'insertion professionnelle des jeunes, mais ces travaux diversifiés constituent davantage des observations de cohortes d'élèves que de véritables évaluations.

A l'échelle des académies, l'efficacité de l'orientation n'est évaluée que de façon ponctuelle et selon des méthodologies diverses qui empêchent d'en dégager une appréciation générale. A leur niveau, les chefs du service académique d'information et d'orientation (CSAIO), les inspecteurs d'académie, les IEN-IO ou encore les chefs d'établissement d'un même bassin ou district ressentent le besoin de définir de nombreux indicateurs statistiques : taux de redoublement, orientations par grandes

voies, développement des sections des filières professionnelles, actions de réinsertion, etc. Mais ces indicateurs sont hétérogènes, si bien que les résultats en matière d'orientation demeurent difficiles à interpréter et rendent aléatoire toute comparaison entre académies.

L'étape majeure de l'orientation, qui se situe aujourd'hui à la fin de la classe de troisième, illustre les défauts de cette procédure dont l'efficacité apparaît limitée et les effets insuffisamment évalués.

Si celle-ci rencontre globalement l'adhésion des familles, les taux d'appel des décisions d'affectation à l'issue du collège varient tout d'abord sensiblement selon les régions. Ces différences reflètent les caractéristiques régionales des académies et notamment la composition socioprofessionnelle de leur population. Alors qu'en 2001, le taux d'appel atteint 5,4 % à Paris et 3,5 % à Versailles, il n'est que de 0,7 % à Amiens, 0,8 % à Lille et 0,9 % à Reims. Dans ces académies, qui présentent une population active peu qualifiée ou confrontée à des difficultés sociales, les familles se montrent comparativement plus soumises aux décisions de l'institution scolaire.

L'ambiguïté des politiques académiques en matière d'orientation tient également au fait que les décisions d'affectation apparaissent parfois moins liées aux intérêts des élèves que conditionnées par les formations disponibles dans l'académie, et notamment par la volonté de mieux utiliser les structures existantes dans l'enseignement professionnel et dans les formations technologiques des lycées. Le taux d'orientation vers les filières professionnelles varie ainsi, selon les académies, de 18 % à 38 % des effectifs¹¹. Les taux les plus élevés concernent les académies qui présentent une forte proportion de lycées professionnels (Lille, Amiens, Besançon, Caen et Reims) et ce constat laisse supposer que la structure de l'offre de formation conditionne, au moins pour partie, l'orientation des élèves.

Si le souci d'une utilisation optimale et d'un meilleur remplissage des différentes structures et filières d'enseignement n'est pas en soi critiquable, il ne saurait toutefois remplacer l'indispensable réflexion sur l'adéquation de l'offre, non seulement à la demande des jeunes et des familles, mais également aux besoins des employeurs et à l'évolution technologique. L'absence d'une véritable politique d'orientation conduit ainsi nombre d'académies à ouvrir des formations nouvelles sans pour autant en fermer d'autres devenues obsolètes par rapport aux besoins de l'économie. Il en résulte une offre de formation qui est à la fois,

11) Sur 100 élèves sortant de la classe de 3^{ème} en 2000, 59 ont été orientés vers les lycées généraux et technologiques, 29 vers les lycées professionnels, les autres rejoignant soit l'apprentissage, soit l'enseignement agricole.

surdimensionnée par rapport à la demande des élèves dans les secteurs porteurs et inadaptée dans ceux qui ne le sont pas.

Au-delà de la fin du collège, la classe de seconde constitue une phase ultérieure d'ajustement des choix opérés en classe de troisième. Elle doit en particulier offrir la possibilité d'une réorientation, notamment en fonction des options choisies par l'élève durant cette année. Dans cette perspective, le code de l'éducation prévoit la mise en œuvre de « passerelles » qui permettent, par des structures pédagogiques appropriées, le passage d'un type de lycée vers un autre. On ne peut, dans la pratique, que nourrir des doutes sur l'efficacité de ces mesures : les classes de première d'adaptation sont le principal dispositif qui permet ces passages mais leurs effectifs demeurent stagnants et peu d'élèves des filières professionnelles rejoignent aujourd'hui les classes des lycées généraux et technologiques.

Les interrogations qui demeurent quant à l'efficacité de l'orientation doivent être mises en regard des crédits consacrés à ces procédures. Les emplois concernés représentent ainsi, sur le chapitre 31-93, un effectif de 4 360 personnes¹², auxquels s'ajoutent une centaine d'IEN-IO, ainsi que les 510 emplois du réseau de l'ONISEP. Ce dernier bénéficie, en outre, d'une subvention annuelle de 25,5 M€ à laquelle s'ajoutent les crédits alloués aux CIO par les académies ou les collectivités territoriales¹³. Enfin les dotations inscrites au budget de l'éducation nationale, au titre de l'ISOE, s'élèvent, en 2001, à près de 650 M€.

II – Des politiques diversifiées au service des élèves

Pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés, le système scolaire s'est investi dans des politiques diversifiées au service des élèves qui ont poursuivi chacune des buts spécifiques. Le maintien du réseau d'enseignement en milieu rural traduit la volonté d'assurer une offre de formation de proximité. La coexistence de trois réseaux distincts de formation professionnelle vise à offrir aux élèves des cursus alternatifs par rapport aux filières générales des lycées. L'éducation prioritaire et la mise en place des fonds sociaux reflètent le souci de mieux prendre en compte les publics scolaires en difficulté.

12) 572 directeurs de CIO et 3 785 COP

13) Le fonctionnement des 518 CIO relève actuellement soit du ministère de l'éducation nationale (pour 281 d'entre eux), soit des conseils généraux (234 CIO), soit des communes (3 CIO).

Toutes ces politiques, conduites de front, ont mobilisé des moyens conséquents dont la maîtrise budgétaire, le suivi administratif et le bénéfice pour les élèves méritent examen.

A – Le maintien d’un réseau dense en milieu rural

L’histoire de l’école montre le rôle déterminant qu’a joué l’implantation des établissements en milieu rural dans le développement de la scolarisation primaire puis secondaire. Depuis la fin du 19^{ème} siècle, la volonté politique d’offrir à tous les élèves une offre de formation comparable et un égal accès à l’enseignement a été constante. La loi d’orientation de 1989, qui rappelle solennellement le principe d’égalité des chances dans son article premier, garantit ainsi à chaque enfant, quelle que soit son origine géographique, le même droit à l’éducation. Elle fait notamment des « zones d’habitat dispersé », une des priorités du service public de l’éducation nationale, en termes de répartition des moyens et d’encadrement des élèves. Cet aspect de la gestion du système scolaire a été examiné par la Cour à l’occasion de différentes enquêtes effectuées notamment dans les académies de Caen, Rennes et Toulouse. Les enseignements tirés de ces enquêtes ont été complétés, au niveau national, par les données statistiques fournies par le ministère.¹⁴

Il apparaît en premier lieu que la question de l’école rurale ne se limite pas à un simple enjeu éducatif. Face aux transformations démographiques et économiques qui affectent les campagnes, celle-ci est également et sans doute avant tout un enjeu d’aménagement du territoire, qui concerne aussi bien l’Etat que les collectivités locales. Dans bien des cas, le réseau scolaire, en particulier dans le premier degré, apparaît ainsi comme l’un des derniers maillons de proximité du service public et les fermetures de classes, ou d’écoles, même si elles sont pédagogiquement justifiées, sont toujours ressenties par les acteurs locaux comme un facteur de dévitalisation et de marginalisation des zones rurales concernées, voire comme une forme de trahison de la République à l’égard de certains des siens.

14) Direction de la programmation et du développement et direction de l’enseignement scolaire.

Le maintien d'un réseau scolaire en milieu rural¹⁵ soulève également la question de son efficacité et de sa capacité à permettre l'insertion professionnelle et sociale de ses élèves. La demande d'un enseignement de qualité n'apparaît pas, de ce point de vue, toujours conciliable avec le fait de conserver à tout prix un service de proximité. Enfin, dans un cadre budgétaire nécessairement contraint, le maintien d'établissements ruraux accueillant un faible nombre d'élèves implique un arbitrage plus ou moins implicite avec les autres priorités éducatives, qu'il s'agisse d'accompagner la hausse des effectifs scolaires en milieu urbain ou de développer, en faveur des publics défavorisés, une politique d'éducation prioritaire.

Confrontée à la complexité du débat, à la multiplicité de ses enjeux et à ses contradictions, l'éducation nationale s'efforce de concilier l'intérêt général et la réussite des élèves avec les intérêts locaux, en empruntant la voie du dialogue et de la concertation. En favorisant les solutions alternatives (mise en réseau des établissements, développement de l'enseignement à distance), en associant plus étroitement les collectivités territoriales et les élus à l'élaboration de la carte scolaire et en s'attachant à une plus grande transparence et à une meilleure communication dans le processus de décision, le ministère de l'éducation nationale tend à mener, depuis plusieurs années, une politique pragmatique, en cherchant à éviter le double écueil de l'abandon et de la sur-protection des structures rurales.

1 – Les écoles rurales

Au sein de ces dernières, les écoles primaires tiennent une place particulière compte tenu de leur nombre relativement important. En 1999-2000, près de la moitié des écoles publiques (45 %) sont en effet situées en zone rurale, soit 23 400 écoles maternelles et élémentaires sur un total de 52 300. Elles n'accueillent cependant que 24 % des effectifs du premier degré, ce qui conduit logiquement à des établissements scolaires de taille modeste : 56 élèves en moyenne contre 140 dans les écoles situées en zones urbaines. On constate en outre que 58 % des écoles rurales ne comptent qu'une ou deux classes, alors qu'en milieu urbain les structures comparables représentent moins de 8 % des écoles. Cette taille des écoles rurales a pour corollaire des coûts d'enseignement et des taux

15) La définition du « rural » utilisée ici correspond à celle qui est retenue par l'INSEE : une commune est considérée comme rurale lorsque sa population agglomérée au chef-lieu ne dépasse pas 2 000 habitants et qu'elle n'appartient pas à une aire urbaine, c'est-à-dire à un ensemble multicommunal formé par une ville et sa banlieue.

d'encadrement nettement plus élevés qu'en moyenne nationale. Dans les 13 départements métropolitains, où plus de 60 % de la population vit dans des zones à dominante rurale, le nombre de maîtres pour 100 élèves (ratio P/E) s'établit à 6,3, taux supérieur d'un point à la moyenne nationale (5,3 à la rentrée scolaire 2000).

Au cours de la dernière décennie, cependant, les surcoûts induits par la ruralité et mesurés par l'évolution du ratio P/E ont été relativement bien maîtrisés et de réels efforts ont été entrepris pour rationaliser le réseau scolaire du premier degré. Dans un contexte où l'espace à dominante rurale connaît un léger regain démographique et gagne près de 247 000 habitants entre les recensements de 1990 et de 1999 (+ 1,9 %), le nombre de classes en zones rurales est resté quasiment stable, avec même une légère diminution (d'environ 300 classes) dans les communes appartenant au « rural isolé ».

Le faible effectif de certaines écoles a par ailleurs conduit à développer les regroupements pédagogiques intercommunaux¹⁶ (RPI), qui permettent, tout en réalisant des économies d'échelle, de constituer des structures scolaires d'une taille qui soit, sur le plan pédagogique, suffisamment viable. Entre 1990 et 2001, le nombre de ces RPI a augmenté de 22 % et, aujourd'hui, près de 45 % des écoles rurales appartiennent à un regroupement pédagogique, contre seulement 17 % en 1985. Parallèlement, le nombre d'écoles à classe unique (7 321 à la rentrée 1999 - dernier chiffre connu) a connu une diminution régulière, avec plus de 2000 fermetures au cours de la décennie 1990-2000.

2 – Les collèges ruraux

S'agissant du second degré, les établissements en milieu rural sont, en proportion, nettement moins nombreux et seul le premier cycle est véritablement concerné : en dehors du cas spécifique des lycées agricoles, on ne compte en effet qu'une trentaine de lycées « ruraux » sous tutelle du ministère de l'éducation nationale.

Les collèges situés en zone rurale sont quant à eux au nombre de 872 à la rentrée scolaire 2001 (soit 18 % des collèges) et accueillent 9,5 % des élèves du premier cycle. A l'instar du primaire, il s'agit d'établissements de petite taille, avec un effectif moyen de 286 élèves

16) Il existe deux catégories de RPI :

- les RPI dispersés qui comportent dans plusieurs communes l'implantation d'une ou plusieurs classes, l'ensemble fonctionnant, sur le plan pédagogique, comme une seule école ;
- les RPI concentrés où toutes les classes sont regroupées sur un site unique.

contre 515 pour l'ensemble des collèges métropolitains. Les très petits établissements (avec un effectif inférieur à 100) sont toutefois peu fréquents (moins de 5 % des collèges), tandis que plus du tiers des collèges (38 %) dépassent le seuil des 300 élèves. Au cours des quinze dernières années, le réseau des collèges ruraux se caractérise par une relative stabilité : les effectifs scolaires (250 000 élèves en 2001-2002) évoluent peu (- 0,5 % entre 1985 et 2001), et le nombre des établissements augmente faiblement (+ 1 %).

En termes d'encadrement, les élèves de ces collèges bénéficient d'une situation sensiblement plus favorable que leurs camarades des collèges urbains. Si l'on se réfère à l'indicateur E/S¹⁷ (effectif par structure), le taux d'encadrement des collèges ruraux s'établit à 21,7, soit en moyenne 1,6 élève de moins que dans les établissements situés en zone urbaine (23,3). Les collèges ruraux se caractérisent également par des structures moins chargées et par des taux de remplissage plus faibles : ils sont occupés en moyenne aux trois quarts (77 %) de leur capacité d'accueil (nombre théorique d'élèves pouvant être accueillis dans l'établissement), contre 85 % pour les collèges urbains.

Le faible effectif des collèges ruraux et les effets de structure liés à la taille de ces établissements induisent assez logiquement une consommation plus élevée des moyens d'enseignement et leur « H/E » (nombre d'heures d'enseignement par élève) est supérieur de 20 % à celui des collèges situés en zone urbaine.¹⁸ En prenant en compte les effectifs d'élèves scolarisés, le surcoût pédagogique lié à la ruralité (en rapportant le H/E des collèges ruraux au H/E moyen) représente, en 2001, environ 1 000 postes d'enseignants du second degré.

Outre un coût plus élevé en termes de moyens d'enseignement, la ruralité pèse également plus lourdement sur les frais de fonctionnement de ces établissements, en raison à la fois de leur isolement et de leur taille sensiblement plus réduite. Les collèges ruraux sont tout d'abord plus consommateurs en personnel non enseignant, puisque l'on compte 32 élèves pour un emploi d'ATOS¹⁹, contre 43 élèves en moyenne au niveau national. Cette différence s'explique principalement par le fort développement de l'internat et de la demi-pension en zone rurale et donc

17) L'indicateur E/S traduit le nombre d'élèves dont un enseignant à la charge dans sa classe à un moment donné, compte tenu des enseignements effectués devant la classe entière et des enseignements en groupe (travaux dirigés, options).

18) Le H/E des collèges ruraux calculé ici correspond à la dotation horaire globale des établissements (ou DHG) rapporté au nombre d'élèves. Il s'établit en 2001 à 1,34 contre 1,27 pour les collèges urbains.

19) Administratifs, techniciens, ouvriers de service.

des fonctions d'hébergement et de restauration : 85 % des collégiens qui fréquentent un collège rural sont internes ou demi-pensionnaires, alors que ce pourcentage ne dépasse pas 60 % en moyenne nationale. L'analyse menée à partir des comptes financiers des établissements confirme ce constat, puisque la dépense moyenne par élève (850 € dans les collèges ruraux) est supérieure de plus de 25 % par rapport à la moyenne nationale. Ces charges de fonctionnement doivent toutefois être relativisées : certes, les collèges ruraux sont plus coûteux que leurs équivalents en zone urbaine, mais il s'agit là d'une dépense inévitable, que les fermetures ou les regroupements d'établissements, par la nécessité de développer les internats ou de multiplier le réseau des transports scolaires, ne feraient sans doute qu'alourdir.

En ce qui concerne enfin l'efficacité et la qualité pédagogiques des établissements du milieu rural, il n'existe pas d'étude exhaustive qui permettrait de conclure de façon définitive sur les chances comparées de réussite des élèves des collèges ruraux et urbains. En dehors d'un recrutement social plus modeste au niveau des collèges ruraux, la taille de ces derniers constitue sans doute leur principal handicap. Cette relative faiblesse des effectifs contribue certes à de meilleurs taux d'encadrement et à des classes moins chargées, mais ce facteur n'est plus aujourd'hui considéré comme ayant une influence déterminante sur les conditions d'apprentissage des élèves. En revanche, il conduit à une offre de formation moins diversifiée, notamment en matière de langues vivantes. Tandis que la totalité des collèges urbains offre au moins trois langues différentes à leurs élèves, ce n'est le cas que pour 70 % des collèges ruraux. En outre, il apparaît, en termes de parcours scolaire, que le taux d'accès de la 6^{ème} à la seconde générale, critère habituellement retenu pour apprécier le fonctionnement pédagogique des collèges, dépend très largement de la taille des établissements. A cet égard, une récente enquête des deux inspections générales du ministère dans une académie à dominante rurale montre que pour les collèges de moins de 250 élèves, le taux d'accès moyen n'y est que de 37 %, alors qu'il est supérieur à 46 % pour les collèges dont les effectifs dépassent les 500 élèves.

B – La diversification des voies de réussite

Le système scolaire offre de nombreuses voies de formation. Outre le choix entre enseignements public et privé et le développement de l'enseignement spécialisé qui s'adresse à des publics scolaires confrontés à des handicaps particuliers, les élèves peuvent, à l'issue du collège, s'orienter vers quatre secteurs de formation : les lycées d'enseignement général et technologique et les lycées professionnels, les lycées agricoles

et les centres de formation d'apprentis. La mise en œuvre d'enseignements extrêmement variés tant dans le premier que dans le second degré, sous la forme d'options, de projets pluridisciplinaires ou d'initiations, témoigne également de la diversité des formations proposées aux élèves.

Les récents travaux du ministère de l'éducation nationale, notamment le rapport d'activité 2001-2002 du Haut comité éducation-emploi-économie publié en septembre 2002, établissent une corrélation entre la diversité de l'offre de formation des académies et la réussite de leurs élèves. Pourtant cette diversité doit être maîtrisée. Le risque est, en effet, de développer dans les filières d'enseignement des spécialités coûteuses et inégalement efficaces. L'exemple des formations professionnelles est, à cet égard, éclairant autant des réussites que des limites de la diversité du système scolaire.

1 – Les trois réseaux de formation professionnelle

Les formations professionnelles composent un ensemble structuré en trois réseaux distincts : les lycées professionnels, les lycées agricoles et les centres de formation d'apprentis. Dans cet ensemble qui regroupe, à ce jour, 1,2 million d'élèves, le secteur privé occupe une place notable et 22 % des élèves de lycée professionnel fréquentent l'enseignement secondaire sous contrat. Cette proportion est encore plus forte dans l'enseignement agricole, qui compte plus de 600 établissements privés sur un total de 860, ainsi que dans l'apprentissage où environ la moitié des effectifs relèvent d'organismes privés (dépendant de fédérations professionnelles, d'entreprises ou d'associations).

a) La diversité des formations professionnelles

Alors que ces trois réseaux d'enseignement ont pour objectif commun de préparer leurs élèves à la vie active en les dotant d'une qualification validée par un CAP, un BEP, un baccalauréat professionnel ou un BTS, ils coexistent selon un agencement complexe. Il en résulte une difficulté à avoir une vision globale des formations professionnelles, tant en ce qui concerne leurs coûts consolidés, leurs résultats pédagogiques et même leurs effectifs globaux d'élèves. De façon révélatrice, le ministère de l'éducation nationale n'a commencé à prendre en compte l'apprentissage dans ses statistiques qu'à partir de 1994. Auparavant les apprentis étaient considérés comme sortis du système éducatif.

Chacun des trois réseaux se situe dans un cadre institutionnel distinct. Les lycées professionnels sont placés sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale qui les gère de façon analogue aux autres établissements publics locaux d'enseignement. Les lycées agricoles sont de la responsabilité du ministère de l'agriculture qui, dans le cadre d'un schéma prévisionnel national de l'enseignement agricole d'une durée de cinq ans, assure la programmation de l'offre d'enseignement et la gestion directe des établissements et des personnels. Les centres de formation d'apprentis sont créés par convention entre les régions et des organismes de gestion qui peuvent être des municipalités, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres des métiers, des organismes privés ou des établissements publics d'enseignement.

b) La juxtaposition des réseaux de formation professionnelle

Les trois réseaux de formation professionnelle sont juxtaposés dans un maillage territorial dense. La plupart des lycées agricoles sont implantés dans des sites géographiquement éloignés les uns des autres, ce qui explique la part prépondérante des élèves accueillis en internat. Cet essaimage territorial fait qu'ils accueillent en moyenne des effectifs d'élèves plus restreints que les établissements de l'éducation nationale. Au fil des ans, les lycées agricoles se sont spécialisés, ce qui explique qu'ils recrutent leurs élèves à l'échelle nationale. A l'inverse, les lycées professionnels et les centres d'apprentissage sont implantés pour répondre à une demande de proximité. Selon les académies et leur tradition historique, l'un des deux réseaux peut prédominer. L'académie de Lille se caractérise par de nombreux lycées professionnels et une faible expansion de l'apprentissage. A l'inverse, ce dernier est fortement développé dans les académies de Strasbourg et d'Orléans-Tours.

Les trois réseaux de formation professionnelle ont à gérer des évolutions contrastées de leurs effectifs scolaires. Le second cycle professionnel public et privé relevant du ministère de l'éducation nationale a plus que doublé ses effectifs entre 1960 et 1985, en passant de 383 000 à 806 000 élèves. Depuis lors, il a connu une baisse irrégulière pour atteindre 667 000 élèves durant l'année scolaire 2000-2001. Cette décline a réduit la part de l'enseignement professionnel dans l'ensemble des effectifs scolarisés en lycées : alors qu'ils en représentaient 40 % en 1985, ils n'en représentent plus que 31% en 2000-2001. Cette désaffection pour l'enseignement professionnel masque toutefois des évolutions disparates : une forte montée en puissance des effectifs préparant un baccalauréat (de 1 300 en 1985, date de sa création à 167 000 en 2000), une progression modérée de ceux préparant un BEP

(de 361 000 à 422 000) et à l'inverse une forte décline des élèves inscrits en CAP qui passent de 435 000 à 64 000.

A l'inverse, au cours des dernières années, les effectifs d'élèves de l'enseignement agricole du second degré se sont accrus : 132 000 inscrits en 1985, 175 000 en 2000. Il faut relever que la proportion des fils d'agriculteurs parmi les élèves (19 % en 2000) diminue, sans doute en raison de l'ouverture du champ professionnel de l'enseignement agricole : aménagement de l'espace agricole, rural et forestier, gestion de l'eau et de l'environnement, transformation et commercialisation des produits, industrie agro-alimentaire, sécurité alimentaire, protection animale et végétale, etc. Le secteur de l'apprentissage a également vu croître ses effectifs qui sont passés de 225 400 en 1980 à 360 000 en 2000.

En matière de pédagogie, chacun des trois réseaux se distingue par des méthodes spécifiques : l'alternance entre formation et activité rémunérée en entreprise caractérise l'apprentissage ; les lycées agricoles et les lycées professionnels dispensent des enseignements généraux et pratiques et organisent des stages professionnels qui sont désormais rémunérés en classe de terminale. Par ailleurs, près du tiers de l'offre de formation en lycée agricole relève de l'enseignement général et technologique.

Enfin, en matière d'offre de formation professionnelle, l'enseignement agricole intervient dans un domaine spécifique, ce qui limite les risques de redondance avec les deux autres secteurs de formation professionnelle. Quelques doublons peuvent toutefois être relevés dans l'enseignement post-baccalauréat où certaines sections de technicien supérieur de l'éducation nationale se sont spécialisées dans l'industrie agro-alimentaire. L'enseignement professionnel et le secteur de l'apprentissage coexistent selon un partage qui n'est pas toujours non plus exempt de redondances. Le dispositif de préparation aux CAP de la filière professionnelle est aujourd'hui largement dominé par l'apprentissage. Les spécialités de l'hôtellerie-restauration, les métiers de bouche et certains secteurs du bâtiment en sont des secteurs privilégiés. En revanche, des effets de concurrence avec l'enseignement professionnel existent pour la vente, la menuiserie et la coiffure.

2 – La revalorisation des lycées professionnels

Depuis une vingtaine d'années, les lycées professionnels, qui constituent le réseau de formation professionnelle le plus important, ont été l'objet de réformes successives qui visaient à en faire une voie à part entière, parallèle aux filières générales et technologiques. Un souci d'élévation du niveau de qualification des élèves et la recherche d'une

meilleure articulation avec l'économie ont ainsi orienté les décisions du ministère de l'éducation nationale.

a) La promotion de l'enseignement professionnel

Avec la création du baccalauréat professionnel en 1985, l'enseignement professionnel, jusqu'alors limité aux préparations courtes aux BEP et CAP, propose désormais aux élèves un diplôme qualifiant de niveau supérieur (niveau IV). Le baccalauréat professionnel leur ouvre par ailleurs l'accès à l'enseignement supérieur même si ce flux demeure à ce jour limité²⁰.

L'élévation de la filière professionnelle jusqu'au baccalauréat s'est accompagnée d'une adaptation des méthodes d'enseignement aux besoins spécifiques des élèves. La scolarité en lycées professionnels dure quatre ans, au lieu de trois dans les établissements d'enseignement général et technologique. L'évaluation des acquis des élèves est effectuée sous la forme de contrôles terminaux mais également durant toute la durée de formation.

Ces modalités pédagogiques spécifiques et souvent innovantes ont été accompagnées par la constitution d'un corps enseignant reconnu et valorisé dans ses compétences. En témoignent la rénovation des statuts, du recrutement et de la formation des professeurs de lycée professionnel (PLP) à partir de 1985 et l'alignement des grilles indiciaires sur celles des professeurs certifiés en 1992. Ces mesures se sont accompagnées d'un plan de reconversion des enseignants qui s'est étalé sur une décennie et a permis une réelle mutation de l'enseignement professionnel.

Un désenclavement de l'enseignement professionnel a été également recherché pour mieux l'articuler avec l'économie et l'environnement local. Les diplômes professionnels sont ainsi élaborés au sein de commissions professionnelles consultatives qui associent des employeurs, des salariés, des personnes qualifiées et des représentants de l'Etat. Des conventions de partenariat et de coopération sont signées avec les branches professionnelles. A la suite des lois de décentralisation et de la loi quinquennale de 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, les régions sont chargées d'élaborer des schémas de la formation professionnelle des jeunes.

20) Alors que la quasi-totalité des bacheliers généraux et plus de 77 % des bacheliers technologiques intègrent l'enseignement supérieur, ce taux n'est que de 17 % pour les bacheliers professionnels. Parmi ces derniers, les 3/5^{èmes} s'inscrivent en STS. Les bacheliers professionnels représentent 2,8 % des nouveaux étudiants en 2000.

Cette politique de valorisation de l'enseignement professionnel a été relancée depuis 1998, notamment avec l'officialisation des « lycées des métiers » et l'alignement des obligations de services des PLP sur celles des professeurs certifiés intervenu en 2000. S'agissant du contenu des formations, les CAP ont fait l'objet d'une rénovation effective depuis la rentrée scolaire 2002. Le but recherché a été de redonner leur place à ces diplômes qui s'adressent à un large public à la recherche d'une qualification professionnelle, d'actualiser les programmes de formation générale qui dataient de 1982 et d'améliorer l'évaluation des dispositifs de formation.

b) Le coût de l'enseignement professionnel

Le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas de données qui permettraient de chiffrer de façon précise les dépenses induites par les politiques en faveur de l'enseignement professionnel. Les informations disponibles tendent toutefois à montrer que ce dernier est, en proportion, plus coûteux que les autres filières de lycée.

En prenant en compte le coût moyen de formation par lycéen, un baccalauréat professionnel coûte 40 % plus cher qu'un baccalauréat général et 10 à 15 % de plus qu'un baccalauréat technologique. Le surcoût des filières professionnelles s'explique par l'équipement technique qu'elles nécessitent et par les effectifs réduits d'élèves lors des séances pratiques d'enseignement. Il résulte également de la durée plus longue de formation que dans l'enseignement général et technologique.

La revalorisation de la carrière des PLP et leur plan de reconversion ont, par ailleurs, représenté un investissement financier important. De même, l'alignement des grilles indiciaires des PLP sur celles des certifiés et, plus récemment, la diminution de leurs obligations de service ont, à la fois, induit des dépenses accrues de rémunération et une diminution du potentiel d'enseignement qui peut être estimé à 12 % des moyens disponibles.

Ces besoins en personnel enseignant sont, de plus, difficiles à satisfaire en raison du faible rendement des concours de recrutement de PLP. Le ministère de l'éducation nationale est, en effet, confronté à la concurrence du secteur privé et éprouve d'importantes difficultés à pourvoir les postes d'enseignement par des professeurs titulaires. Les académies sont, dès lors, dans l'obligation de rémunérer des agents non titulaires qui, dans certaines spécialités, représentent une proportion élevée des enseignants. Le cas des disciplines artisanales doit être également relevé : en l'absence de diplôme d'enseignement supérieur permettant de se présenter aux concours de recrutement d'enseignement,

ces disciplines ne peuvent être dispensées qu'en recourant à des agents non titulaires.

La baisse des effectifs d'élèves accédant aux lycées professionnels conduit enfin à maintenir des structures d'enseignement à effectifs réduits. Comme le montrent les études du ministère, plus de 40 % des enseignements professionnels sont effectués, à la rentrée 2001, dans des structures pédagogiques dont la taille est comprise entre 11 et 15 élèves, contre 19 % dans les lycées généraux et technologiques. Aussi le ratio H/E s'établit-il à 2,1 en lycée professionnel contre 1,5 en lycée général et technologique. Même si certaines académies se sont récemment engagées dans une rationalisation de leur offre de formation professionnelle, le maintien de structures à faibles effectifs, certes parfois justifié par les débouchés professionnels qu'elles offrent aux élèves, ne permet donc pas d'optimiser l'utilisation des moyens d'enseignement.

c) Des résultats mitigés

Malgré l'investissement dont il a fait l'objet depuis vingt ans, l'enseignement professionnel connaît des résultats mitigés. Certes, la mise en place en 1985 du baccalauréat professionnel a permis à des jeunes d'accéder à un niveau de qualification dont ils étaient jusqu'alors exclus. Au sein d'une génération obtenant le baccalauréat en 1999, la part des jeunes issus de l'enseignement professionnel est de 17 %, de 53 % pour l'enseignement général et de 30 % pour l'enseignement technologique. Le développement de l'enseignement professionnel appelle toutefois deux réserves.

Par le jeu de l'orientation scolaire, l'enseignement professionnel accueille les élèves qui ont des difficultés à suivre un enseignement de type classique. Or, même si cet enseignement ne peut être tenu pour responsable de l'échec scolaire, il n'a pas constitué un véritable remède aux sorties sans qualification. Si leur flux cesse de diminuer depuis 1995, ce sont encore aujourd'hui 100 000 élèves qui quittent le système scolaire sans diplôme ou avec le seul diplôme de fin d'études primaires. S'y ajoutent les 60 000 élèves abandonnant en cours de CAP et de BEP et qui, de fait, ont au mieux le brevet des collèges.

Enfin le taux de chômage des jeunes issus de l'enseignement secondaire n'a cessé d'augmenter jusqu'en 1999 où il concernait 10 % des jeunes de 20 à 24 ans. De plus, ce taux était particulièrement élevé par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE (7 %). L'amélioration, constatée depuis 2000, du taux d'insertion des jeunes diplômés issus de l'enseignement professionnel constitue toutefois un progrès qui est certes imputable à l'institution scolaire, mais peut-être plus encore, à l'embellie

économique qui a caractérisé les dernières années mais dont la poursuite n'est pas assurée.

Il est certes difficile d'identifier les causes qui expliquent les résultats mitigés des lycées professionnels. Cependant la complexité du pilotage de l'offre de formation professionnelle tout autant que l'image négative de la filière constituent des éléments d'explication.

Le pilotage de l'offre de formation dans le secteur professionnel est difficile, sans doute plus encore que dans l'enseignement général. Il doit, tout à la fois, répondre à la demande des élèves et de leurs familles et prendre en compte et anticiper les besoins de qualification de l'économie, tout en s'inscrivant dans un cadre institutionnel complexe. Ces différents éléments ne sont pas forcément convergents.

Les contrôles de la Cour opérés dans cinq académies ont montré que les souhaits spontanés des élèves et de leurs familles ne correspondent pas nécessairement aux objectifs de l'institution scolaire et aux besoins de l'économie. A titre d'exemple, l'académie de Lille s'est engagée dans une réorientation de sa carte des formations professionnelles tendant à privilégier celles du secteur de l'industrie qui offrent aux jeunes davantage de débouchés que celui des services. Si cette politique est pertinente au regard des besoins économiques régionaux et favorable à l'insertion des élèves, elle se heurte aux souhaits de nombreuses familles et l'académie éprouve des difficultés pour attirer des élèves en nombre suffisant dans les formations de production industrielle mises en place.

Par ailleurs, les structures de formation ne peuvent répondre sans délai aux évolutions rapides des besoins en main d'œuvre. Les difficultés à anticiper ces besoins, par nature évolutifs et souvent mal évalués par les milieux économiques eux-mêmes, et le temps de réponse de l'institution scolaire qui doit adapter ses contenus d'enseignement et former des personnels compétents pour les mettre en œuvre, constituent à l'évidence des freins pour les responsables éducatifs en charge de l'enseignement professionnel.

De plus, la complexité institutionnelle de l'enseignement professionnel, qui relève de responsabilités multiples, ne facilite pas une mise en cohérence de l'offre de formation. Les lois de décentralisation ont eu pour effet de multiplier le nombre d'acteurs de l'Etat et des collectivités territoriales en charge de l'enseignement et de la formation professionnels. Si cette situation a présenté l'intérêt de faire prendre conscience aux uns et aux autres de la complexité des questions d'éducation, de formation et d'insertion professionnelle, elle a accru les difficultés à articuler leurs compétences respectives.

Enfin, alors même que l'objectif poursuivi est, au contraire, de le valoriser, toute politique en faveur de l'enseignement professionnel encourt le risque d'en renforcer l'image négative, l'orientation vers ce secteur de formation étant souvent perçue comme la conséquence d'un échec scolaire. A titre d'exemple, les « lycées des métiers » qui existent désormais sous des formes plus ou moins abouties dans la plupart des académies, regroupent des filières et des formations autour d'un métier ou d'un ensemble de métiers connexes. Ce nouveau type d'établissement élargit donc le champ de l'enseignement professionnel à toutes les formations du secteur technique. Il permet d'optimiser l'utilisation de moyens pédagogiques coûteux au profit de plusieurs filières dans une même structure d'enseignement. Il tend également à effacer le clivage entre spécialités professionnelles et technologiques, ce qui, d'ailleurs, pourrait conduire à remettre en cause le maintien des deux voies distinctes de recrutement d'enseignants : le CAPET pour l'enseignement technologique, le CAPLP pour l'enseignement professionnel. En contrepartie, le lycée des métiers risque de renforcer la césure entre les filières du secteur professionnel et l'enseignement général.

C – La prise en compte des publics scolaires en difficulté

Le premier article du code de l'éducation dispose que « le droit à l'éducation est garanti à chacun (...). Pour garantir ce droit, la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation objectives, notamment en matière économique et sociale. Elle a pour but de renforcer l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés en zone d'environnement social défavorisé (...). »

Cet objectif majeur du système éducatif a été principalement mis en œuvre au sein des zones d'éducation prioritaires, les ZEP, qui existent désormais depuis plus de vingt ans. Cependant, la scolarisation d'un nombre croissant d'enfants dès l'âge de deux ans a également permis de contribuer à la résorption des inégalités sociales. En revanche, les fonds sociaux dont disposent les établissements sont insuffisamment utilisés.

1 – Les zones d'éducation prioritaire

Lors de leur création en 1981, les ZEP concernaient 8 % des écoliers et 10 % des collégiens. A la rentrée 2000, elles rassemblaient, avec les réseaux d'éducation prioritaire (REP) créés en 1998, 18 % des écoliers et 21 % des collégiens, soit 1 800 000 élèves (un élève sur cinq).

D'après le « jaune » consacré aux politiques de la ville annexé au projet de loi de finances pour 2002, le coût budgétaire des moyens supplémentaires alloués aux ZEP s'est élevé à 516 M€, soit 5 % du budget de fonctionnement de l'enseignement scolaire. Cette évaluation repose cependant sur des données peu fiables, ainsi que l'avait souligné la Cour dans son récent rapport public particulier consacré à la politique de la ville²¹. De son côté, le ministère de l'éducation nationale estime qu'au 1^{er} septembre 1999, compte tenu des heures de « coordination ZEP », les moyens supplémentaires dont disposaient les collèges équivalaient à près de 3 600 postes d'enseignants (sur la base d'un service de 18 heures hebdomadaires).

Les ZEP ont, lors de leur création, souffert des incertitudes qui ont caractérisé les objectifs assignés aux acteurs de terrain, à mi-chemin entre le travail social et les missions traditionnelles de l'école. Un recentrage est cependant intervenu en 1997 ; il a permis de remobiliser tous les intervenants. La priorité est désormais clairement donnée aux objectifs pédagogiques et à l'apprentissage des savoirs fondamentaux. L'investissement croissant dans les actions péri-éducatives des autres intervenants, collectivités locales et associations notamment, a facilité ce recentrage.

Depuis 1999, les « contrats de réussite » fixent, dans chaque ZEP et conformément aux priorités académiques, des objectifs précis et arrêtent des engagements réciproques en termes de moyens. Cette logique de projets permet d'associer tous les partenaires, académie, enseignants, directeurs d'école et chefs d'établissement, conseillers pédagogiques, à la définition et à la mise en œuvre des actions retenues.

Le dispositif de l'éducation prioritaire a principalement consisté à renforcer les moyens d'encadrement des élèves : selon le ministère de l'éducation nationale²², l'augmentation du nombre d'enseignants par élèves, en moyenne de 10 % dans les écoles et 9 % dans les collèges, n'est cependant pas uniforme sur le territoire. Il n'existe en effet aucune norme minimale et chaque académie demeure maître de la répartition de ses moyens sur sa circonscription. Ainsi, certains facteurs, tels que la ruralité ou la taille de l'établissement, ont plus d'impact sur le taux d'encadrement des élèves que le classement en ZEP. Les ZEP bénéficient également de postes supplémentaires d'animateurs, d'aides éducateurs, de surveillants et de personnels médico-social. L'académie d'Aix-Marseille a pu, ainsi, doter les établissements concernés de quatre fois plus d'éducateurs, de 15 à 20 % de personnel ouvrier en plus, de 30 % de

21) Cour des comptes, La politique de la ville – février 2002.

22) Source : Revue « Education et formations » n° 61, oct-déc. 2001.

personnel d'administration et de direction supplémentaires, de trois fois plus de personnel médico-social et d'insertion.

Des mesures ont également été prises pour inciter les enseignants à travailler en ZEP et à y rester un certain temps : la stabilité des équipes pédagogiques est en effet considérée comme un des facteurs de succès dans les ZEP. Or, comme la Cour l'a constaté à l'occasion de ses enquêtes, le taux de rotation des enseignants peut être extrêmement rapide : dans un collège de la région Ile de France, à la rentrée 2001, seuls 12 enseignants sur 40 étaient déjà dans l'établissement l'année précédente. Les « PEP 4 »²³, postes permettant de stabiliser pendant cinq ans les nouveaux recrutés en leur octroyant une bonification de barème pour les mutations ultérieures, ont été institués pour répondre à cet objectif. De même, des avantages indemnitaires spécifiques sont consentis aux enseignants qui exercent en ZEP. Si l'octroi de ces avantages apparaît justifié dans des établissements où les conditions d'exercice sont effectivement plus difficiles, leur existence a cependant constitué un frein certain à la modification de la carte des ZEP. L'intégration de nouveaux établissements en ZEP se heurte en effet à la difficulté de déclasser d'autres établissements, les personnels concernés perdant alors les avantages dont ils bénéficiaient antérieurement. Aussi, ces déclassements sont demeurés exceptionnels et le nombre d'établissements classés en ZEP et en REP n'a cessé d'augmenter.

Le risque de favoriser un certain émiettement des moyens et, surtout, de ne pas les affecter où ils seraient les plus utiles, n'a donc pas été totalement évité : les statistiques élaborées par le ministère montrent que, dans les collèges de ZEP, le nombre moyen d'élèves par classe n'est finalement inférieur que de 1,7 à la moyenne nationale²⁴.

En revanche, les écoles et collèges situés en ZEP ont été prioritaires lors de la répartition des postes d'aides-éducateurs : les études menées par le ministère montrent ainsi que les écoles en éducation prioritaire, scolarisant 17,3 % des élèves, ont accueilli 32 % des aides-éducateurs. Ce pourcentage s'élève à 37,5 % dans les collèges, qui scolarisent 20,8 % des élèves.

Dans le cadre d'une conception volontairement très déconcentrée, la réflexion sur les aspects pédagogiques et didactiques a été très largement laissée à l'initiative des équipes de terrain. Ce dispositif a l'avantage de la souplesse. Sa réalisation demeure cependant très dépendante de la disponibilité des personnes, ce qui fragilise la pérennité

23) PEP : postes à exigences particulières.

24) D'après les sources précitées, l'indicateur E/S, nombre moyen d'élèves par structure, est égal à 22,8 en moyenne nationale et à 21,2 en ZEP.

des actions entreprises. De surcroît, les aspects qualitatifs, relatifs à la formation des enseignants et au dispositif d'appui pédagogique, ont été inégalement développés. Les difficultés les plus fréquemment citées par les intervenants dans les ZEP ne sont pas liées aux moyens mis en œuvre mais à l'insuffisance de l'accompagnement pédagogique et de la formation.

De même, les académies demeurent trop souvent dans l'ignorance des moyens mis en œuvre par les autres structures qui œuvrent en faveur du même objectif de réduction des inégalités : collectivités locales, associations, autres services de l'Etat. Ainsi, jusqu'en 1998, les rectorats n'étaient qu'insuffisamment associés aux actions menées dans le cadre de la politique de la ville. Encore aujourd'hui, la coordination entre ces différents intervenants demeure très inégale d'un site à l'autre. Aussi, le ministère réfléchit-il à la possibilité de mettre en place des « projets éducatifs locaux » qui permettraient d'assurer une meilleure cohérence des actions menées par les collectivités locales, dans le cadre des contrats éducatifs locaux, et par les académies et les établissements, dans le cadre des ZEP. Déjà, certaines collectivités ont ressenti ce besoin et se sont orientées vers des collaborations étroites et structurées, comme à Grigny, dans le cadre du « Grand Projet de Ville ». Cependant, la lisibilité des structures n'est pas encore totalement assurée, notamment au sein même de l'éducation nationale où se superposent encore plusieurs dispositifs, telles que les ZEP, les REP et les établissements classés « sensibles ».

Enfin, il convient de relever qu'il est aujourd'hui très difficile d'établir un lien entre l'investissement consenti en faveur des ZEP et les résultats obtenus. Certes, des indicateurs existent, mais ils sont d'interprétation très délicate. En effet, les études menées par le ministère montrent que de nombreux éléments exogènes entrent en ligne de compte et que l'évaluation précise de leur impact est complexe.

La France n'est pas le seul pays à s'interroger sur l'efficacité des politiques de discrimination positive mises en place dans le domaine éducatif : la plupart des pays concernés relèvent que, malgré les efforts entrepris, les écarts constatés dans la réussite des élèves ne diminuent pas significativement et que les résultats sont difficiles à mettre en évidence²⁵. Une étude menée en 1997 par l'IGEN²⁶ avait déjà souligné la complexité des facteurs entrant en ligne de compte dans la réussite scolaire. Il convient cependant de souligner que les différents intervenants

25) Colloque international : « La discrimination positive en France et dans le monde » - mars 2002.

26) Rapport « Moisan-Simon » - 1997

qui travaillent dans les académies et les établissements classés ZEP sont désormais très largement sensibilisés à la nécessité d'évaluer les résultats des actions menées²⁷.

2 – La pré-scolarisation à deux ans

L'accueil scolaire dans les écoles des enfants de deux ans dans les zones socialement défavorisées (incluant les zones d'éducation prioritaire, mais aussi les zones rurales et de montagne) a été encouragée dès les années 80. La France est le seul pays qui admette en milieu scolaire des enfants de cet âge, cet accueil précoce favorisant, d'après les études menées par le ministère, de meilleurs parcours scolaires.

Cependant, la mise en œuvre de cette politique n'a pas été complètement maîtrisée. Le taux d'accueil de ces enfants dans les ZEP, qui est d'environ 40 %, n'est supérieur que de cinq points à la moyenne nationale, qui s'établit à 35 %. Cet écart, peu discriminant, demeure de surcroît relativement stable.

Là encore, les taux sont très différents selon les académies et révèlent des situations paradoxales : ainsi, en Seine-Saint-Denis, le taux de scolarisation des enfants de deux ans n'est que de 21 % ; dans les Bouches-du-Rhône, région qui rassemble également d'importants effectifs d'élèves en ZEP, le taux n'est guère plus élevé : 29 %. Au contraire, l'académie de Lille, dont l'effectif scolaire est en diminution, scolarise 63 % des enfants de deux ans. La diminution des effectifs d'élèves dans cette académie a en effet mécaniquement libéré des places pour ces enfants, leur scolarisation justifiant le maintien des moyens d'enseignement antérieurement alloués à l'établissement ou au département. Le niveau le plus élevé, 68 %, est atteint par la Bretagne, académie dans laquelle la concurrence avec l'enseignement privé s'est traduite par un effort particulier en faveur d'une scolarisation précoce dans le public.

Ces constats montrent les limites des efforts de redistribution des moyens d'enseignement sur le territoire national, et la difficulté manifeste que rencontre le ministère pour tenir compte, comme le recommande

27) En présence de données aussi difficiles à appréhender, la Cour n'a pu que prendre acte de l'impossibilité de procéder dès maintenant à une véritable évaluation des résultats obtenus par l'éducation prioritaire et se réserve de consacrer prochainement à ce thème une enquête plus approfondie. Mais il lui apparaît d'ores et déjà que le problème du renforcement des moyens, au centre de la politique pratiquée depuis une décennie, n'est sans doute plus la question centrale.

pourtant le code de l'éducation, des différences de situation économique et sociale.

3 – Les fonds sociaux

L'objectif d'égalité des chances et le principe d'un droit à l'éducation, garanti à chaque élève, ont été inscrits dans la loi d'orientation de 1989 et ont conduit à développer un certain nombre de dispositifs destinés à prévenir les phénomènes d'exclusion et à permettre une meilleure insertion des publics scolaires en difficulté. C'est le cas en particulier des fonds sociaux, progressivement mis en place au cours de la dernière décennie et destinés à répondre à des situations difficiles que peuvent connaître les familles pour assumer les dépenses de vie scolaire. Ces fonds sont au nombre de trois : le fonds social lycéen créé en 1990, le fonds social collégien mis en place à la rentrée de septembre 1995 et enfin le fonds social pour les cantines, créé en 1997 dans le cadre de la loi d'orientation contre les exclusions. Répartis entre les établissements par les services académiques, les crédits des fonds sociaux permettent d'accorder des aides exceptionnelles qui peuvent prendre la forme, soit d'un concours financier direct, soit de prestations en nature : prise en charge des frais de restauration ou d'internat, financement des dépenses relatives aux transports ou aux sorties scolaires, achats de vêtements de travail, de matériels ou de fournitures scolaires, etc.

La gestion de ces fonds au niveau des établissements scolaires illustre cependant toute la difficulté de mise en œuvre des politiques de lutte contre les inégalités scolaires, qui mobilisent des moyens budgétaires souvent importants au regard d'une efficacité parfois réduite. Ainsi les fonds sociaux, dotés annuellement d'environ 85 M€, connaissent une situation récurrente de sous-consommation. A l'occasion des contrôles d'EPL²⁸, les chambres régionales des comptes ont relevé l'importance des sommes non utilisées et la constitution dans les comptes des établissements de reliquats qui, d'année en année, ne cessent d'augmenter : à titre d'exemple, un collège de l'Est de la France affichait au 31 décembre 2000 un total de crédits non consommés représentant cinq fois le montant annuel des aides accordées au titre du fonds social collégien. L'agrégation au niveau national de l'ensemble de ces reliquats représentait à l'issue de l'exercice 2000 un total d'environ 90 M€, soit l'équivalent d'une année de dotations.

28) Echantillon composé de 205 établissements publics locaux d'enseignement, répartis dans le ressort de 13 chambres régionales des comptes.

Au sein des établissements, les procédures d'attribution de ces trois fonds sociaux sont souvent imprécises et rarement formalisées, sans citer les cas (environ 5 % des établissements) où la commission interne chargée de cette attribution n'a jamais été constituée, ou jamais réunie. La politique d'aide, sur laquelle le conseil d'administration n'est presque jamais consulté, varie considérablement d'un établissement à l'autre, et le pourcentage de familles bénéficiaires peut aller, selon les cas, de 1 % à 30 %. Quant à l'obligation d'établir un bilan annuel de l'utilisation des fonds, elle est loin d'être toujours respectée. Une telle situation démontre à l'évidence toute la difficulté que rencontrent les établissements pour sortir de leur strict rôle pédagogique et assumer une fonction sociale qui dépasse leurs attributions traditionnelles.

III – Des moyens croissants et difficilement maîtrisés

Première priorité nationale, l'éducation nationale, qui emploie aujourd'hui un peu plus de 950 000 personnes dans l'enseignement scolaire, mobilise des moyens budgétaires très importants. Alors que les effectifs scolaires connaissent depuis dix ans une nette décrue, ces moyens ne cessent de croître et leur évolution, compte tenu du poids des dépenses de rémunération, résulte d'effets largement mécaniques. L'amélioration régulière, mais sans norme établie, des taux d'encadrement pédagogique, comme l'absence de connaissance précise des coûts induits par les diverses politiques éducatives mises en œuvre, conduisent toutefois à s'interroger sur le caractère inévitable de cette évolution. Face aux logiques financières et quantitatives qui ont longtemps prévalu, il semble bien que la réponse aux enjeux actuels du système scolaire se trouve moins dans un accroissement continu de son budget que dans une gestion optimisée et sans doute plus rigoureuse de ses moyens.

A – Des crédits budgétaires en hausse constante

Le budget de l'enseignement scolaire s'est élevé, en loi de finances 2001, à 50,6 Md€, soit le cinquième du total des crédits civils de l'Etat. Depuis 1990, ce budget a augmenté en euros constants de 38 % (+ 14 Md€), soit deux fois et demi plus vite que le budget général de l'Etat, dont la progression, sur la même période, a été nettement plus modérée (+ 15 %). Dans le même temps, les effectifs scolarisés (public et privé) ont connu une diminution de 4,5 %, soit une baisse de près de

550 000 élèves (420 000 dans l'enseignement du premier degré et 130 000 dans l'enseignement secondaire).

Cette augmentation des moyens budgétaires peut surprendre. Elle s'explique en réalité par la part prépondérante des crédits de rémunération, qui représentent, à eux seuls, près de 95 % des dotations de la section enseignement scolaire, contre 55 % en moyenne pour l'ensemble des départements ministériels. Compte tenu de la tendance naturellement haussière des dépenses de personnel, sous l'effet notamment du glissement-vieillesse-technicité (GVT) et des différentes mesures à caractère indemnitaire ou catégoriel, cette spécificité ne fait en outre que s'accroître. Entre 1985 et 2000, le poids relatif des rémunérations est passé de 91 à 96 %, réduisant d'autant le pourcentage des moyens consacrés à l'intervention et au fonctionnement, ainsi qu'aux dépenses en capital. Cette rigidité structurelle du budget de l'enseignement scolaire ne laisse que peu de marges de manœuvre et contraint fortement la capacité d'arbitrage financier. Chaque année, la majeure partie des moyens supplémentaires accordés en loi de finances, se trouve ainsi absorbée, soit par les différentes mesures qui visent à revaloriser la situation des personnels, soit par les créations d'emploi soit encore par les mesures qui conduisent à compenser la diminution des obligations de service des enseignants (PEGC à la fin des années 80, PLP des matières techniques en 2002). A titre d'exemple une progression de 1 % du « point fonction publique », équivaut à une augmentation d'un demi-milliard d'euros des dépenses de l'enseignement scolaire.

Le poids croissant des dépenses de rémunérations est évidemment lié à l'importance des effectifs rémunérés. En 2001, les emplois inscrits au budget de l'enseignement scolaire représentent 56 % du total des emplois civils de l'Etat. Au nombre de 1 098 000, ils se répartissent entre 954 000 emplois budgétaires (enseignants et non-enseignants) et 131 700 emplois d'enseignants des établissements privés sous contrat, auxquels il convient d'ajouter 12 300 emplois « non budgétaires » de personnels rémunérés par leurs établissements d'affectation.

Entre 1990 et 2001, dans un contexte marqué par l'évolution à la baisse de la démographie scolaire, 31 000 emplois supplémentaires ont été créés au profit de l'enseignement scolaire, ce qui constitue une progression de près de 4 % en 10 ans. Parallèlement, les établissements d'enseignement privé ont vu augmenter d'environ 12 000 (soit une augmentation de 10 %) le nombre des autorisations de recrutement de

personnels enseignants²⁹. Cette politique de création d'emplois, qui a bénéficié pour l'essentiel aux établissements du second degré (+ 9 % en dix ans), ainsi qu'aux personnels des filières administratives et techniques (+ 5 %), a principalement visé le renforcement de l'encadrement pédagogique et administratif des élèves dans les établissements, la poursuite de la lutte contre les inégalités scolaires et sociales, notamment par la relance de la politique d'éducation prioritaire, et la résorption, par l'attribution de moyens supplémentaires, des écarts de dotations entre les académies.

L'augmentation des effectifs budgétaires ne constitue toutefois qu'un des facteurs de l'évolution des crédits consacrés à l'enseignement scolaire. La croissance, sur la dernière décennie, des dépenses de rémunération résulte en effet, en grande partie, des mesures statutaires et indemnitaires qui ont été prises en faveur des personnels du ministère de l'éducation nationale, dont le coût budgétaire total peut être estimé sur dix ans à près de 6 milliards d'euros. Les mesures résultent du plan de revalorisation de la fonction enseignante de 1990 (plan Jospin) et du protocole d'accord sur la refonte de la grille de la fonction publique de 1991 (protocole Durafour). Des mesures complémentaires ont été prises en 1994 dans le cadre du « plan Lang », puis en 1996 dans le cadre du « plan Bayrou ». En outre, l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles a concerné, entre 1990 et 2001, plus de 190 000 personnes. Le rythme actuel d'intégration devrait normalement s'accélérer (avec des contingents annuels de l'ordre de 20 000 transformations d'emplois) afin d'unifier d'ici 2007 les deux corps d'enseignants du premier degré. Sur la période 1990-2007, l'impact budgétaire sur les rémunérations d'activité de l'intégration d'environ 320 000 instituteurs est actuellement évalué à un milliard et demi d'euros.

²⁹ Pour retracer l'évolution effective des emplois inscrits à la section scolaire, il est nécessaire de prendre en compte les modifications de périmètre qui ont pu intervenir : transfert d'emplois vers la section enseignement supérieur (cas des enseignants en IUFM) ou encore des transformations d'emplois budgétaires en crédits de rémunération (cas des maîtres d'internat et surveillants d'externat). S'agissant de l'enseignement privé, il convient en outre de souligner que le décompte effectué par le ministère repose non sur des emplois budgétaires proprement dits, mais sur les effectifs réellement rémunérés, en fonction dans les établissements.

Les instituteurs et les professeurs des écoles

Afin de revaloriser la situation des maîtres du premier degré, classés dans un corps de catégorie B, le décret n° 90-680 du 1^{er} août 1990 a créé le corps des professeurs des écoles, corps de catégorie A bénéficiant d'un échelonnement indiciaire nettement plus favorable. Le recrutement a par ailleurs été profondément remanié. Les concours, du niveau minimum de la licence, sont désormais académiques et les écoles normales ont été remplacées par les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

L'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles s'effectue soit par concours interne (environ 15 % des intégrations) soit par la voie de la liste d'aptitude (85 %). L'extinction du corps des instituteurs est actuellement prévue à l'horizon de 2007. Au 1^{er} janvier 2001, les instituteurs représentaient encore 47 % de l'effectif des enseignants du premier degré.

B – L'augmentation des taux d'encadrement pédagogique

L'augmentation du nombre des enseignants rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire, conjuguée à la diminution des effectifs d'élèves a permis, par un accroissement mécanique des moyens d'enseignement, le développement de politiques éducatives discriminantes ainsi que la mise en œuvre des principes énoncés dans la loi d'orientation de 1989. Les moyens supplémentaires ainsi dégagés ont en particulier contribué à une meilleure prise en charge des publics scolaires en difficulté, au maintien du réseau rural, à l'amélioration des conditions d'enseignement dans les zones sensibles ainsi qu'à la diversification des parcours pédagogiques dans le second degré. Ils se sont surtout traduits, à tous les niveaux d'enseignement, par un renforcement des taux d'encadrement et par une réduction sensible de la taille des classes.

Cette évolution correspond en outre à une mesure que les parents comme les enseignants appellent régulièrement de leurs vœux. Elle constitue une revendication permanente des acteurs du système scolaire, qui considèrent que son fonctionnement ne peut se réduire à l'arithmétique simpliste qui calque l'évolution des moyens sur celle des effectifs. Au cours des trente dernières années, l'effectif moyen des

classes ou des divisions³⁰ a ainsi diminué de quatre à cinq élèves dans le premier degré, et d'un peu plus de deux élèves dans l'ensemble du second degré.

S'agissant plus précisément de la dernière décennie, l'enseignement primaire public (élémentaire et préélémentaire) a vu ses effectifs diminuer de plus de 330 000 élèves (- 6 %), alors que, sur la même période, le nombre des enseignants a augmenté d'environ 3 000 personnes (en effectifs rémunérés). Il en résulte, pour l'ensemble du primaire, un sensible allègement des classes dont l'effectif moyen est passé de 24,1 élèves en 1990 à 23 en 2000. Cette tendance est toutefois nettement plus marquée dans l'enseignement préélémentaire, où les classes comptent aujourd'hui 2,2 élèves de moins qu'en 1990 (25,5 élèves à la rentrée 2000, contre 27,9 dix ans auparavant).

En termes de moyens, cette évolution se traduit par un accroissement du ratio P/E, qui mesure, dans le premier degré, le nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves. En dix ans, cet indicateur est passé 4,98 à 5,31. Le surcoût correspondant (en supposant que le P/E ait été maintenu à son niveau de 1990) représente un total d'environ 16 000 emplois budgétaires. Il s'explique essentiellement par une gestion des moyens, qui, tout en accompagnant les hausses d'effectifs et en apportant des moyens supplémentaires aux académies confrontées à un environnement social difficile, a cherché à limiter au maximum les retraits d'emplois dans les départements affectés par la baisse démographique, et ce afin d'éviter des bouleversements trop importants dans le potentiel d'enseignement et la structure scolaire des départements concernés.

En ce qui concerne le second degré public, l'allègement des structures est particulièrement sensible dans le second cycle professionnel, avec une diminution, sur dix ans, de 23,1 à 19,8 du nombre moyen d'élèves par division. L'évolution est également significative dans le second cycle général et technologique, où l'effectif moyen est passé de 31 à 28,5. Au collège, en revanche, la taille des divisions connaît une relative stabilité : 24 élèves en moyenne en 2000, contre 24,3 en 1990.

30) La division, souvent appelée classe dans le langage courant, est la structure pédagogique dans laquelle est inscrit tout élève du second degré. Quel que soit son niveau de formation (6^{ème}, 5^{ème}, etc.), un élève est inscrit dans une division et une seule par le chef d'établissement. Une division regroupe des élèves qui suivent en commun les principaux enseignements, généralement les matières d'enseignement général obligatoire (tronc commun). Un groupe désigne un sous-ensemble d'élèves d'une division qui suivent un enseignement ayant donné lieu à dédoublement.

La réduction de la taille des classes dans l'enseignement secondaire ne mesure cependant qu'imparfaitement l'amélioration des conditions d'encadrement. En effet, outre la diminution de l'effectif moyen par division, les collégiens, et plus encore les lycéens se voient proposer un plus grand nombre d'enseignements optionnels ou en petits groupes : dans les lycées d'enseignement général et technologique, le pourcentage d'heures assurées en groupe et non devant la classe entière dépasse ainsi 45 % et approche 55 % dans les lycées professionnels. Il en résulte une baisse importante du nombre d'élèves par enseignant : à la rentrée 2002, ce ratio s'établit à 12,6 contre 13,9 en 1990, soit en dix ans une variation de l'ordre de 10 % des taux d'encadrement.

Une telle évolution a évidemment un impact direct sur les moyens d'enseignement et sur leur consommation, comme l'illustre le tableau ci-après :

**Evolution 1997-2001 du nombre d'heures d'enseignement par élève³¹
(H/E)**

Type d'établissement	H/E 1997	H/E 2001	Evolution 1997/2001
Collège	1,227	1,254	2,2 %
Lycée d'enseignement général et techno.	1,425	1,503	5,5 %
Lycée professionnel	1,988	2,093	5,3 %
Total	1,375	1,418	3,1 %

Source : ministère de l'éducation nationale – DPD

Tous niveaux confondus (de la 6^{ème} aux classes de BTS), le nombre d'heures enseignées rapporté au nombre d'élèves (indicateur H/E) a augmenté sur les cinq dernières années de 3 %. Cette progression est encore plus sensible dans le second cycle avec un accroissement du H/E de près de 6 % au cours de la même période. Outre le développement d'enseignements devant des groupes d'élèves à faible effectif, la complexité des organisations pédagogiques du lycée s'oppose en effet à une réduction du nombre des divisions proportionnellement à la baisse que connaissent les effectifs scolaires. Cette absence d'adéquation entre les structures d'enseignement et le nombre des élèves induit une augmentation mécanique de l'encadrement pédagogique.

31) Il s'agit ici des heures d'enseignement devant élèves stricto sensu, déduction faite des heures hors enseignement : heures de 1^{ère} chaire, de laboratoire, de cabinet, de coordination, etc.

A contrario, il convient de relever, au niveau du collège, la faible progression du H/E (+ 2 % entre 1997 et 2001) et ce en dépit des moyens d'enseignement consacrés, dans le premier cycle, au développement de l'éducation prioritaire. Il faut voir, dans ce constat, la conséquence directe de la politique menée en faveur des lycées, où le retrait des moyens est resté très inférieur à ce qu'aurait permis une démographie scolaire globalement négative. Le maintien, en second cycle, d'une offre de formation souvent surdimensionnée a ainsi été financé au détriment du collège qui n'a connu, depuis dix ans, qu'une amélioration limitée de ses taux d'encadrement pédagogique. Alors que toutes les analyses soulignent le faible encadrement en collège et les difficultés d'insertion de l'ensemble des élèves dans un enseignement classique de type second degré, le premier cycle ne paraît pas avoir constitué la priorité des différentes politiques ministérielles, comme le montre son ratio H/E, inférieur de 17 % à celui du lycée et de près de 40 % à celui du lycée professionnel.

Les indicateurs d'encadrement des élèves du second degré

Pour apprécier les conditions d'accueil des élèves du second degré, la taille des structures pédagogiques et l'utilisation des moyens d'enseignement, le ministère de l'éducation nationale utilise principalement trois types d'indicateurs : E/D, E/S et H/E.

Le premier et le plus simple de ces ratios est le E/D ou taille moyenne d'une division (ou classe). A la rentrée scolaire 2001, le nombre moyen d'élèves par division est de 24 dans le second degré public. Cet indicateur, calculé par niveau de formation, recouvre de fortes différences puisqu'il varie de 13,2 en SEGPA (sections générales d'enseignement adapté) à 33,3 en classes préparatoires aux grandes écoles. Le E/D s'établit à 24 en collège et à 28,5 dans le second cycle général et technologique. Il descend en lycée professionnel à 20 élèves par division.

La taille des divisions ne reflète cependant que très imparfaitement les conditions réelles dans lesquelles sont organisés les enseignements. En effet, les élèves ne les suivent pas toujours en division entière mais souvent en groupe à effectif réduit. C'est le cas généralement des matières qui donnent lieu à des dédoublements et dont les enseignements sont organisés en travaux pratiques, travaux dirigés, ateliers mais également des langues vivantes ou des options. Toutes formations confondues, plus du tiers des heures d'enseignement (34,6 %) sont ainsi assurées en groupes et non devant la division entière.

Afin de mieux rendre compte de l'organisation pédagogique des établissements, le ministère utilise comme ratio le nombre moyen d'élèves dont un enseignant à la charge dans sa classe à un moment donné. Ce nombre d'élèves par structure (E/S) est déterminé en prenant en compte tous les enseignements suivis par les élèves, qu'ils soient dispensés en

groupe ou en division. Globalement, le E/S est égal à 21 élèves (rentrée 2001). C'est dans le second cycle professionnel, ou plus de la moitié des enseignements s'effectue en groupe, que cet indicateur est le plus faible (15,6 élèves en moyenne). En collège et en lycée général et technologique, les E/S sont très proches (respectivement 22,6 et 22,8), alors même que les E/D sont très différents (24 et 28,5). Cela signifie que si au lycée les classes sont en moyenne plus chargées qu'au collège, les enseignements optionnels, devant des groupes à faible effectif, y sont en revanche plus développés.

Le nombre d'élèves par structure implique selon son niveau une consommation plus ou moins forte des moyens d'enseignement. C'est cette consommation que mesure le nombre d'heures par élèves ou H/E. Le coût moyen d'un élève du second degré s'établit ainsi à 1,4 heure par semaine, avec toutefois d'importantes disparités selon les niveaux d'enseignement. Un collégien « consomme » ainsi 1,25 heure et un lycéen (second cycle général et technologique) 1,5 heure, alors que le coût d'un élève du second cycle professionnel atteint 2,1 heures. Le H/E constitue une donnée centrale pour la gestion des moyens d'enseignement. Utilisé aussi bien par l'administration centrale du ministère que les académies, il sert en effet d'indicateur de référence pour effectuer, en fonction des prévisions d'effectifs, la répartition des dotations en emplois et en heures supplémentaires.

Dans le premier et le second degré, l'amélioration continue des taux d'encadrement apparaît, depuis plusieurs années, comme une tendance lourde du système scolaire. Cette évolution, qui exige des moyens croissants d'enseignement, ne montre en outre aucun signe d'infléchissement ou de stabilisation. Dans ces conditions, il est extrêmement difficile de tirer parti, sur le plan budgétaire, de l'évolution actuelle de la démographie scolaire. Les exigences de diminution d'effectifs, portées aussi bien par les parents d'élèves que par les enseignants, s'opposent fréquemment aux tentatives de resserrement des structures pédagogiques, quand il s'agit de fermer les classes, de supprimer des postes d'enseignants, ou de réduire, proportionnellement à la baisse des effectifs, le niveau des moyens d'enseignement.

Dans ce domaine, la logique qui prévaut à tous les échelons du système tend à considérer que les emplois dégagés par la baisse démographique doivent promouvoir les améliorations qualitatives, qui n'auraient été que trop longtemps retardées, et servir prioritairement à alléger la taille des classes. Or rien aujourd'hui ne permet d'affirmer qu'une telle logique favorise l'efficacité de l'enseignement et la réussite

des élèves. Les recherches actuellement disponibles³² sur cette question concluent, au contraire, à l'absence d'effets significatifs et mesurables d'une politique de réduction de la taille des classes, sauf pour des publics en grande difficulté scolaire et à condition d'aller vers des structures ayant nettement moins de 20 élèves. Comme l'indique le récent avis de mars 2001 du Haut conseil de l'évaluation de l'école (HCEE), l'effet de cette politique « *est observé presque uniquement dans les petites classes de l'enseignement primaire, il ne semble se produire que si l'on procède à une forte réduction de la taille des classes et n'est vraiment visible que pour les enfants des familles défavorisées* ».

A l'inverse, les conclusions du HCEE soulignent « *qu'une politique touchant d'autres niveaux de scolarité ou une politique à visée plus générale n'ont pas, d'après les recherches disponibles, d'effets positifs, ce qui invalide la pratique de réduction de la taille des classes « au fil de l'eau » ou délibérée, telle qu'elle a été réalisée ces dernières années en mettant à profit la baisse démographique* ». L'absence de résultats prouvés d'une telle politique pose, compte tenu de son coût élevé, la question de son efficacité, par rapport à d'autres mesures éducatives. Dans le cadre d'un budget nécessairement limité, la diminution du nombre d'élèves par classe se fait notamment au détriment d'autres mesures sans doute plus pertinentes et peut être plus prioritaires, telles que l'aide individualisée aux élèves ou encore les actions en direction des personnels enseignants (formation, animation des équipes pédagogiques, évaluation, etc.): « *cela incite à n'envisager cette politique de réduction de la taille des classes que de façon très sélective et après s'être posé la question de savoir si les sommes qui y seraient consacrées ne peuvent pas être mieux utilisées autrement* ». (conclusion de l'avis du HCEE).

C – La mise en œuvre des réformes pédagogiques

Le caractère automatique de la croissance des dépenses de personnel et l'impact financier qui résulte de l'augmentation continue des taux d'encadrement se conjuguent et ne laissent finalement que de faibles marges de manœuvre pour le développement des diverses politiques éducatives, rendues pourtant nécessaires par l'évolution constante des savoirs, des compétences mais également des attentes de la société vis à vis de l'École. L'éducation nationale n'a pas pour autant renoncé à afficher des objectifs pédagogiques toujours ambitieux, comme en

32) En particulier le rapport de janvier 2001 de l'institut de recherche de l'économie de l'éducation (IREDU) de l'université de Bourgogne.

témoigne, au cours des dernières années, la succession, voire parfois l'empilement des réformes qui ont été engagées à tous les niveaux d'enseignement (réforme des collèges en 1996 puis réforme des lycées en 1999, plan pour l'école en 2000). L'accumulation de ces différents objectifs ne s'accompagne cependant pas toujours d'une véritable évaluation des moyens qui devraient permettre de les atteindre.

1 – Des moyens inadaptés aux ambitions

Certes ces réformes n'ont pas l'ampleur de celles des années 1970 et 1980, avec notamment la création du collège unique ou celle des baccalauréats professionnels. Orientées essentiellement vers la prise en charge individualisée et l'accompagnement des élèves, leur incidence, en termes de moyens d'enseignement ou de crédits pédagogiques, ne peut pourtant être négligée. Or, dans bien des cas, les moyens financiers ne sont pas au rendez-vous des réformes annoncées, dont les calendriers, pour des raisons d'affichage politique, s'affranchissent volontiers de la logique budgétaire. Cette absence d'adéquation entre les ressources réellement disponibles et le contenu des décisions pédagogiques conduit le plus souvent à les différer ou à en étaler, dans le temps, l'application. Elle constitue également une contrainte forte pour les gestionnaires locaux (responsables académiques et chefs d'établissement), qui sont implicitement invités à arbitrer entre les multiples priorités ministérielles, dont ils savent, compte tenu des moyens qui leurs sont délégués, qu'ils ne pourront en assurer simultanément la mise en œuvre.

La difficulté de programmer des réformes qui soient en cohérence avec les moyens dont dispose effectivement le système scolaire peut être illustrée par le développement de l'enseignement linguistique à l'école primaire. Cette politique, mise en œuvre à partir de 1998 dans les classes de CM2, puis de façon progressive dans les classes de CM1, a été confirmée par le « Plan pour l'école » de juin 2000, avec comme objectif de généraliser d'ici 2005, dans l'ensemble des classes du premier degré, l'apprentissage d'une langue étrangère. En attendant que les enseignants, qui à terme ont vocation à prendre en charge ce type d'enseignement, reçoivent une formation adaptée, le ministère de l'éducation nationale fait actuellement appel à des intervenants extérieurs (étudiants étrangers, personnes bilingues, locuteurs natifs vivant en France, etc.) recrutés localement et rémunérés sur le chapitre des dépenses pédagogiques du premier degré.

En 2000, une première enveloppe de 3,3 M€ a été réservée sur ce chapitre pour permettre la rémunération de ces intervenants. Compte tenu de l'objectif qui était alors d'offrir un enseignement de langues vivantes à

l'ensemble des classes de CM2, cette enveloppe s'est avérée inférieure de près de 25 % à l'ensemble des besoins évalués par les inspections académiques. Au titre de l'année scolaire 2001, qui comportait, à la rentrée de septembre, l'extension du dispositif aux élèves de CM1, les besoins s'élevaient à 14,5 M€. Avec 9,7 M€, l'enveloppe budgétaire effectivement allouée ne représentait que 64 % de cette dotation théorique. En 2002, avec la généralisation à toutes les classes de CM1 et l'extension à partir de septembre aux CE2, l'écart entre les moyens apportés et les objectifs affichés se creuse un peu plus, puisque l'enveloppe consacrée à la poursuite du plan ne représente que 50 % des besoins, chiffrés à 31 M€. Sur un chapitre destiné à prendre en charge la totalité des dépenses pédagogiques du primaire³³ et dont la dotation globale ne dépasse pas 50 M€, l'essentiel des crédits est donc mobilisé pour ces rémunérations au détriment des autres activités et notamment des projets d'écoles, dont les financements sont de plus en plus difficilement assurés.

Le développement de l'éducation artistique souffre du même décalage entre les objectifs ministériels et les moyens réellement mis en œuvre. Ce plan, dont l'objectif est de faire bénéficier chaque élève d'au moins deux classes à projets artistiques et culturels (PAC) au cours de son cursus dans le premier degré, prévoit à terme la mise en place de 60 000 classes dites « à PAC ». En 2001, des moyens budgétaires, à hauteur de 10,8 M€, ont été alloués pour permettre de lancer la première étape de ce plan, avec le financement de 20 000 classes dans les écoles publiques et privées. Cet effort n'a cependant pas été poursuivi en 2002, puisque seulement 2,9 M€ ont été prévus en loi de finances pour les enseignements artistiques, alors que la poursuite du plan reposait sur l'ouverture de 40 000 classes à PAC, soit un coût budgétaire de 24 M€.

2 – Des crédits dont l'utilisation n'est pas suivie

Dans le second degré, l'articulation entre les réformes pédagogiques et les moyens d'enseignement est rendue encore plus délicate du fait de l'autonomie budgétaire et comptable des EPLE. Les crédits budgétaires destinés aux actions pédagogiques de l'enseignement secondaire³⁴, qui représentaient en 2001 un total de 220 M€, transitent en

33) Bibliothèques scolaires, développement des enseignements scientifiques (opération « La main à la pâte »), éducation musicale, actions intégrées dans les projets d'école.

34) Ces crédits sont principalement inscrits sur les chapitres 36-71 « Dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement » et 56-37 « Dépenses pédagogiques et technologies nouvelles : premier équipement en matériel ».

effet dans les comptes financiers des lycées et des collèges, où ils sont réputés être intégralement consommés. Or ces crédits ne sont pas systématiquement utilisés et viennent, pour une part importante, grossir les réserves financières des établissements. A l'arrêté comptable du 31 décembre 2000, ces réserves s'élevaient à plus de 300 M€, dont près de 110 M€ correspondaient aux reliquats inemployés des crédits pédagogiques.

Malgré ses efforts récents, notamment avec le développement d'une application informatique permettant de consolider les informations issues des comptes financiers des quelque 8 000 EPLE, le ministère de l'éducation nationale est encore loin de disposer de données fiables et surtout actualisées sur les moyens qui sont réellement disponibles dans les réserves des établissements. Dans ces conditions, il est extrêmement difficile de chiffrer avec précision les crédits nécessaires au financement d'une réforme pédagogique, exercice qui devrait en toute rigueur résulter de la comparaison entre le coût global de la mesure envisagée et les moyens qui peuvent être effectivement mobilisés dans les comptes des EPLE. A titre d'exemple, 38 M€ ont été prévus au budget 2002 pour le renouvellement des manuels scolaires des classes de quatrième, alors que le coût total de cette mesure est évalué à près de 60 M€. La réussite de l'opération fait l'hypothèse de l'existence, dans les budgets des établissements, d'un solde disponible d'au moins 22 M€, sur leur ligne « manuels scolaires ».

3 – L'insertion des technologies de l'information et de la communication à l'école

En 1986, la mise en œuvre du plan « Informatique pour tous » s'était traduite par l'installation des premiers ordinateurs dans les classes. L'équipement des écoles et des EPLE s'est poursuivi tout au long des années 1990, mais de façon dispersée. En 1997, les pouvoirs publics décident d'accélérer le passage de la société française à l'ère des nouvelles technologies : le ministère de l'éducation nationale s'inscrit dans le plan d'action gouvernementale pour la société de l'information (PAGSI) et, tirant les leçons du plan « informatique pour tous », met l'accent non seulement sur l'équipement des établissements scolaires mais également sur les logiciels pédagogiques et la formation des enseignants. Au sein du ministère, la direction de la technologie est chargée de concevoir et de mettre en œuvre une politique de développement des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement, les TICE. Un peu plus de 52 M€ ont été consacrés à cette politique sectorielle en 2001.

Cet effort financier ne répond cependant que partiellement aux besoins des établissements (écoles, collèges et lycées) qui restent dépendants, pour leur équipement, des collectivités territoriales. Ces dernières, dans le cadre de leurs compétences légales, financent en effet l'acquisition des matériels mais aussi la mise en réseau des établissements et leur raccordement à l'internet. Dans ce domaine, les situations, notamment dans le primaire, sont très inégales et malgré un système de prêt à taux particulièrement avantageux, toutes les communes n'ont pas encore procédé à l'équipement de leurs écoles. On dénombre ainsi environ 25 élèves en moyenne par ordinateur dans le premier degré, alors que ce ratio est de 14,5 dans les collèges, de 6,4 dans les LEGT et de 4,8 dans les LP. Une fois le premier équipement réalisé, se pose de surcroît le problème de son renouvellement, d'autant que la technologie dans ce domaine évolue rapidement et que les logiciels éducatifs requièrent des capacités de traitement des données de plus en plus étendues.

Pour sa part, le ministère a arrêté des objectifs ambitieux, consistant, contrairement au choix fait par la majorité des pays de la communauté européenne, non pas à enseigner l'informatique comme une discipline spécifique, mais à l'intégrer dans les autres enseignements. L'ordinateur est présenté comme un nouvel outil à la disposition des enseignants, succédant au tableau noir d'autrefois. Il s'agit, d'une part, de familiariser tous les élèves à ces techniques, souvent accessibles, en raison de leur coût, aux seules familles aisées, et d'autre part, de les utiliser pour lutter contre l'échec scolaire en expérimentant de nouvelles méthodes pédagogiques, jugées plus aptes à capter l'attention des élèves en difficulté. Les académies ont été chargées de mettre en œuvre cette politique, en arrêtant des plans académiques triennaux qui ont permis de mobiliser les services et les établissements en faveur du développement des TICE.

Deux problèmes majeurs se sont cependant posés très rapidement dans les établissements et ont freiné la mise en œuvre de ces objectifs ambitieux. D'une part, la formation des enseignants est demeurée limitée à un petit nombre d'entre eux, particulièrement motivés par cet outil et désireux d'en exploiter toutes les possibilités. Malgré des plans de formation axés sur les TICE dans toutes les académies, les quelques études réalisées montrent que leur usage demeure encore peu fréquent. D'autre part, l'augmentation du parc d'ordinateurs dans les établissements et le développement des réseaux qui les relient a rapidement posé le problème de la maintenance de ces installations et de l'assistance aux utilisateurs.

Ces deux questions demeurent actuellement très mal résolues : les solutions trouvées localement par les chefs d'établissement sont fragiles,

ce qui constitue le principal obstacle au développement de l'usage des TICE. Dans la plupart des académies, les chefs d'établissement n'ont pas reçu de moyens, ni en techniciens, ni en crédits, et font appel aux compétences d'un enseignant volontaire, souvent bénévole. Quelques académies commencent à mettre en œuvre des plates-formes d'appels téléphoniques mais les techniciens susceptibles d'intervenir dans les établissements sur des architectures matérielles et logicielles parfois complexes et souvent disparates sont peu nombreux. Certaines académies ont d'ailleurs choisi d'inciter les établissements à faire appel à des sociétés locales de services informatiques : les chefs d'établissements interrogés par la Cour ont fréquemment constaté, à cette occasion, que les coûts d'intervention, comme les délais, avaient, de ce fait, diminué.

La création en 2001 du brevet informatique et internet, le B2i, n'a pas contribué à clarifier la situation. Initialement, le ministère avait souhaité que les TICE ne fassent pas l'objet d'un nouvel enseignement, mais soient utilisées dans toutes les matières. A cet égard, l'instauration du B2i peut surprendre. Pour lever cette apparente contradiction, le ministère a décidé que ce « brevet » était en réalité une attestation de compétences, ces dernières devant être évaluées dans toutes les matières, à l'école primaire comme dans le second degré. Les enquêtes menées par la Cour dans les collèges ont montré que ces conditions ne sont que rarement respectées : lorsqu'il est délivré, le B2i est souvent attribué à l'issue d'un examen, organisé dans le cadre du seul cours de technologie, et sans lien avec les enseignements délivrés dans les autres matières ou à l'école primaire.

Compte tenu de tous ces éléments, une appréciation des moyens mis en œuvre par le ministère dans le développement des TICE et une évaluation des résultats obtenus devraient s'imposer. Sur ces deux points, il n'existe cependant aucune étude. En ce qui concerne tout d'abord le budget consacré aux TICE, le ministère, comme les académies, ne peuvent identifier que les crédits qui sont spécifiquement affectés à ces actions, et isolés sur des lignes budgétaires particulières. Ils ne sont en mesure d'apprécier, par exemple, ni la part des crédits pédagogiques consacrés à l'achat de logiciels, ni les coûts de télécommunication mis à la charge des établissements. Il n'est pas non plus possible d'évaluer les crédits que leur consacrent les collectivités territoriales. Enfin, en ce qui concerne les résultats de cette politique, la direction de la technologie du ministère a renoncé, contrairement à ses ambitions initiales, à mener une étude systématique. Il n'est donc actuellement pas possible de connaître l'impact, dans les établissements et auprès des élèves, des efforts d'investissements et de formation consentis, notamment depuis 1998, dans le domaine des TICE.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La loi d'orientation sur l'éducation de 1989 a assigné à l'école la double mission d'accueillir tous les élèves d'âge scolaire et de leur offrir un parcours scolaire réussi. Articuler ces deux objectifs s'est avéré d'autant moins aisé que chacun d'eux est complexe à mettre en œuvre.

La scolarisation obligatoire a poussé le système scolaire à accueillir ses élèves sur des parcours de plus en plus longs et de plus en plus diversifiés. Il en est résulté une complexité qui rend plus difficiles les ajustements nécessaires à chaque rentrée pour assurer le fonctionnement de l'école.

Offrir un parcours réussi est un objectif global qui ne peut résulter que d'actions multiples et susceptibles de répondre aux besoins tout aussi multiples des élèves. La notion même de réussite scolaire est difficile à définir. Selon les lieux où ils s'appliquent, les modèles de réussite scolaire diffèrent car ils dépendent, certes, de la structure de l'offre de formation, mais aussi d'éléments externes à l'éducation nationale, tels que la composition sociale de la population scolaire ou le contexte économique.

Diversifier les parcours de formation, accroître l'encadrement pédagogique des élèves, maintenir un réseau de proximité, donner des chances égales de réussite scolaire aux jeunes en aidant davantage ceux qui en ont le plus besoin, enfin élargir la palette des disciplines sont autant de voies développées au cours des dernières décennies pour atteindre les objectifs fixés à l'école.

Toutes ces politiques témoignent, dans leur diversité, du souci d'améliorer la prise en charge des élèves. Par ailleurs, elles ont mobilisé des moyens financiers et humains croissants. Outre la question de la compatibilité de cet investissement avec les limites des ressources publiques, se pose celle de la possibilité de poursuivre, de façon simultanée, des politiques aussi diverses.

La comparaison des coûts entre les cycles de formation et les diverses politiques fait apparaître une répartition des investissements financiers qui est plus subie qu'elle ne résulte d'une politique délibérée. Il n'est pas assuré que les crédits aient été toujours alloués de façon suffisamment orientée vers les publics scolaires qui en ont le plus besoin. Les incertitudes sur l'efficacité des moyens engagés dans l'éducation prioritaire doivent conduire les responsables ministériels à se demander si un investissement plus sélectif, et donc plus concentré sur quelques cibles,

n'aurait pas mieux contribué à réduire les difficultés croissantes de certains publics scolaires.

Aussi est-il nécessaire d'abord de compléter l'objectif d'accès au niveau IV par des orientations nationales définies et révisées régulièrement en fonction des besoins d'insertion et de l'accès dans les différentes voies de l'enseignement supérieur. De tels indicateurs aideraient les académies et les établissements dans les procédures d'orientation entre les différentes voies générales, technologiques et professionnelles et à l'intérieur de chacune d'elles. Ces objectifs doivent s'inscrire dans une programmation explicite des priorités, coordonnée avec les disponibilités budgétaires. Il convient enfin de reconnaître aux différents échelons de responsabilité du système scolaire la possibilité d'adapter ces objectifs aux situations particulières auxquelles ils sont confrontés, sous réserve qu'eux-mêmes soient capables, dans le respect du cadre national, de définir leurs propres priorités et de répartir en conséquence les moyens qu'ils entendent y consacrer.

Chapitre III

Pratiques, résultats et limites de l'évaluation

Comparativement à la plupart des autres ministères, l'éducation nationale a éprouvé très tôt le besoin d'évaluer ses performances dans le système scolaire, les prémices de cette démarche se situant dans les années 1960-1970. Comme l'a depuis précisé la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, l'évaluation de l'école poursuit deux buts : faire progresser le système scolaire et rendre compte à la Nation de ses résultats. Ces deux objectifs sont, à ce jour, inégalement atteints.

Pour rendre compte de ses performances, le ministère s'est doté de structures diversifiées d'évaluation. Outre leurs travaux dans leurs champs respectifs de compétences, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) entreprennent depuis 1998 des évaluations conjointes des académies. La direction de la programmation et du développement (DPD) réalise des évaluations sur de multiples aspects du système scolaire, en tirant notamment parti de l'important appareil statistique dont elle assure la gestion. Ses travaux font l'objet d'une large diffusion et leurs qualité et probité scientifiques sont reconnues, y compris à l'échelle internationale. La DPD participe également aux comparaisons entre systèmes éducatifs qui sont organisées par l'OCDE et par la Commission européenne. Enfin un haut conseil de l'évaluation de l'école (HCEE), indépendant des services ministériels, a été installé en 2000. Sa mission est d'examiner les évaluations conduites dans le système éducatif, de rendre des avis sur les recherches existantes et d'en détecter les lacunes éventuelles.

Pour diversifiée et même foisonnante qu'elle soit, l'évaluation ne constitue pourtant pas encore un outil susceptible de participer de manière significative aux progrès de l'école. Elle présente encore des lacunes et ne s'inscrit pas dans une démarche coordonnée d'analyse. Elle reste surtout trop peu utilisée dans les décisions ministérielles et insuffisamment intégrée dans la gestion du système scolaire.

I – Des performances accrues mais sujettes à débat

Les travaux d'évaluation du ministère de l'éducation nationale, publiés chaque année dans *L'Etat de l'école et Géographie de l'école* montrent qu'en l'espace de deux décennies, le système scolaire a amélioré ses performances. Il a su, en effet, accueillir des élèves plus nombreux et plus hétérogènes, pendant un temps de scolarisation plus long et pour des objectifs de formation plus élevés.

Les objectifs quantitatifs qui avaient été fixés par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, ne sont pourtant pas atteints : l'accès au niveau du baccalauréat stagne en deçà de 80 % d'une classe d'âge et les sorties sans qualification n'ont pas été supprimées, loin s'en faut. Par ailleurs, les inégalités territoriales persistent et témoignent des difficultés rencontrées par l'école pour donner à tous les jeunes les mêmes chances de réussite. Enfin les comparaisons internationales publiées par l'OCDE et la Commission européenne montrent que le système scolaire français a connu des évolutions qui se retrouvent dans l'ensemble des pays comparables, sans pour autant toujours le placer parmi les plus performants.

A – L'accès au baccalauréat

En matière de préparation au baccalauréat, la performance du système scolaire s'apprécie de deux façons : l'une porte sur l'accès aux classes de terminale de lycée (niveau IV), l'autre sur l'obtention du baccalauréat. Dans les deux cas, l'école a fortement progressé, même si elle connaît, à ce jour, un palier qu'elle a du mal à dépasser.

1 – L'accès aux classes de terminale

La part d'une génération qui accède au niveau des classes de terminale de lycée (niveau IV) est passée de 34 % à 69,5 % entre 1980 et 2000. Ce taux recouvre tous les types d'enseignement, y compris l'enseignement agricole et l'apprentissage. S'agissant des seules formations de l'éducation nationale, ces taux se situent respectivement à 33 % et 63,4 %.

Malgré la progression constatée, le taux d'accès au niveau IV de formation reste inférieur à celui de quatre élèves sur cinq d'une même classe d'âge qu'avait fixé la loi d'orientation de 1989. Celui des garçons est inférieur de dix points à celui des filles. Le taux varie enfin selon les académies. Près de treize points séparent l'académie de Rennes (73 %) et celle d'Amiens (60,6 %). Toutes les académies, en outre, n'ont pas évolué de la même manière. Ainsi Montpellier figurait parmi les mieux placées en 1975 (34 %), alors que cette académie se situe actuellement en dessous du taux moyen (64,6 %). Strasbourg n'a pas réussi à compenser sa faiblesse initiale et figure toujours en queue de classement (61,6 %). Ce faible taux reflète toutefois une spécificité régionale car de nombreux élèves alsaciens quittent tôt le système scolaire et bénéficient d'une insertion professionnelle plus facile que dans d'autres académies.

Une analyse complémentaire des disparités académiques permet de mesurer l'accès au niveau IV en termes de valeur ajoutée, c'est-à-dire en comparant le taux constaté d'une académie à celui qu'elle atteindrait si les enfants de ses différentes catégories sociales se comportaient de la même façon qu'au niveau national. Il apparaît alors que les académies à forte valeur ajoutée sont celles de Rennes, Limoges, Lille et Nancy-Metz. A l'inverse, certaines académies méridionales ainsi que celle de Strasbourg restent en deçà des valeurs attendues.

En matière de comparaisons internationales, le rapport publié en mai 2000 par la Commission européenne sur la *Qualité des systèmes scolaires européens* présente un indicateur sur l'achèvement des cursus secondaires supérieurs, ce niveau de formation correspondant à la fin de la scolarité dans les lycées français. Le taux moyen d'achèvement des cursus se situe à 71,2 % d'une génération mais il recouvre de fortes disparités nationales. Un premier groupe de pays présente des taux supérieurs à 80 % : la République Tchèque, la Pologne, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède. La France se situe dans un groupe moyen compris entre 70 et 80 % où figurent également l'Allemagne, la Grèce, le Danemark, la Belgique et les Pays-Bas. Dans la catégorie inférieure apparaissent le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, ce dernier présentant le taux le plus faible (50 %).

Des données complémentaires, présentées par l'OCDE dans son ouvrage *Regards sur l'éducation*, portent sur la part de la population qui a au moins atteint le deuxième cycle du secondaire en 1999 et distinguent deux tranches d'âge : les 25-34 ans et les 55-64 ans.

Pourcentage de la population ayant atteint le niveau du lycée

	Parmi les 55-64 ans	Parmi les 25-34 ans
Espagne	13%	55%
Italie	21%	55%
France	42%	76%
Royaume-Uni	53%	66%
Japon	60%	93%
Canada	62%	87%
Danemark	70%	87%
Allemagne	73%	85%
Etats-Unis	81%	88%

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*

Ces statistiques montrent que la France a longtemps souffert d'un retard qui se matérialise par un faible pourcentage d'accès au lycée des générations de 55-64 ans (42 %). Depuis, l'effort de scolarisation dans les lycées français est indéniable puisque 76 % des générations de 25-34 ans y ont accédé, soit un quasi doublement par rapport aux générations antérieures.

2 – L'obtention du baccalauréat

La proportion des bacheliers parmi les générations françaises de 25 ans et plus est passée de 12,8 % en 1975 à 26,9 % en 1997. Au sein d'une même classe d'âge, elle était inférieure à 25 % en 1980. En 2000, elle atteint 61,7 %. Cette évolution reflète notamment une démocratisation du lycée amorcée de longue date : sur 100 enfants d'ouvriers, 10 obtenaient le baccalauréat dans les générations des années 1950, 20 dans celles nées entre 1964 et 1968, 45 dans celles nées entre 1974 et 1977. Depuis 1985 cette évolution s'est accompagnée d'une modification de la répartition des bacheliers entre les différentes filières, la forte progression résultant surtout de la croissance des séries technologiques et de l'essor du baccalauréat professionnel. A l'inverse, on assiste en proportion à une diminution du nombre de bacheliers généraux, tout particulièrement pour les élèves de la série littéraire.

Selon les académies, la probabilité d'obtenir un baccalauréat varie fortement. En prenant en compte les sessions du baccalauréat en 1996, 1997 et 1998, un écart de près de quinze points sépare les académies de Créteil, Nice et Montpellier et celles de Rennes et de Limoges.

Une fois le baccalauréat obtenu, les jeunes qui se présentent sur le marché de l'emploi ont plus de chances de trouver rapidement un emploi que ceux qui détiennent des diplômes de niveau inférieur. En 2000, si un peu moins de 15 % des bacheliers étaient au chômage, ce taux était de 20 % pour les titulaires de CAP et de BEP et de 40% pour les sortants du système scolaire sans diplôme.

B – Les sorties sans qualification

En 1980, 200 000 élèves quittaient le système scolaire sans diplôme ou avec le seul diplôme de fin d'études primaires. Ils sont 100 000 aujourd'hui. Cet effectif stagne depuis 1995 et montre les difficultés qu'éprouve l'institution scolaire à réduire les sorties sans qualification. De plus, des disparités notables subsistent entre les

académies : plus de huit points séparent l'académie de Nantes (3,7 % de sorties sans qualification en 2001) de celle d'Amiens (11,8 %).

Si l'on rapproche ces disparités géographiques de celles constatées en matière d'accès au niveau des classes de terminale, on peut mettre en évidence deux groupes opposés d'académies. Un premier ensemble est constitué par celles de Rennes, Nantes, Limoges et Toulouse où le pourcentage de sortie sans qualification est faible (moins de 5 %) et où plus de 70 % des jeunes sortent du secondaire au niveau du baccalauréat. A l'inverse, Caen, Strasbourg, Reims, Rouen ou encore Amiens restent éloignées des objectifs de la loi d'orientation car l'accès au niveau IV y est faible (entre 61 et 62 %) et le pourcentage de sorties sans qualification y avoisine ou dépasse les 10 %.

Comme le montrent les études du ministère, c'est à l'issue du collège que se dessinent les différences régionales, avec des politiques académiques qui, en matière d'orientation, sont loin d'être homogènes. Les académies de la région parisienne et du Sud-Est orientent massivement leurs élèves vers la seconde générale et technologique, ce qui ne garantit pas nécessairement un meilleur taux d'accès au baccalauréat. Les académies de Lille ou de Reims privilégient, en revanche, la filière des lycées professionnels. Enfin les académies de Strasbourg et d'Orléans-Tours se caractérisent par l'importance des flux d'élèves vers l'apprentissage.

A l'échelle internationale, tous les pays européens éprouvent des difficultés à résorber les sorties sans qualification, le taux français, pour préoccupant qu'il soit, étant voisin de ceux des pays comparables. La Commission européenne a conduit en 1997 une enquête visant à calculer dans les pays de l'Union et d'Europe centrale le pourcentage, au sein de la population des 18-24 ans, des jeunes qui n'ont accompli qu'un cycle d'enseignement secondaire inférieur (niveau des collèges français). Alors que la moyenne se situe à 22,5 %, de très fortes disparités caractérisent les pays. Les taux atteignent 30,2 % en Italie et 31,4 % au Royaume Uni. Les taux les plus faibles se retrouvent en Allemagne (13,2 %), en France (13 %), en Autriche (11,5 %) et dans les pays scandinaves (9,6 % en Suède).

C – Les performances des élèves

Le ministère de l'éducation nationale publie, chaque année, un indicateur portant sur les acquis des élèves en français et mathématiques à l'entrée en CE2 et en sixième. S'agissant de l'édition 2001, les élèves de CE2 ont répondu correctement à 72 % des questions de français et 67,1 %

de mathématiques, ceux de sixième à 68,5 % des questions de français et 64,6 % de mathématiques. Ces taux globaux recouvrent des scores disparates, puisque ceux des 10 % des élèves les plus forts sont deux fois supérieurs à ceux des 10 % les plus faibles. Ces disparités résultent de deux facteurs principaux dont l'impact s'accroît au cours de la scolarité : l'âge et l'origine sociale des élèves.

On constate une dispersion géographique des résultats des élèves qui demeure assez stable au cours de la décennie 1990-2000. Les académies de Limoges, Rennes, Bordeaux ou Toulouse se situent régulièrement quatre voire cinq points au-dessus de la moyenne nationale, tandis que celles de Lille, d'Amiens ou de Rouen figurent systématiquement sept à huit points au-dessous. Si, dans ces dernières, le poids des difficultés sociales peut éclairer les faibles performances de leurs élèves, celles de Rennes ou de Limoges restent inexplicables, en l'absence d'analyses plus poussées du ministère. La mesure de la valeur ajoutée (comparaison entre les scores réalisés et les scores attendus compte tenu de la structure sociale de l'académie) révèle toutefois que ces différences de performances ne se déduisent pas directement de l'environnement socioculturel.

Les travaux conduits par le ministère pour comparer dans le temps les performances montrent, pour leur part, que l'efficacité de l'école est surtout perceptible sur une période longue. Indépendamment de toute appréciation sur le niveau scolaire moyen, les inégalités de connaissances entre les élèves se sont réduites au fil des décennies. Il est néanmoins difficile d'identifier, dans cette réduction des inégalités entre élèves, les apports respectifs du système scolaire et de la société prise dans son entier. Une autre question porte sur la nature des connaissances comparées dans le temps, l'école dispensant le savoir que la société attend d'elle à un moment donné de son évolution. Enfin la réduction des écarts de performances des élèves n'est pas parvenue à résorber l'illettrisme. Les travaux conduits par le ministère en 2000 montrent ainsi que 14,9 % des élèves éprouvent des difficultés en lecture à l'entrée en classe de sixième ainsi que 9,6 % des jeunes parvenus en fin de scolarité de collège. Ces résultats recourent ceux d'une enquête réalisée en 2001 par le ministère de la défense dans le cadre des journées d'appel de préparation à la défense auprès de 60 000 jeunes de 18 ans. 11,6 % d'entre eux ont des difficultés de lecture, ce taux moyen recouvrant une différence importante entre sexes (8,6 % des filles et 13,9 % des garçons). 6,5 % sont confrontés à des difficultés qui peuvent être qualifiées de graves et 2,4 % à des difficultés très graves car ils ne maîtrisent que très mal les mécanismes élémentaires de la lecture.

S'agissant enfin des comparaisons internationales, le ministère de l'éducation nationale a publié en 2001 une synthèse sur l'évaluation internationale en mathématiques et en sciences des élèves de cinquième et de quatrième, conduite dans 50 pays de l'OCDE. Ce document montre qu'au regard de la moyenne, les élèves français sont en bonne position en mathématiques mais en position défavorable en sciences. Les pays ayant le mieux réussi procédaient à des évaluations des élèves plutôt à partir de projets ou d'exercices pratiques que d'exercices de contrôle tels qu'utilisés en France. Une moindre motivation des élèves français pour les sciences que pour les mathématiques pourrait, par ailleurs, expliquer les différences de performances entre les deux disciplines. La question du temps d'étude ne semble pas influencer sur les performances puisque les élèves des pays qui réussissent le mieux en sciences ne passent pas forcément plus de temps à les étudier.

II – La portée limitée de l'évaluation

Evaluer l'efficacité de l'école est une entreprise ardue à laquelle le ministère de l'éducation nationale s'est attaché en développant des études très diversifiées et en exploitant de multiples indicateurs d'activité et de résultat. Pourtant, de façon paradoxale, ce foisonnement masque des lacunes qui limitent encore l'intégration de l'évaluation dans le pilotage et la gestion du système scolaire.

Alors que l'évaluation devrait normalement permettre de mettre en relation les objectifs de l'école, les moyens mobilisés et les résultats constatés, la dimension financière demeure extérieure à la démarche du ministère. Dans le secteur de la pédagogie où les travaux paraissent pourtant plus aboutis, ceux relatifs aux enseignants et à la mesure de l'efficacité des réformes pédagogiques restent lacunaires et peu coordonnés. Enfin l'évaluation n'a qu'un impact marginal sur le fonctionnement du système scolaire, cette démarche étant encore perçue par les différents acteurs comme éloignée de leurs préoccupations opérationnelles.

A – Les lacunes de l'évaluation dans le domaine financier

Dans sa démarche d'évaluation, le ministère éprouve de grandes difficultés à identifier des relations entre les résultats et les moyens dépensés dans le système scolaire. Pour délicat que soit cet exercice, il

n'est demeure pas moins impératif en raison des ressources que la collectivité nationale consacre à l'école.

1 – L'absence de relations claires entre moyens et résultats

Si le ministère dispose de données sur les dépenses moyennes par élève, il ne parvient pas à les corrélérer aux résultats scolaires. L'analyse des disparités entre académies, mais également les comparaisons avec les systèmes scolaires étrangers, illustrent cette difficulté.

a) Les disparités académiques

Les dépenses du ministère de l'éducation nationale, rapportées au nombre d'élèves du premier et du second degrés, présentent des disparités importantes entre académies. En 1998, le Limousin (4 329 €) et la Corse (4 390 €) présentent ainsi des coûts unitaires supérieurs de plus d'un quart à la moyenne nationale (3 475 €). A l'inverse, ces coûts sont inférieurs de près de 5 % dans les académies de Nantes, Lille et Amiens. Mesurées dans le temps, les disparités constatées ne connaissent pas d'évolution notable car elles tiennent à des effets de structures. Les académies rurales (Limoges, Clermont-Ferrand, Corse, Toulouse) se caractérisent par la faible taille de leurs établissements et par des taux d'encadrement plus forts, ce qui explique le niveau plus élevé de leurs dépenses moyennes par élève. La diversité des coûts résulte également de la composition du corps enseignant, avec un plus grand nombre de personnels jeunes et non-titulaires dans les académies du Nord. En Bretagne et dans les Pays de la Loire, les coûts moindres s'expliquent notamment par le poids de l'enseignement privé sous contrat qui présente, par rapport à l'enseignement public, des effectifs plus importants d'enseignants non titulaires.

S'agissant des dépenses engagées par les collectivités territoriales³⁵, on observe des disparités analogues, sans toutefois que ces dernières viennent corriger ou atténuer celles constatées au titre de la contribution du ministère. Depuis les lois de décentralisation, les départements participent au financement du fonctionnement et de l'investissement des collèges. En 1998, d'après les données ministérielles, le montant de cette participation a représenté 770 € par collégien. Cette moyenne recouvre toutefois des écarts importants avec des financements qui peuvent aller de plus de 1 000 € dans certains départements à moins de 600 € dans d'autres. La contribution financière des régions à la

35) Source : ministère de l'éducation nationale (DPD) - données 1998.

construction et au financement des lycées (820 € en moyenne par lycéen au niveau national) présente également de fortes variations, avec des écarts du simple au double, y compris dans des régions limitrophes.

L'intérêt de ces données serait accru si elles pouvaient être mises en regard des résultats scolaires des élèves. Toute tentative de cette nature se heurte cependant à une grande complexité qu'aucune analyse du ministère ne permet aujourd'hui d'éclairer, y compris les évaluations des académies amorcées depuis 1998 par les deux inspections générales. Si, par exemple, les académies de Limoges et de Clermont-Ferrand présentent, à la fois, des coûts moyens par élève plus élevés et des performances scolaires supérieures à la moyenne nationale au début du collège, tel n'est pas le cas des académies de Rennes ou de Nantes dont les élèves réalisent également des scores élevés, tout en mobilisant des moyens financiers inférieurs à la moyenne nationale.

b) Les comparaisons internationales

En matière de comparaisons internationales, les données financières sont également délicates à corréliser aux performances des différents systèmes scolaires, leur intérêt essentiel étant toutefois de mettre en lumière les caractéristiques de l'école française. L'une d'elles, que la France partage avec l'Allemagne et les Pays-Bas, est un investissement financier inégalement réparti entre le premier et le second degrés.

Dépense annuelle moyenne par élève des enseignements public et privé en équivalent-dollars en valeur 1998

Enseignement élémentaire		Enseignement secondaire	
Espagne	3 200	Espagne	4 270
Royaume Uni	3 250	Royaume-Uni	5 230
Allemagne	3 500	Moyenne OCDE	5 270
France	3 700	Pays-Bas	5 300
Pays-Bas	3 800	Japon	5 890
Moyenne OCDE	3 850	Allemagne	6 210
Japon	5 100	Italie	6 460
Italie	5 600	France	6 600
Etats-Unis	6 050	Danemark	7 200
Danemark	6 700	Etats-Unis	7 260

Source : OCDE, citée dans l'Etat de l'école édition 2001

Si les dépenses consacrées à l'enseignement primaire français sont légèrement inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE, celles relatives au second degré se situent au-delà de cette moyenne. Ces éléments financiers doivent toutefois être mis en perspective avec la durée de scolarité particulièrement longue des élèves français. A l'âge de cinq ans, l'espérance de scolarisation d'un élève français est de 16,5 ans, contre 14,7 ans au Royaume Uni, 15,3 ans aux Etats-Unis et au Canada, 15,8 ans en Italie et 16,4 ans aux Pays-Bas. Cette espérance de scolarisation est cependant dépassée par celles de l'Espagne (16,8 ans), de l'Allemagne (17,1 ans) et du Danemark (17,7 ans).

Malgré leur intérêt, les données de l'OCDE, reprises dans l'édition 2001 de *L'Etat de l'école*, ne permettent pas d'en inférer un jugement sur le caractère économe ou non du système scolaire français, sauf à souligner que, selon toute vraisemblance, ce dernier s'avère plus coûteux que celui du Royaume-Uni qui dépense moins par élève sur une durée plus courte, et moins coûteux que le Danemark qui, à l'inverse, dépense plus par élève sur une durée plus longue.

Si l'on rapproche ces diverses données des dernières comparaisons internationales conduites en 2001 sur les performances des élèves en mathématiques et en sciences, leur lien ne paraît guère évident, les systèmes scolaires les plus coûteux n'étant pas forcément les plus performants. Avec une dépense globale d'éducation deux fois moindre qu'en France, les élèves de la République Tchèque ont, par exemple, mieux réussi les épreuves que leurs homologues français. Une telle comparaison est toutefois contestable. En effet, les coûts induits par un système scolaire ne concernent pas tous les actions spécifiquement destinées à accroître la qualité de l'enseignement. Le maillage territorial des établissements, la structuration des parcours de formation, la durée de scolarisation, le niveau de rémunération des enseignants constituent autant de facteurs qui peuvent expliquer des coûts fortement contrastés entre pays mais qui n'ont pas forcément un impact sur les performances des élèves. Malgré les incertitudes liées à ces constats statistiques, d'importants progrès restent-ils à faire, en France comme ailleurs, pour lever l'opacité des liens entre performances et moyens alloués à l'école.

2 – L'absence de suivi analytique des activités d'enseignement

Les évaluations conduites dans le système scolaire ne sont pas conçues comme des outils au service de l'optimisation des moyens. A titre d'exemple, *L'Etat de l'école* présente, comme son titre l'indique, l'activité, les dépenses moyennes par élève et les résultats du système scolaire et de ses différents niveaux de formation. Il ne vise donc pas à

procéder à une évaluation précise des réformes pédagogiques ou des dispositifs d'aide aux élèves au regard des moyens qu'ils mobilisent. Les évaluations des réformes pédagogiques, quand elles existent, ne prennent que rarement en compte la dimension financière.

Cet état de fait peut certes s'expliquer par les difficultés qu'il y a à corréler des résultats aux moyens mais également à identifier les moyens mobilisés par ces activités. En effet, le système scolaire n'a pas développé d'outil de comptabilité analytique qui permettrait de calculer le coût réel d'une réforme pédagogique ou d'un dispositif éducatif, les seules données disponibles étant, dans le meilleur des cas, des estimations ou des chiffrages théoriques.

La seule exception est le produit ADAGIO destiné aux établissements (aide à la démarche analytique de gestion informatisée et optimisée) dont le champ d'application recouvre les activités des établissements. Cette application présente des tables de rémunération établies par grade et par métier, y compris pour les enseignants, mais n'est pas encore utilisée pour analyser les dépenses d'enseignement. Un tel usage aboutirait, d'ailleurs, à des informations lacunaires sur ces dernières, du fait que les dépenses de rémunération des enseignants ne sont pas incluses dans un budget consolidé des établissements.

B – Les insuffisances de l'évaluation dans le domaine pédagogique

Dans le domaine pédagogique où le ministère s'est investi de longue date, les évaluations souffrent encore de certaines lacunes. Les évaluations qui portent sur les enseignants et leurs pratiques pédagogiques restent insuffisantes. Alors qu'elles devraient mesurer l'impact des réformes pédagogiques sur les performances des élèves, rares sont les évaluations qui s'attachent à une telle analyse. Enfin, de façon plus générale, les évaluations relatives aux performances des élèves restent insuffisamment coordonnées.

1 – Les lacunes de l'évaluation des enseignants

Les enseignants sont, au premier chef, les responsables de l'efficacité du système scolaire. Ils ne font pourtant l'objet, à proprement parler, d'aucune évaluation.

Du côté de la DPD, les travaux relatifs aux enseignants portent, d'une part, sur leurs attentes et les représentations qu'ils se font de leur métier, notamment au début de leur carrière, d'autre part, sur leurs

pratiques pédagogiques. Ces études se limitent bien souvent à mettre en lumière une extrême diversité de ces dernières, qui est certes un signe de créativité mais qui n'est peut-être pas sans lien avec les disparités des performances des élèves. Il est regrettable que ces travaux ne soient pas davantage l'occasion d'identifier les pratiques les plus efficaces qui pourraient être utilement appliquées à d'autres établissements.

Par ailleurs, l'inspection individuelle des enseignants paraît plus commandée par les obligations statutaires régissant l'avancement que par une volonté de mesurer les compétences. Dans le second degré, hormis les recommandations ponctuelles des groupes disciplinaires d'inspecteurs, les critères d'appréciation des qualités professionnelles des enseignants ne sont pas explicités par l'IGEN. Les travaux engagés en 1996 pour harmoniser les grilles de notation n'ont pas non plus abouti à l'élaboration d'un référentiel commun aux inspections individuelles³⁶.

Des initiatives récentes doivent être toutefois signalées à l'échelon des services déconcentrés, comme la Cour a pu le constater lors du contrôle des corps d'inspection dans cinq académies (Créteil, Clermont-Ferrand, Lyon, Nantes et Strasbourg). Les missions traditionnelles d'inspection individuelle des inspecteurs territoriaux (inspecteurs de l'éducation nationale pour le premier degré, inspecteurs pédagogiques régionaux ou de l'enseignement technique pour le second degré) évoluent alors vers une analyse du fonctionnement des équipes enseignantes et prennent notamment en compte des critères tels que l'animation pédagogique ou la participation à la gestion de l'offre scolaire.

Si ces nouvelles missions sont venues alourdir les charges de travail des inspecteurs, ce dont témoigne une baisse sensible du rythme des inspections, elles ont été l'occasion de donner aux procédures d'inspection une dimension plus évaluative. C'est, par exemple, le cas de l'académie de Créteil où les inspecteurs doivent tenir compte de l'organisation pédagogique globale de l'établissement dans l'appréciation des enseignants. Mais de telles démarches d'évaluation sont encore en nombre limité et se situent dans un cadre méthodologique encore balbutiant.

2 – L'évaluation des réformes pédagogiques

Une première catégorie d'évaluations a pour objectif de mesurer auprès d'un échantillon d'établissements les effets d'une réforme encore à l'état de projet et d'éclairer les décideurs sur l'intérêt de l'étendre à tous

³⁶ Le HCEE a rendu un avis sur l'évaluation des enseignants et de leurs pratiques pédagogiques en février 2003.

les établissements. Avant de généraliser la réforme des collèges, le ministère décida d'effectuer en 1994-1995 une expérimentation préalable sur un échantillon de collèges qui s'étaient portés volontaires. Ce travail consista notamment à mesurer l'impact de ces mesures sur les performances des élèves de sixième. En janvier 1997, le ministère a prolongé ces travaux dans les classes de cinquième. Des évaluations sont également intervenues avant la relance de l'éducation prioritaire en 2000. Elles montrèrent qu'en moyenne les élèves ont de moins bons résultats en ZEP que hors ZEP au niveau du CE2 mais que l'écart des performances diminue en classe de sixième. Si ces deux réformes se sont fondées sur des évaluations préalables, cette précaution pourtant indispensable n'est pas systématique et n'a notamment pas été prise pour la réforme des lycées.

Un second type d'évaluation prend la forme de bilans des réformes, une fois celles-ci appliquées à l'échelle nationale. Les réformes des collèges et des lycées respectivement engagées en 1996 et en 1999 ont ainsi fait l'objet d'évaluations. Ces travaux sont toutefois lacunaires car ils ne font que rarement référence aux effets des réformes sur les performances des élèves alors même qu'elles ont été conçues pour les améliorer. De plus, ils ne comportent quasiment jamais de données sur les coûts financiers. De tels travaux présentent donc un intérêt limité car ils se réduisent à un bilan de l'application des directives nationales, sans en tirer de conclusions ni sur leur efficacité pédagogique, ni sur la pertinence des surcoûts qu'elles ont induits.

3 – Des évaluations insuffisamment coordonnées

Le ministère s'est doté de nombreux instruments d'évaluation pour évaluer les élèves et les établissements d'enseignement : évaluations diagnostiques des connaissances des élèves de début d'année scolaire³⁷, suivis de cohortes d'élèves au cours et après leur cursus de formation,

37) Depuis 1989, le ministère met à la disposition des enseignants des outils d'évaluation diagnostique en début de CE2 et de classe de 6^{ème}. Depuis la rentrée 2002 sont également concernés le cours préparatoire et la classe de 5^{ème}. En revanche, les évaluations ont été abandonnées à l'entrée en classe de seconde. L'objectif est d'aider les enseignants à détecter les lacunes de leurs élèves au moment de la rentrée scolaire.

mesure de la valeur ajoutée des lycées³⁸. Ce dispositif étoffé souffre pourtant d'une grande parcellisation. Alors que les différentes méthodes d'évaluation pourraient être combinées pour appréhender de façon globale et ordonnée les performances scolaires, elles demeurent trop souvent mises en œuvre de façon isolée.

Il est ainsi regrettable que le ministère n'ait pas encore procédé à des comparaisons pour un même élève entre son insertion dans la vie active, ses résultats aux évaluations diagnostiques et ses résultats aux examens, alors qu'une telle étude, pourtant techniquement possible, pourrait éclairer les processus d'orientation scolaire. De même, la mesure de la valeur ajoutée des lycées qui porte sur la réussite au baccalauréat est calculée indépendamment du niveau de connaissances des élèves qui accèdent en classe de seconde. En l'absence de référence au niveau initial des lycéens, l'analyse de l'apport pédagogique des établissements s'en trouve dès lors limitée.

Enfin les tests des évaluations diagnostiques sont définis indépendamment du contenu des examens, à la différence de certains pays tels que les Pays-Bas. En l'état, les performances des élèves en classe de 6^{ème} ne peuvent pas être comparées avec celles qui sont validées par le brevet de fin de collège qui, au demeurant, n'a pas le statut d'examen national. L'abandon en 2002 des évaluations diagnostiques à l'entrée de la classe de seconde empêche toute comparaison avec les résultats qu'obtiennent les élèves au baccalauréat. Autrement dit, en l'absence d'utilisation conjuguée de ses différents outils d'évaluation, le ministère de l'éducation nationale n'a pas véritablement les moyens d'apprécier la plus value qu'il apporte aux élèves au cours de leur cursus de formation, ni d'identifier clairement les facteurs qui concourent à l'efficacité de l'école.

38) Cette méthode vise, à partir d'indicateurs de performances à mesurer la valeur ajoutée des lycées à partir d'indicateurs qui portent sur la préparation et la réussite au baccalauréat (IPES, indicateurs de performances des établissements scolaires). Les facteurs extérieurs à la réussite scolaire, liés à l'origine sociale et à l'âge des élèves, sont neutralisés afin de ne faire apparaître ce qui est dû à l'action propre du lycée. En confrontant les valeurs des indicateurs attendus du lycée, c'est-à-dire les résultats qu'il enregistrerait si ses élèves obtenaient, à partir de la même scolarité, les mêmes résultats que les élèves des autres lycées de même âge et de même origine sociale, aux résultats qu'il obtient effectivement, le ministère peut ainsi apprécier la valeur ajoutée ou les contre-performances de l'établissement en cause.

C – L'usage restreint des évaluations

De façon générale, la démarche d'évaluation n'est pas encore suffisamment intégrée dans le pilotage et la gestion du système scolaire.

A l'échelon central, l'utilisation de l'évaluation par les décideurs ministériels reste limitée. Les travaux d'évaluation de l'IGEN et de l'IGAENR donnent certes lieu à des rapports au ministre qui, au terme d'observations critiques, se concluent par des recommandations. L'efficacité de ces interventions paraît toutefois relative puisque le rapport général de l'IGAENR de l'exercice 2000 souligne qu'entre 1995 et 1999 seules 20% de ces recommandations ont reçu une exploitation effective.

Les travaux de la DPD sont, pour leur part, largement diffusés mais ils sont ressentis comme éloignés des préoccupations immédiates des responsables du système scolaire. Ils ne sont pourtant pas sans effets, mais ces derniers sont le plus souvent indirects et différés, hormis lorsque, comme ce fut le cas en 2000 lors de la relance de l'éducation prioritaire, les décisions découlent directement de travaux d'évaluation. La difficulté est, il est vrai, de concilier le temps nécessaire à la conception, à la mise en œuvre et à l'exploitation d'une évaluation avec l'urgence des actions à mener en fonction des priorités successives des responsables ministériels.

A l'échelle des établissements, notamment du second degré, l'usage des évaluations diagnostiques des élèves est peu répandu parmi les enseignants. L'évaluation de la valeur ajoutée des lycées suscite un intérêt croissant des chefs d'établissement mais ces derniers en regrettent la lourdeur et la complexité de mise en œuvre. Enfin, les évaluations conjointes que les deux inspections générales conduisent sur le fonctionnement pédagogique et administratif des académies sont trop récentes pour qu'on puisse mesurer leur impact sur le pilotage rectoral. La question se pose néanmoins de leur portée opérationnelle. Cette réflexion sur les conséquences en gestion des évaluations des académies n'est encore qu'esquissée au sein du ministère alors qu'elle devrait constituer un préalable indispensable à la mise en œuvre des procédures budgétaires fixées par la loi organique relative aux lois de finances d'août 2001.

Aussi, à tous les niveaux de responsabilité, peut-on relever une relative indépendance entre la gestion du système scolaire et la démarche d'évaluation. Il est vrai que cette dernière ne s'est guère attachée à des sujets plus directement axés sur les préoccupations immédiates des gestionnaires de l'école, c'est-à-dire les procédures et l'organisation du

système scolaire. En effet, hormis les travaux de l'IGAENR qui sont davantage orientés vers l'audit des structures administratives que vers leur évaluation proprement dite, rares sont encore les analyses relatives à l'impact du mode d'administration du système scolaire sur les performances des élèves.

A ce titre, les évaluations conduites sur la valeur ajoutée des lycées n'identifient pas clairement l'effet du mode de direction des chefs d'établissement ou du travail collectif des enseignants sur la réussite des élèves. Pourtant, comme le montrent les analyses du ministère sur l'éducation prioritaire, il semble bien que la nature et la qualité du pilotage administratif d'un établissement et d'un projet pédagogique soient loin d'être neutres. A cet égard, l'évaluation de l'école se heurte aux difficultés qu'éprouve le ministère de l'éducation nationale à surmonter son clivage, encore trop marqué, entre filières pédagogique et administrative.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'école forme des élèves pendant un temps plus long et pour des niveaux de formation plus élevés que par le passé. Mais les sorties sans qualification subsistent, l'illettrisme n'est pas jugulé, l'accès au niveau du baccalauréat reste inférieur à ce qui était souhaité, enfin la lutte contre les inégalités devant l'école se heurtent aux performances contrastées des académies et des établissements.

Les réponses apportées par les travaux d'évaluation du système scolaire restent encore limitées. Ces travaux ne permettent pas d'établir une relation entre les moyens et les résultats de l'école. Malgré la richesse et la variété des données statistiques qu'ils utilisent, ils ne parviennent pas encore à identifier les facteurs à l'œuvre dans le processus d'amélioration de la formation des élèves. Enfin leur utilisation à des fins de décision reste insuffisante.

Les programmes de recherche qu'a récemment lancés le ministère devraient contribuer à apporter des réponses sur certains points, notamment sur l'origine des disparités de performances entre académies et leurs évolutions sur ce qu'on appelle « l'effet établissement » ou encore sur l'impact des politiques et de la gestion des académies sur les résultats.

Mais il reste au ministère à conduire plusieurs démarches. L'expérimentation préalable des réformes devrait être généralisée et, après mise en œuvre, des bilans de ces réformes systématiquement établis, prenant en compte leur impact sur les performances des élèves. Les établissements doivent être incités à utiliser les indicateurs IPES en tirant parti de leur simplification et en diffusant des éléments de comparaison. Des échanges plus systématiques sur les pratiques pédagogiques méritent d'être organisés. Compte tenu des moyens mis à la disposition du système scolaire, il est impératif d'inclure des critères de coût dans les évaluations des structures d'enseignement et des politiques pédagogiques.

Le renforcement de la coopération entre les deux inspections générales, qu'un rapport au ministre envisageait même en 1993 de fusionner, devrait contribuer à réduire le clivage encore trop marqué entre les gestions pédagogique et administrative du système scolaire.

Enfin le ministère doit se doter d'instruments qui mesurent la valeur ajoutée qu'apporte l'école à ses élèves au cours de leur parcours de formation. La révision du statut du brevet des collèges et la remise en place d'évaluations à l'entrée du lycée sont des voies possibles pour forger de tels outils.

Chapitre IV

Les contraintes de la gestion

En plaçant l'élève au centre du système éducatif et en faisant de la réussite scolaire son objectif premier, la loi d'orientation de 1989 a conduit à multiplier les modes de prise en charge et les parcours de formation, dans le souci d'adapter l'école à des publics de plus en plus diversifiés.

Cette politique ambitieuse se heurte cependant aux nombreuses contraintes qui enserrant la gestion du système et expliquent que la réalisation des objectifs de la loi d'orientation mobilise des moyens budgétaires et humains sans cesse croissants. Qu'il s'agisse de la délégation de moyens d'enseignement aux établissements, de la gestion des personnels enseignants ou encore de la préparation de la rentrée scolaire, le poids des rigidités et la complexité des procédures entravent les évolutions et interdisent une réelle maîtrise des coûts.

L'offre de formation scolaire doit ainsi concilier des logiques souvent contradictoires : entre les attentes des différents partenaires de l'école (familles et enseignants), entre les besoins horaires par discipline et le potentiel d'enseignants disponibles, entre les capacités d'accueil de chaque filière, la satisfaction des besoins de l'économie et les décisions effectives d'orientation. Dans un contexte marqué par les phénomènes de concurrence entre établissements, les modifications qui peuvent être apportées aux structures pédagogiques résultent plus d'une approche empirique et d'initiatives éclatées, à seule fin parfois d'accroître l'attraction exercée sur les élèves, qu'elles ne procèdent d'une démarche maîtrisée garantissant la rationalisation de l'offre scolaire et l'optimisation des moyens d'enseignement.

La gestion des enseignants offre pour sa part une marge de manœuvre de plus en plus étroite pour répondre, dans des conditions satisfaisantes, aux besoins des établissements, comme en témoigne par exemple la difficulté persistante à assurer les remplacements. Le ministère a souvent renoncé, en effet, à utiliser pleinement les dispositions réglementaires qui lui auraient permis de maîtriser les affectations et le déroulement des carrières pour mieux répondre aux besoins du service de l'enseignement. La rénovation du métier d'enseignant paraît dorénavant indispensable ; elle est à peine esquissée.

Enfin la gestion du système éducatif est largement contrainte par le rendez-vous annuel de la rentrée, dont la préparation mobilise l'ensemble des acteurs institutionnels. L'obligation de mettre un professeur dans chaque classe doit en outre être réalisée dans chacun des quelque 60 600 établissements scolaires publics du premier et du second degrés. Atteindre cet objectif suppose, compte tenu de la rigidité et de la complexité des procédures administratives, mais également des incertitudes liées aux prévisions d'effectifs, que le système conserve, dans

la gestion des postes d'enseignement comme dans celle des personnels, des moyens d'adaptation importants, qui se traduisent, au plan budgétaire, par des solutions souvent coûteuses.

I – Une gestion très complexe de l'offre de formation scolaire

L'offre de formation scolaire résulte de l'implantation, sur le territoire académique, des structures pédagogiques (établissements et classes), ainsi que des enseignements qui y sont dispensés. Dans le premier degré, cette offre de formation est régie par des considérations démographiques et par la nécessité d'accueillir l'ensemble des élèves. Sous la dénomination de « carte scolaire », elle se traduit essentiellement en termes d'ouverture et de fermeture de classes. Dans le second degré, caractérisé par la diversité des filières et des options, l'offre scolaire ou « carte des formations » est en revanche issue d'un processus beaucoup plus complexe, qui s'inscrit en outre, depuis les lois de décentralisation de 1983, dans le cadre d'un système de compétences partagées entre l'Etat et les collectivités locales³⁹.

A – La carte scolaire du premier degré

L'offre de formation ou « carte scolaire » du premier degré⁴⁰ relève de la responsabilité des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN). Son élaboration est étroitement liée à la gestion et à la répartition des moyens d'enseignement, puisque, compte tenu de l'organisation pédagogique de l'enseignement primaire, il existe une corrélation directe entre l'implantation des emplois, l'affectation des maîtres et l'ouverture ou la fermeture des classes. Si les procédures de révision de la carte scolaire du premier degré sont techniquement moins complexes que celles qui conduisent à faire évoluer l'offre de formation du second degré, elles

39) Si l'Etat conserve la responsabilité des orientations pédagogiques et du contenu des enseignements, les collectivités locales ont des attributions étendues en matière d'équipement et de fonctionnement des établissements, ainsi qu'en matière de planification scolaire : il leur revient notamment de définir, à moyen terme, les besoins quantitatifs et qualitatifs de formation (loi n° 83-663 du 22 juillet 1983).

40) La gestion de la carte scolaire du premier degré a été examinée par la Cour dans le cadre d'une enquête consacrée à la gestion des enseignants du primaire et conduite dans cinq inspections académiques.

suscitent en revanche une mobilisation nettement plus forte des acteurs de terrain (parents, enseignants, élus locaux, etc.).

1 – Les procédures de révision annuelle de la carte scolaire

La révision de la carte scolaire, qui constitue l'une des tâches essentielles des inspections académiques et qui suscite régulièrement de vives tensions locales, s'ordonne autour d'un calendrier relativement figé et commence dès le mois d'octobre de l'année précédente, avec les travaux sur les prévisions d'effectifs. Ces travaux s'appuient très largement sur les estimations fournies par les directeurs d'écoles, qui possèdent souvent une très bonne connaissance de l'environnement local. La construction de nouveaux logements, l'existence de structures d'accueil de jeunes enfants ou encore l'arrivée d'une entreprise sont autant d'éléments qui viennent modifier les effectifs scolaires attendus. Il revient également aux directeurs d'écoles de prendre contact avec les établissements préélémentaires pour quantifier les inscriptions prévisibles en cours préparatoire. C'est à partir de ces prévisions que les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN), chargés des circonscriptions primaires, élaborent, sous l'autorité de l'IA-DSDEN et le plus souvent en liaison avec les responsables municipaux, les premières ébauches de la carte scolaire.

Ce n'est toutefois qu'en janvier que commence la véritable négociation, quand les autorités académiques (recteurs et inspecteurs d'académie) reçoivent de l'administration centrale la notification des emplois qui leur seront effectivement alloués pour la rentrée scolaire en préparation. Une fois connue l'enveloppe des moyens, l'inspecteur d'académie et les IEN de circonscription organisent avec les représentants des personnels enseignants une série de réunions de travail informelles, afin d'examiner les modifications qui devront être apportées à la carte scolaire. Ces réunions sont destinées à préparer le comité technique paritaire départemental (CTPD), consulté vers le mois de février, sur les mesures envisagées. Enfin le comité départemental de l'éducation nationale (CDEN)⁴¹, réuni au mois de mars-avril sous la présidence du préfet, examine le projet définitif de carte scolaire. Dans les faits, compte tenu de la date tardive de sa consultation, le CDEN apparaît le plus souvent comme un organisme d'information et une chambre

41) Ce comité créé par la loi du 22 juillet 1983 et dont les attributions ont été définies par le décret du 21 avril 1985 est réuni deux fois par an. Composé de trente membres représentant à parité les collectivités territoriales, les personnels enseignants et les usagers (parents d'élèves, associations éducatives), le CDEN a une compétence consultative en ce qui concerne le service public départemental de l'enseignement.

d'enregistrement, sans réelle faculté de remise en cause des décisions prises en amont.

Ces décisions sont ensuite communiquées aux maires et aux directeurs d'écoles concernés et c'est à cette période, qui correspond au début du printemps, que les réactions commencent à se manifester. Selon l'importance et le poids politique des acteurs scolaires, le ministère est parfois amené à modifier la répartition initiale des moyens, que ce soit sous la pression des élus locaux, des syndicats d'enseignants, attentifs aux droits acquis des personnels, ou encore des parents, qui, souvent informés en fin de procédure du résultat des négociations auxquelles ils n'ont pas participé, n'ont plus que l'espace public pour contester, parfois de façon spectaculaire, les mesures qui ont été arrêtées.

2 – Les critères d'ouverture et de fermeture de classes

Pour procéder aux ouvertures ou aux fermetures de classes, les inspections académiques utilisent en général des seuils d'effectifs, qui peuvent être modulés en fonction du niveau (élémentaire ou préélémentaire), de la situation de l'école (établissement en ZEP ou non) ou encore des caractéristiques sociales des publics scolaires accueillis. Des seuils différents peuvent également être appliqués selon qu'il s'agit de retirer ou d'attribuer un poste d'enseignant : à titre d'exemple, un effectif supérieur à 28 élèves entraînera une décision d'ouverture, alors qu'à l'inverse le seuil de suppression sera fixé à 26 élèves par classe⁴². Alors que la notion de seuil n'existe pas au niveau national et qu'aucune norme réglementaire ne détermine un effectif moyen par classe⁴³, les barèmes départementaux, bien qu'institués dans un souci de transparence, sont souvent considérés par les acteurs locaux comme des références intangibles, devant nécessairement déclencher l'attribution d'un poste supplémentaire dès que le seuil est dépassé, ne serait-ce que d'un élève. En revanche, l'application de ces mêmes barèmes est vécue comme une injustice lorsqu'il s'agit, pour quelques élèves de moins, de fermer une classe. Entre, d'un côté, l'administration académique, accusée de faire

42) Autrement dit, si le nombre moyen d'élèves par classe, dans l'école concernée, est inférieur à 26 élèves, une fois la fermeture intervenue.

43) Au niveau du ministère, les attributions ou les retraits d'emploi, en fonction des évolutions de la démographie scolaire, se font en traduisant ces évolutions en nombre de postes : par tranche de 20 élèves pour les créations et par tranche de 25 pour les suppressions pour la rentrée 2000. Ces ratios peuvent en outre varier d'une rentrée scolaire à l'autre en fonction des objectifs ministériels, en passant de 25 à 40, voire même à 60 le seuil de suppression de classe, lorsqu'on souhaite par exemple limiter les retraits et atténuer les effets induits par la baisse des effectifs.

preuve d'une approche technocratique et comptable et de méconnaître la réalité du terrain, et, de l'autre, des partenaires (parents d'élèves et enseignants) qui s'arc-boutent sur une exigence de diminution du nombre d'élèves par classe, la situation devient rapidement conflictuelle.

L'existence des seuils d'effectifs, souvent contestés et parfois mal compris, même lorsqu'ils ont fait l'objet d'une négociation préalable avec l'ensemble des partenaires concernés, nécessite, à l'évidence, une approche plus qualitative. Dans la plupart des départements, lors de la préparation de la carte scolaire, les inspecteurs d'académie s'autorisent désormais une marge d'appréciation, tenant compte des considérations locales. L'évolution prévisible des effectifs sur le long terme (afin d'éviter les mesures successives de fermeture puis d'ouverture), le contexte social ou les difficultés économiques, les suppressions de classes intervenues récemment dans l'école concernée, ou encore la parité de l'encadrement pédagogique avec les établissements privés voisins sont autant de paramètres à prendre en compte dans les décisions de retrait ou d'attribution de postes.

La mise en œuvre de ces différents critères, si elle répond à la nécessité de sortir d'une logique purement quantitative, contribue néanmoins à une relative opacité des décisions et n'évite pas, loin s'en faut, les tensions et les affrontements.

3 – La communication avec les acteurs de la carte scolaire

Dans ce contexte, seule une communication étroite avec tous les intervenants locaux peut éventuellement désamorcer les conflits qui apparaissent à l'annonce des mesures de carte scolaire. Des instances de concertation existent (commissions consultatives ou conseils) mais les informations échangées dans ce cadre ne touchent qu'un petit nombre des partenaires impliqués. Il importe donc de saisir toutes les occasions pour montrer la logique et la cohérence des mesures proposées auprès des élus, des familles et des enseignants, mais également auprès des médias.

Dans l'élaboration de la carte scolaire, les marges de manœuvre des responsables départementaux de l'éducation nationale restent néanmoins réduites. Les revendications systématiques en matière d'augmentation des taux d'encadrement et de réduction du nombre d'élèves par classe, la mobilisation toujours vive des acteurs locaux et les interventions fréquentes des élus, la nécessité de consacrer des moyens croissants au dispositif de l'éducation prioritaire (notamment à l'occasion de la révision de la carte des ZEP à la rentrée 1999), ou encore l'augmentation des postes consacrés au remplacement ou des décharges de service des directeurs d'écoles, sont autant de facteurs de rigidité dans

la gestion des emplois du premier degré. A ces contraintes locales s'ajoutent les annonces parfois hâtives qui peuvent être faites au niveau national, comme le « zéro-défaut » en matière de remplacement ou la généralisation de l'apprentissage des langues vivantes, et qui font naître des attentes souvent impossibles à satisfaire. Dans ces conditions, les décisions ne peuvent que relever de l'empirisme et du savoir-faire des inspecteurs d'académie contraints d'arbitrer, dans des délais toujours très courts, entre les priorités pédagogiques et les exigences des différents partenaires. En dépit d'une amélioration sensible des moyens d'enseignement, il ne faut donc pas s'étonner que les mesures de carte scolaire (fermeture de classe ou refus d'ouvrir une classe supplémentaire) continuent à engendrer l'incompréhension et l'insatisfaction des partenaires de l'école.

B – La carte des formations du second degré

Si elle ne se traduit pas de façon directe et immédiate par des mesures de fermeture de classes ou d'écoles, l'élaboration de la carte des formations du second degré constitue, pour les responsables académiques, un exercice tout aussi délicat. Située à la conjonction de logiques distinctes et souvent concurrentes, elle doit à la fois répondre à l'hétérogénéité des publics scolaires, aux impératifs d'aménagement du territoire, aux orientations éventuellement arrêtées par la collectivité régionale et à la nécessité de réguler les flux d'élèves, en adéquation avec les besoins de formation exprimés par les partenaires professionnels et économiques. Ces différents objectifs doivent par ailleurs être poursuivis en évitant une excessive dispersion des moyens d'enseignement et en limitant les phénomènes de concurrence entre les établissements, pour qui la carte des formations reste avant tout un élément d'attractivité, voire de sélectivité. Les contrôles menés par la Cour dans cinq académies métropolitaines ont montré que les tentatives de rationalisation et de pilotage de l'offre scolaire se heurtent ainsi à de multiples contraintes, parmi lesquelles la gestion des personnels enseignants n'est certainement pas la moindre. Les effets sur les structures d'enseignement de ce pilotage académique sont en outre peu perceptibles et témoignent des nombreuses rigidités inhérentes à l'organisation pédagogique des établissements.

1 – Un processus complexe et inégalement maîtrisé

L'évolution de l'offre de formation et les modifications apportées à la structure pédagogique des établissements relèvent d'un processus complexe qui s'inscrit dans le cadre général de la préparation de la

rentrée. Ce processus relève par ailleurs de deux approches qui, même si elles apparaissent souvent confondues dans la succession des opérations préalables à la rentrée scolaire, n'en restent pas moins distinctes.

La première, qui s'appuie sur des éléments essentiellement quantitatifs (évolution de la démographie scolaire, volume des moyens délégués à l'académie, etc.), vise à scolariser les élèves dans des conditions optimales en termes de répartition géographique, de taille des structures et d'encadrement pédagogique. Cette logique « quantitative » prévaut essentiellement au collège, où les enseignements restent très généraux et où la question de l'offre de formation, en termes de diversité, ne se pose pas véritablement.

Pour le lycée en revanche, le pilotage de l'offre scolaire obéit à une approche de nature plus qualitative qui consiste, de façon idéale, à bâtir un dispositif de formation qui, par sa pertinence et son contenu, corresponde à la fois aux souhaits des élèves et de leurs familles, aux impératifs pédagogiques de l'orientation, aux besoins économiques à moyen terme de la région et aux débouchés du marché de l'emploi local. Dans cette deuxième approche, deux cartes se dessinent au niveau des services académiques : la carte des options et des langues vivantes qui concerne essentiellement le lycée d'enseignement général, mais surtout la carte des formations professionnelles et technologiques qui, compte tenu de la spécificité de ces enseignements, mais également des équipements qu'ils nécessitent, tient une place tout à fait prépondérante dans le processus d'élaboration de l'offre de formation.

L'approche quantitative, fondée sur la répartition des moyens d'enseignement en fonction des effectifs scolaires attendus, conditionne cependant directement le déroulement et la réussite matérielle de la rentrée. Elle occupe de ce fait une place prépondérante dans la gestion de l'offre de formation, au détriment d'une approche plus qualitative, qui fait l'objet d'un traitement encore largement empirique de la part des académies.

a) Une approche essentiellement quantitative

Les travaux de révision de la carte des formations sont généralement confiés, au sein des rectorats et des inspections académiques, aux divisions de l'organisation scolaire (DOS), qui jouent, dans ce processus, un rôle tout à fait central, puisqu'elles sont chargées de déterminer la structure pédagogique des établissements et de mettre en place les moyens d'enseignement correspondants. Ces travaux, qui dépassent rarement l'horizon technique de la rentrée scolaire en préparation, s'appuient sur les prévisions d'effectifs réalisées par les

établissements et s'inscrivent le plus souvent dans le cadre d'un dialogue entre les responsables académiques et chaque chef d'établissement, avec toutes les insuffisances qu'une telle démarche peut engendrer. Ce mode de fonctionnement reposant sur la négociation individuelle et favorisant « les fortes personnalités » apparaît en particulier difficilement compatible avec une vision stratégique et globale de l'offre de formation.

Cette approche essentiellement gestionnaire et comptable de l'offre de formation, fondée sur l'attribution et la répartition des heures d'enseignement, peut certes permettre, par la contrainte des moyens, de réguler l'offre de formation, en jouant par exemple sur les seuils d'effectifs, sur le financement des enseignements optionnels, ou encore sur le remplissage des capacités d'accueil. Mais cet outil de régulation, inégalement mis en œuvre selon les académies, atteint rapidement ses limites. Trop grossier pour aboutir à une offre de formation équilibrée et adaptée, il se heurte en particulier à l'autonomie pédagogique des établissements qui, sous réserve de rester dans l'enveloppe de moyens qui leur a été attribuée et de respecter les horaires réglementaires dans les formations dispensées, sont libres de concevoir une organisation différente en ce qui concerne le nombre et le contenu des options ou encore la taille des divisions.

b) Une prise en compte réduite des aspects qualitatifs

Une approche véritablement qualitative de l'offre de formation doit combiner la répartition équilibrée des enseignements sur l'ensemble du territoire académique avec la complémentarité des filières et des options, notamment entre établissements voisins, tout en garantissant aux élèves la continuité des parcours scolaires ainsi que la possibilité d'une insertion rapide dans la vie professionnelle. Cette approche repose sur un certain nombre d'étapes essentielles :

- l'envoi de lettres de cadrage aux établissements, qui doivent disposer, pour définir leur carte des formations, d'orientations précises de la part des services académiques ;
- une instruction de ces demandes à partir de la situation de l'académie (flux d'élèves à scolariser, capacités d'accueil existantes, débouchés sur le marché de l'emploi, etc.) ;
- une phase de concertation avec les différents partenaires extérieurs (collectivité régionale, branches professionnelles, etc.), mais également avec les établissements eux-mêmes ;

- un arbitrage final en fonction des objectifs académiques et des coûts induits par les modifications apportées à la carte des formations.

Dans les académies contrôlées par la Cour, ces différentes étapes sont mises en œuvre de façon très inégale et très progressive, même si quelques améliorations récentes de cette fonction de pilotage méritent d'être relevées. Les lettres de cadrage, adressées aux chefs d'établissements pour les guider dans l'élaboration de leur offre de formation, comportent rarement des directives précises et restent trop générales pour aborder les spécificités de chaque type d'enseignement. Les demandes formulées par les établissements sont ensuite examinées selon des procédures qui relèvent souvent plus d'une approche intuitive que d'une analyse vraiment exhaustive de la situation académique (vœux exprimés par les élèves, offres déjà existantes, possibilités d'insertion professionnelle, potentiel enseignant disponible, perspective pluriannuelle des besoins de formation, etc.). La consultation de la collectivité régionale est par ailleurs loin d'être systématique et celle-ci n'est pas toujours associée à l'élaboration de la carte des formations, même lorsque cette dernière a une incidence directe sur les investissements à financer et les équipements à mettre en place dans les établissements.

c) Le découpage géographique de l'offre de formation

L'offre de formation scolaire obéit par ailleurs à une logique de proximité et s'inscrit dans un zonage administratif précis, redéfini par le décret du 13 janvier 1980. Le territoire de chaque académie est ainsi divisé en districts pour les lycées et en secteurs pour les collèges. Ces différents découpages correspondent aux zones de desserte des établissements et servent de cadre à l'affectation des élèves ; ils doivent en outre offrir une variété d'enseignement suffisante pour permettre un bon fonctionnement de l'orientation.

Dans les académies socialement contrastées et géographiquement resserrées, la sectorisation au sens large (secteurs des collèges et districts des lycées) renforce l'attitude sélective des familles et les effets de concurrence entre établissements. Souvent lourde de conséquences en termes de parcours et de réussite scolaire, elle fait l'objet de multiples stratégies de contournement, qu'il s'agisse du choix élitiste des langues rares, des pratiques de fausse domiciliation ou de la constitution de classes de niveau. L'offre de formation n'est plus alors un simple outil pédagogique au service de l'orientation et de l'insertion des élèves, mais devient un enjeu de mixité sociale ou, à l'inverse, de ségrégation scolaire. Les académies, à travers la délimitation des secteurs et la gestion des

dérogations, ont dans ce domaine une responsabilité importante, puisqu'il leur revient de préserver un minimum de cohésion sociale et de garantir les principes républicains d'équité et d'égalité des chances.

Répondant pour l'essentiel à un objectif de régulation des flux d'élèves, les secteurs et les districts ne constituent pas, à proprement parler, le lieu où se définit la politique éducative locale. L'élaboration d'une offre de formation concertée dans un cadre géographique de proximité apparaît ainsi comme un phénomène récent, lié à l'émergence d'un zonage spécifique et différent : le bassin de formation.

d) L'émergence des bassins de formation

Parmi les différentes mesures adoptées par les académies pour améliorer le pilotage et la gestion de l'offre scolaire, la création des bassins de formation constitue sans doute l'avancée la plus significative. Bien qu'instaurés par la loi d'orientation de 1989⁴⁴, les bassins n'ont cependant été mis en œuvre que depuis peu et encore avec des objectifs qui diffèrent sensiblement d'une académie à l'autre. Structures de concertation, dont le périmètre recouvre le plus souvent la carte des bassins d'emploi de l'INSEE, leur finalité est d'échapper aux logiques de concurrence entre les établissements et d'assurer la complémentarité de l'offre scolaire, en permettant à chaque élève d'effectuer, dans le cadre du bassin, un parcours complet de formation. Dans les cinq académies contrôlées par la Cour, les bassins de formation mis en place constituent progressivement un lieu d'échanges et de réflexion sur les pratiques pédagogiques. En revanche, ils offrent très peu d'exemples d'une recherche de cohérence et d'une véritable coordination de l'offre de formation. Le cadre institutionnel des bassins reste par ailleurs fragile et leur fonctionnement, articulé autour de la concertation, repose essentiellement sur la bonne volonté des acteurs. Dans ces conditions, les bassins de formation se réduisent le plus souvent à un espace de débats entre chefs d'établissement et équipes pédagogiques. A ce jour, ils ne sont donc pas encore des lieux d'arbitrage et de prise de décisions, permettant d'aboutir à des propositions concertées en matière d'offre de formation.

44) L'article L. 421-7 du code de l'éducation prévoit que « les établissements peuvent s'associer pour la mise en œuvre de projets communs dans le cadre d'un bassin de formation ».

e) L'articulation avec la carte des formations de l'enseignement privé

Outre la recherche d'une nécessaire complémentarité géographique, les académies, dans la gestion de l'offre de formation, doivent également s'employer à limiter les risques de concurrence avec l'enseignement privé sous contrat. Pour assurer cette concertation, le décret du 13 novembre 1985 a institué une commission académique qui est réunie annuellement pour examiner les évolutions apportées à la structure pédagogique des établissements privés, ainsi que les demandes de moyens correspondantes. Cette commission émet en particulier un avis sur l'opportunité des ouvertures de classes sollicitées, en fonction notamment des effectifs scolaires attendus et de l'existence, dans l'enseignement public, de formations équivalentes. Contrairement à ce que prévoient les textes, les contrôles opérés par la Cour ont montré que cette commission n'était pas systématiquement mise en place et que son rôle, lorsqu'elle existe, apparaissait rapidement limité.

La complémentarité de l'offre de formation, entre public et privé, dépend en réalité très largement de modalités informelles de concertation et de l'existence d'un dialogue plus ou moins approfondi entre les responsables académiques et les représentants de l'enseignement privé, et plus particulièrement avec les responsables diocésains. Ce dialogue, qui s'appuie généralement sur des groupes de travail mixtes chargés d'étudier les demandes des établissements, existe dans la plupart des académies. Il n'empêche cependant pas toujours les rapports de force et les conflits d'intérêts, notamment dans les académies où le poids de l'enseignement privé est important. La gestion par les services académiques de l'offre scolaire du privé ne peut alors s'exercer qu'à travers la contrainte des moyens, l'évolution des structures pédagogiques devant rester dans la limite de la dotation budgétaire⁴⁵ attribuée par le ministère. Mais, à l'intérieur de cette limite, les établissements de l'enseignement privé restent maîtres de leurs orientations pédagogiques. La marge de manœuvre des académies demeure, dans les faits, relativement réduite et ne leur permet pas d'éviter les offres concurrentes, et encore moins d'imposer une carte des formations.

45) Dans les classes sous contrat (contrat simple ou contrat d'association), l'Etat prend en charge la rémunération des personnels enseignants. Les crédits correspondants, déterminés chaque année par la loi de finances, sont répartis entre les académies dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire. Cette répartition donne lieu à des attributions ou des retraits de moyens, exprimés conformément à la loi « Debré » en contrats d'enseignement (nombre d'heures d'enseignement nécessaires au fonctionnement d'une classe).

2 – L’effort de rationalisation de la carte des options et des langues vivantes

Du fait de la diversité des matières proposées et enseignées, la carte des langues vivantes et des options constitue une des spécificités de l’enseignement général du second cycle et illustre les contraintes et les limites du pilotage académique de l’offre scolaire. La carte des options et des langues vivantes repose tout d’abord sur une organisation pédagogique complexe, où les enseignements s’effectuent rarement en classe entière mais le plus souvent devant des groupes qui peuvent résulter soit d’un dédoublement de la classe, soit d’un regroupement d’élèves issus de divisions, de filières, voire de niveaux différents. Les systèmes d’informations actuels ne permettent pas de rendre compte de cette organisation et les services académiques n’ont en réalité qu’une connaissance très approximative des effectifs réels d’élèves.

Ces données, bien qu’incomplètes, fournissent toutefois une idée de la faiblesse des effectifs dans certaines matières et mettent en évidence la nécessité de mieux connaître dans un premier temps et de rationaliser ensuite la carte des langues et des options. Au niveau national, les statistiques ministérielles recensent ainsi une dizaine de disciplines enseignées devant un effectif moyen de moins de 12 élèves : il s’agit principalement du russe, de l’arabe, des langues régionales ainsi que de la plupart des troisièmes langues vivantes commencées au lycée. Outre le souci d’une gestion plus économe des moyens d’enseignement, les académies sont en effet confrontées à une offre de formation qui a été progressivement détournée de son objectif pédagogique initial pour devenir un outil de sélection des élèves, dans un contexte parfois très marqué de concurrence entre les établissements.

Une des principales mesures mises en œuvre consiste à faire disparaître les groupes à faibles effectifs (comptant par exemple moins de huit élèves), soit par des fermetures autoritaires, éventuellement précédées d’avertissements, soit en ne finançant plus les enseignements correspondants dans le cadre de la dotation horaire allouée à l’établissement. A titre d’exemple, l’académie de Paris a mis en place depuis la rentrée 2000 un dispositif d’alerte pour les enseignements à faible effectif (moins de 10 élèves). Au titre de l’année scolaire 2002-2001, cette politique de resserrement de l’offre linguistique a conduit en collège à 11 fermetures et 47 avertissements et en lycée à 13 fermetures et 21 avertissements, notamment en russe et en allemand. L’efficacité et la pertinence de telles mesures paraissent cependant limitées. Le principal obstacle est bien évidemment celui de la ressource disciplinaire, tout effort de rationalisation étant illusoire s’il conduit à placer des enseignants en sous-service ou à augmenter les surnombres

disciplinaires⁴⁶. Par ailleurs, le maintien d'un enseignement, même s'il compte peu d'élèves, peut permettre d'éviter des détournements de la carte scolaire, en retenant les élèves dans des établissements jugés peu attractifs : dans des académies socialement très contrastées (Paris, Lille), la fermeture d'une option ou d'une langue vivante ne fait ainsi que renforcer l'effet « ghetto » de certains établissements. A l'inverse, l'existence d'un enseignement de russe ou d'italien, outre le fait de rendre sans objet les demandes de dérogation liées à la pratique d'une langue rare, permet de conserver, dans les collèges difficiles, les élèves issus des classes moyennes ou favorisées.

Elément sensible de l'offre de formation scolaire, la carte des langues et des options doit faire l'objet d'un pilotage spécifique. Ce travail, qualifié de « remise à plat », a été amorcé depuis peu dans les académies visitées par la Cour. Essentiellement axé, pour l'instant, sur l'enseignement linguistique, il vise à assurer une plus grande cohérence de l'offre académique et poursuit plusieurs objectifs complémentaires, à travers notamment : la continuité des parcours école – collège (afin de garantir la poursuite en 6^{ème} de la langue commencée à l'école primaire) ; la diversification des enseignements, notamment dans les zones rurales ; et enfin la rationalisation et la mutualisation de l'offre, afin de limiter les effets de concurrence entre les établissements.

Pour autant, les effets de cette politique restent limités et la marge de manœuvre dont disposent les académies apparaît relativement faible. Confrontée à un grand nombre d'établissements dispersés en zone rurale, l'académie de Toulouse présente ainsi un nombre élevé d'enseignements linguistiques regroupant moins de 10 élèves⁴⁷. A Lille également, où l'académie a pourtant entrepris de rationaliser sa carte des langues vivantes, les effectifs, dans de nombreuses disciplines, n'excèdent pas 10 élèves : c'est le cas notamment, en lycée, de l'espagnol ou du russe, première langue vivante (LV1). Afin de limiter la dispersion de l'offre de formation, les académies s'appuient de plus en plus sur les bassins de formation. Ces derniers sont cependant des institutions trop récentes pour permettre aujourd'hui une réelle complémentarité entre établissements. Outre les difficultés réelles de gestion des emplois du temps liées aux regroupements d'élèves sur un même site, les établissements restent fortement attachés à leur autonomie et à la maîtrise de leur offre de

46) Personnel en sureffectif par rapport aux besoins d'enseignement de leur discipline.

47) Pour l'ensemble des langues vivantes ou optionnelles, le pourcentage d'heures devant des groupes d'élèves de moins de dix élèves est nettement supérieur à la moyenne nationale. En italien (LV1), près de 70 % des heures sont ainsi assurées devant des effectifs inférieurs à dix élèves, contre 30 % au niveau national.

formation. Placés souvent dans une relation de rivalité, ils tiennent en particulier à conserver un éventail aussi large que possible, afin de garantir l'attractivité de leurs formations. Les efforts de rationalisation des académies se heurtent par ailleurs aux multiples contradictions d'un exercice souvent délicat : la nécessité de garantir la plus grande équité possible sur l'ensemble du territoire ; la volonté ministérielle de diversifier l'enseignement des langues étrangères tout en veillant, au plan local, à limiter les phénomènes de concurrence et de sélection sociale ; le souci d'éviter la fragilisation des établissements les moins renommés constituent autant d'objectifs difficilement compatibles avec l'optimisation des structures et la réduction des coûts d'enseignement.

3 – L'évolution des structures pédagogiques

Les académies, dans leurs efforts pour modifier et rationaliser leur offre de formation, se trouvent confrontées à la rigidité intrinsèque de l'organisation pédagogique des établissements. Cette rigidité se caractérise par des évolutions souvent contraires, notamment dans le second cycle, entre d'une part les effectifs d'élèves et d'autre part les structures d'enseignement. Elle constitue un facteur important d'augmentation du coût du système scolaire.

Dans toutes les académies contrôlées par la Cour, la diminution du nombre des élèves, au niveau du lycée d'enseignement général et technologique, n'a pas entraîné une suppression proportionnelle du nombre des divisions (ou classes). Dans l'une de ces académies, seules six divisions de lycées ont ainsi été supprimées entre 1997 et 2000, alors que si l'on avait suivi l'évolution démographique du second cycle (disparition en quatre ans d'environ 1 700 élèves), c'est près de 45 classes qui auraient dû être fermées. Dans une autre, on relève la création de 18 divisions supplémentaires, alors que sur la même période c'est près de 700 élèves de moins qui fréquentent le second cycle général et technologique. Ce désajustement entre les effectifs et les structures s'est traduit, au niveau national, par une augmentation sensible des taux d'encadrement⁴⁸, mais également par une surconsommation des moyens d'enseignement : le nombre d'heures enseignées rapporté au nombre d'élèves (ratio H/E) est ainsi passé entre 1997 et 2001 de 1,42 à 1,5, soit un accroissement de près de 6 % en cinq ans.

Cette situation trouve en partie son origine dans les contraintes inhérentes à la diversité des enseignements et au système des options, qui ne permettent pas toujours d'assurer une bonne adéquation entre les

48) 28,5 élèves par division de lycée à la rentrée 2001 contre 29,5 à la rentrée 1995.

variations d'effectifs et l'évolution du nombre des divisions. Elle tient également aux obstacles que rencontrent les services académiques pour optimiser et, le cas échéant, resserrer les structures pédagogiques. Le souci de ne pas favoriser, par des fermetures de classes, les phénomènes de migration vers l'enseignement privé, la prise en compte pour certains établissements d'un environnement social défavorable à travers l'attribution de moyens supplémentaires ou encore les difficultés à anticiper les décisions d'orientation de fin de troisième et à ajuster en conséquence le nombre et la taille des divisions sont autant de motifs qui s'opposent aux tentatives de rationalisation de l'offre scolaire. A titre d'exemple, l'académie de Paris, malgré ses efforts récents pour ajuster les structures pédagogiques à la démographie scolaire, présentait, lors du contrôle de la Cour en 2001, des capacités d'accueil en lycée (c'est-à-dire le nombre théorique d'élèves financés à travers la dotation d'enseignement) supérieures de 10 % aux effectifs d'élèves, soit un écart d'environ 3 300 élèves. La gestion des personnels enseignants constitue également un obstacle important et toute politique visant à modifier l'offre de formation, par son impact direct sur le nombre de postes implantés dans les établissements et sur la situation des personnels qui les occupent, se heurte à la réactivité souvent forte des enseignants : toutes les enquêtes menées par la Cour dans les académies ont montré que les « mesures de carte scolaire », qui correspondent à la mutation d'un enseignant consécutive à la suppression de son poste, sont généralement prises une ou plusieurs années après la constatation effective de leur nécessité.

Cette difficile adéquation entre l'évolution des effectifs et celle des structures est encore plus marquée dans l'enseignement professionnel, où le taux d'encadrement pédagogique est passé, entre 1995 et 2001, de 21,8 à 19,8 (soit en moyenne deux élèves de moins par division). C'est au niveau du CAP que la distorsion est souvent la plus forte, et il est fréquent de voir, sur les quatre dernières années, des diminutions des taux d'encadrement de quatre à cinq élèves par division. Dans la plupart des académies, il faut en particulier souligner le maintien, voire le renforcement, des capacités d'accueil⁴⁹, et ce en dépit d'une baisse significative du nombre des élèves, de l'ordre de 10 à 15 % entre 1998 et 2001. Dans l'une d'elles, la Cour a constaté, sur cette période de quatre ans, la création de 18 nouvelles divisions, malgré un recul de 1 770 élèves (- 12 % des effectifs de lycée professionnel). Il en est résulté une diminution de 21,9 à 18,7 du nombre d'élèves par division. Cette situation conduit actuellement à une surcapacité manifeste par rapport aux

49) Nombre théorique d'élèves financé à travers l'attribution de la dotation horaire d'enseignement.

besoins, avec un pourcentage de places vacantes qui atteint fréquemment les 20 % et peut dépasser les 50 %, pour les spécialités industrielles, notamment pour les BEP de la filière du bâtiment. Elle se traduit également par des organisations pédagogiques de plus en plus coûteuses : le H/E de l'enseignement professionnel est supérieur de 40 % à celui du lycée général et technologique et de plus de 60 % à celui du collège. Il connaît par ailleurs une progression qui est loin d'être négligeable. Dans les académies de Toulouse ou encore de Paris, cet indicateur du coût moyen par élève a ainsi progressé de près de 10 % entre 1998 et 2001.

A l'instar du second cycle général, ces désajustements s'expliquent par la complexité des enseignements : une diminution du nombre d'élèves permet sans difficulté de fusionner deux classes de 5^{ème}, mais une variation équivalente des effectifs ne peut évidemment conduire à réunir une section secrétariat et une section mécanique. Ils traduisent également l'inadéquation de l'offre de formation avec la demande des familles comme avec les besoins des professionnels. Les académies dont le territoire régional est étendu sont ensuite confrontées à la nécessité de garantir une offre de formation de proximité (notamment au niveau V : BEP et CAP) et un égal accès à la qualification, en maintenant, pour des publics scolaires souvent peu mobiles, des structures d'enseignement surdimensionnées. A titre d'exemple l'académie de Toulouse, avec en moyenne 11 % de places vacantes dans ses formations professionnelles à la rentrée 2000, présentait, dans les départements ruraux (Aveyron, Ariège ou Gers) et au niveau V de formation, des taux nettement plus élevés, voisins de 20 %. Enfin, dans un contexte où l'enseignement professionnel connaît une nette désaffection de la part des élèves, les autorités académiques cherchent à enrayer cette évolution par une offre de formation aussi large et aussi diversifiée que possible. Cette politique volontariste, mais peu économe en moyens d'enseignement, est cependant rarement associée à une réflexion en profondeur afin de rechercher en amont (information des familles, décisions d'orientation des conseils de classe, etc.) et aval (validation des formations auprès des professionnels, possibilités d'insertion, etc.) les leviers sur lesquels il conviendrait d'agir en priorité.

II – La gestion des enseignants, un enjeu majeur

La gestion des 735 000 enseignants des premier et second degrés publics constitue un des enjeux majeurs du système éducatif. En avril 2001, la Cour, dans son rapport consacré à la fonction publique de l'Etat, avait déjà rendu publiques les conclusions de plusieurs enquêtes menées

auprès de l'administration et de plusieurs académies sur la gestion des enseignants du seul second degré. Ces observations ont été actualisées et complétées par les enquêtes menées sur la gestion des enseignants du premier degré.

La gestion des enseignants poursuit évidemment un objectif essentiel, consistant à assurer la présence d'enseignants sur tout le territoire national, devant chaque classe, et, dans le second degré, dans chaque discipline. Elle est cependant, comme dans toute la fonction publique, contrainte par la nécessité de respecter les statuts qui régissent les différents corps de fonctionnaires enseignants. Si cette gestion est assurée selon des modalités relativement différentes dans le premier et le second degrés, elle soulève cependant dans les deux cas des problématiques similaires qui toutes se ramènent à la nécessité de concilier au mieux, selon un équilibre toujours fragile, la bonne gestion des moyens budgétaires et le respect des dispositions statutaires applicables aux enseignants, tout en s'assurant *in fine* que les décisions prises sont bien conformes à l'intérêt des élèves. C'est cet équilibre qui se trouve imparfaitement réalisé, le renforcement, notamment sous la pression des organisations représentatives, des mesures prises en faveur des enseignants tendant parfois à l'emporter tant sur le souci de la maîtrise des coûts que sur la prise en compte des aspirations des élèves.

A – Les principales modalités de gestion des enseignants

Les grands principes sur lesquels repose la gestion des enseignants ne sont pas, *a priori*, différents de ceux qui existent dans l'ensemble de la fonction publique. Cependant, le système éducatif est confronté à des contraintes particulières dont l'ampleur s'explique en partie par le renoncement progressif du ministère et des académies à faire prévaloir avec constance l'intérêt du service sur les revendications des différentes catégories d'agents : la coexistence de multiples statuts qui, pour la plupart, ont été révisés sans contrepartie dans le sens d'une diminution du nombre d'heures de cours imposés aux enseignants, l'exceptionnelle rigidité qui résulte d'un cloisonnement disciplinaire généralisé dans les collèges et étendu dans les lycées professionnels, l'occasion manquée, enfin, en 1998, d'assouplir les règles de mutation pour tenir compte de la diversité des postes et des profils, constituent autant d'éléments de contrainte dont la Cour a pu évaluer l'impact lors de ses contrôles.

1 – Des statuts éclatés et très contraignants

Comme tous les fonctionnaires, les enseignants du premier comme du second degrés sont régis par différents statuts qui déterminent notamment les modalités de leur nomination, de leur avancement, de leur cessation d'activité, et définissent la nature et le contenu de leurs obligations de service ainsi que leur régime disciplinaire.

D'autres textes viennent compléter ce dispositif, régissant le temps partiel, les heures supplémentaires, la formation ou les décharges de service qui permettent aux enseignants d'exercer leurs responsabilités syndicales ou de participer à des travaux d'intérêt commun, soit au niveau de l'académie, soit dans leur établissement.

Les statuts des professeurs agrégés et certifiés font l'objet de deux décrets qui datent de 1972 et ont donc plus de trente ans. Pour la plupart, les textes réglementaires qui définissent les conditions d'exercice de leurs fonctions sont même plus anciens, puisqu'ils résultent de différents décrets pris en 1950. Ils constituent désormais un corpus de règles complexes, qui ne tiennent qu'imparfaitement compte des changements importants qui ont affecté l'enseignement secondaire depuis la loi d'orientation de 1989.

La multiplicité des statuts particuliers est également une source de complexité. Certes, il est justifié que le statut applicable aux professeurs des écoles ne soit pas identique à celui des professeurs du second degré ou à celui des professeurs de l'enseignement professionnel. Cependant, la diversité des statuts va au-delà de la simple nécessité de tenir compte des particularités propres à chaque catégorie. Ainsi, onze catégories différentes d'enseignants sont susceptibles d'intervenir dans les lycées et les collèges. Leurs obligations respectives, notamment en matière de durée du service hebdomadaire, ne sont pas toutes identiques, allant de quinze à vingt heures par semaine. Certains enseignants, notamment dans les classes préparatoires aux grandes écoles, se voient, de plus, appliquer des règles de pondération qui réduisent leur service d'enseignement à huit heures par semaine.

Ces textes statutaires, par nature de portée très générale, ne sont pas non plus conçus pour tenir compte des situations qui seraient justifiées par des considérations locales, telles que les caractéristiques particulières d'un poste ou d'un établissement. Les textes relatifs aux règles d'affectation ne prennent en considération, à l'exception de certains postes spécifiques dont le nombre demeure très limité, ni la nature du poste, ni celle de l'établissement scolaire. L'importance désormais accordée au travail transdisciplinaire justifierait pourtant que

soit reconnue la complémentarité des savoir-faire au sein de ce qu'il est justement convenu d'appeler « l'équipe éducative ».

Les règles statutaires applicables aux enseignants ont, dans de nombreux cas, été révisées dans un sens qui ne fait qu'accroître les contraintes qui pèsent sur la gestion, sans que ces modifications aient toujours été justifiées par une amélioration du service rendu à la collectivité. Ainsi en est-il de la diminution des obligations réglementaires de service : le service hebdomadaire des professeurs de lycée professionnel (PLP) enseignant des matières théoriques est passé de 21 heures à 18 heures en 1990, celui des PLP enseignant des matières pratiques diminuant pour sa part à plusieurs reprises, de 26 heures en 1989 à 18 heures actuellement. Le service des professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC) a été également réduit, de 21 heures à 18 heures par semaine. Enfin, le service des enseignants des disciplines artistiques, quel que soit leur statut, a été diminué de deux heures par semaine à compter de la rentrée 2001.

De même, le nombre d'heures supplémentaires qu'un chef d'établissement peut imposer à un enseignant d'effectuer pour compléter un emploi du temps a été réduit de moitié en 2000, passant de deux heures à une heure par semaine.

Dans certains cas, les contraintes tiennent non plus aux réformes statutaires, mais au renoncement progressif de l'administration à faire appliquer des dispositions qui, pourtant, résultent de la réglementation. Il en est ainsi des demandes de temps partiel, de détachement et de disponibilité, des congés formation ou des postes à pourvoir dans l'enseignement supérieur. Ces départs, qui ne devraient être autorisés qu'en considération des besoins dans la zone géographique et la discipline considérées, sont en réalité quasi systématiquement autorisés. Le ministère a également renoncé à faire appliquer le décret 50-581 du 25 mai 1950 qui autorise le recteur à affecter un enseignant sur un poste correspondant à une discipline voisine de la sienne. Enfin, dans certaines académies examinées récemment par l'IGAENR, il apparaît que le nombre de postes en zone de remplacement est maintenu à un niveau supérieur aux besoins pour ne pas contraindre les enseignants concernés à occuper un poste plus éloigné, notamment en zone rurale.

Ces différents éléments sont à l'origine de ce que les académies appellent « le rendement décroissant des emplois » : à un emploi budgétaire d'enseignant du second degré ouvert en loi de finances correspond en effet un nombre toujours plus faible d'heures d'enseignement assurées devant élèves. Les académies que la Cour a contrôlées sont généralement en mesure de quantifier très précisément ces

dépensations, qui représentent, dans les grandes académies, plusieurs centaines d'heures de travail en moins tous les ans.

2 – La monovalence et le cloisonnement disciplinaire

La révision des statuts a également conduit à la généralisation de la monovalence (enseignement d'une seule discipline) particulièrement dans les collèges. Auparavant, les PEGC, qui étaient souvent d'anciens instituteurs, enseignaient généralement dans deux disciplines différentes, lettres et histoire-géographie, lettres et langue vivante, mathématiques et sciences physiques... Cette polyvalence donnait aux chefs d'établissement une souplesse appréciable dans la confection des emplois du temps, notamment dans les petits collèges des zones rurales qui a disparu avec l'extinction du corps des PEGC.

La disparition de la polyvalence correspond certes, dans ce cas, à une élévation du niveau de formation des enseignants. Elle ne peut cependant se traduire que par un accroissement du nombre d'enseignants qui effectuent un service hebdomadaire inférieur à leur obligation statutaire. Bien qu'il n'existe pas d'outils statistiques permettant de recenser ces « sous-services », la Cour a pu constater, au cours de ses enquêtes dans les établissements et à l'occasion de l'examen des états de service des enseignants, que cette situation n'était pas exceptionnelle. Certes, la réglementation autorise l'administration à affecter l'enseignant concerné sur deux, voire trois établissements, en vue de compléter son service. Or, cette disposition n'est pas toujours appliquée, en particulier hors des zones urbaines.

La Cour avait déjà souligné, dans le rapport public sur la fonction publique de l'Etat publié en avril 2001, les conséquences négatives de la généralisation de la monovalence disciplinaire, notamment dans les collèges. Le ministère de l'éducation nationale, dans sa réponse, avait indiqué qu'il avait conscience de ce risque et indiqué qu'il comptait mener « une action incitative afin que les enseignants optent pour un complément de service dans une autre discipline plutôt que dans un autre établissement. » Les enquêtes menées par la Cour en 2001 et 2002 dans plus de 150 établissements n'ont pas permis de constater une quelconque évolution de la situation.

Aux rigidités résultant de la monovalence s'ajoute, mais seulement dans le second degré, l'extrême diversité des disciplines enseignées, plus de 350 au total. Dans l'enseignement professionnel notamment, la variété des disciplines est telle que certaines ne comprennent qu'un nombre très faible d'enseignants : ainsi, en 2000, 35 des 88 disciplines d'enseignement technologique existantes comptent moins de dix

enseignants titulaires sur l'ensemble du territoire national. Cette situation est sans doute justifiée par la variété des enseignements proposés. Dans certains cas cependant, les responsables académiques estiment que cette nomenclature pourrait être simplifiée.

3 – Des règles de mutation excessivement rigides

Par le jeu des mutations, l'administration s'assure de la correspondance entre les besoins des établissements et la disponibilité des enseignants. Pour ces derniers, les mutations constituent souvent un moyen de se rapprocher peu à peu de leur région de prédilection.

Au sein de l'éducation nationale, les mutations s'effectuent quasi exclusivement sur la base du volontariat : les enseignants qui souhaitent changer d'affectation déposent une demande en ce sens auprès de leur administration. Un enseignant est en effet réputé « titulaire de son poste », ce qui interdit de modifier son affectation, sauf en cas de suppression de ce poste (fermeture de classe ou d'option). Dans le premier degré, le faible taux de mutation interdépartemental (environ 2 %) rend difficiles les nécessaires rééquilibrages entre départements, ainsi que l'application des directives relatives aux ZEP et aux enseignants débutants ou en situation difficile. Dans le second degré, les demandes de mutation sont importantes en début de carrière, les jeunes enseignants étant majoritairement affectés dans des académies réputées difficiles. En revanche, une fois atteint l'objectif géographique recherché, la mobilité est beaucoup plus faible.

Dès lors, il devient quasiment impossible d'assurer un bon ajustement des effectifs d'élèves et d'enseignants, cet équilibre devant notamment être recherché, en collège et en lycée, dans chacune des 350 disciplines enseignées. Ces rigidités expliquent en partie les déséquilibres géographiques et disciplinaires qui ont été constatés par la Cour dans certaines académies qui continuent de procéder à des recrutements de personnels contractuels alors que tous les enseignants titulaires ne sont pas affectés dans un établissement, ou bien qui disposent d'enseignants non affectés dans certaines disciplines et de besoins non satisfaits dans d'autres.

Dans le premier comme dans le second degrés, les mutations sont régies, d'un commun accord entre l'administration et les organisations représentatives, sur la base des règles définies par le « barème ». Ce dernier résulte de l'addition de points, dont le nombre correspond essentiellement à la situation personnelle des intéressés (ancienneté de service et dans le poste occupé, situation familiale) ainsi qu'à certaines modalités d'exercice de la profession (enseignement en zone d'éducation

prioritaire par exemple). Il s'agit de garantir à tous les enseignants d'un même corps, quelles que soient leurs académies et leurs disciplines, une égalité dans le traitement de leur demande. Bien qu'elle soit devenue systématique, l'application du barème n'est pas une obligation réglementaire. Cette pratique, qui revient à considérer *a priori* que tous les enseignants se valent et que tous les postes sont identiques, semble certes interdire tout arbitraire, mais elle freine également les efforts pour concevoir une gestion plus fine et plus qualitative des personnels.

Jusqu'en 1999, toutes les demandes de mutation des enseignants du second degré étaient traitées par les services de l'administration centrale, lors d'un « mouvement » annuel, et examinées en commission administrative paritaire nationale. Dans le cadre de la préparation de la rentrée 1999, ces opérations ont été déconcentrées et confiées aux académies. Toutes les affectations, à l'exception de celles des professeurs des classes préparatoires aux grandes écoles, sont désormais de la compétence du recteur. Pour rassurer les personnels et leurs organisations représentatives, qui craignaient que les dispositions très complexes du barème soient diversement appliquées suivant les régions, le ministère s'est engagé, dans la « charte de la déconcentration », à ne pas les modifier au cours des trois années suivantes. La déconcentration du mouvement a donc eu une portée limitée, seule la procédure ayant été réformée et non les dispositions qu'elle met en oeuvre.

Le bilan de cette déconcentration du mouvement a été récemment dressé par l'IGAENR. Le transfert dans les services académiques des opérations d'affectation s'est déroulé sans heurts, grâce à la forte mobilisation des gestionnaires locaux et à un réel effort de communication en direction des enseignants. Cette réforme a permis de resserrer le calendrier des opérations et d'augmenter ainsi le nombre de postes effectivement pourvus le jour de la rentrée. Elle n'a cependant pas été mise à profit pour desserrer les contraintes résultant des règles actuelles d'affectation, et en faire baisser le coût.

La création des postes à exigences particulières (PEP) avait pour ambition d'introduire des possibilités de gestion individualisée des affectations dans un nombre limité des cas, postes en ZEP, en SEGPA ou en EREA⁵⁰ notamment. La détermination du nombre de postes ouverts et de leur nature relève de la compétence des recteurs. Cette souplesse n'a cependant été que faiblement utilisée : moins de 5 000 PEP étaient offerts en 2001 dans l'ensemble des académies de France métropolitaine et

50) ZEP : zone d'éducation prioritaire ; SEGPA : section d'enseignement général et professionnel adapté ; EREA : établissement régional d'enseignement adapté.

d'outre-mer. De surcroît, le nombre de postes pourvus est en forte diminution. Il s'établit, en 2001, à seulement 41 % des postes offerts.

4 – Le caractère mécanique de la notation

Comme tous les agents publics, les enseignants sont notés et la rapidité de leur avancement, comme leur éventuelle promotion, dépend du niveau de leur note. Les différences dans les rythmes d'avancement sont importantes : sur une carrière de professeur de classe normale, l'écart entre les durées d'accession au dernier échelon peut être supérieur à dix ans, ce qui se traduit en définitive par d'importants écarts de rémunération. La note totale est constituée d'une note administrative, sur quarante points, qui est attribuée par le recteur sur proposition du chef d'établissement et d'une note pédagogique, sur soixante points, délivrée par l'inspecteur pédagogique.

En pratique cependant, la note administrative n'est pas déterminante : les écarts constatés entre les notes les plus élevées et les notes les plus basses sont faibles et la péréquation nationale qui est effectuée *a posteriori* pour réduire les disparités académiques accentue ce resserrement. Les appréciations portées par les chefs d'établissement sur la façon de servir de leurs anciens collègues sont par ailleurs peu détaillées et rarement discriminantes.

Quant à la note pédagogique, son niveau de départ est fonction du rang de classement obtenu lors du concours de recrutement. Cette note est ensuite modulée à l'occasion de chaque inspection pédagogique mais celles-ci sont, dans certaines disciplines, très espacées dans le temps, parfois de plus de dix années. Aussi, la note pédagogique fait-elle l'objet, lors de l'établissement du tableau d'avancement pour le passage à la hors classe, d'un correctif automatique consistant à la porter à la moyenne des notes de l'échelon dès que le délai écoulé depuis la dernière inspection est supérieur à cinq ans. Les organisations syndicales sont en effet attachées à ce que le passage des enseignants à la hors classe soit lié à l'ancienneté. Cependant, contrairement aux notes administratives, l'amplitude des notes pédagogiques est relativement importante et joue sur la rapidité de l'avancement des enseignants.

La progression des notes demeure pour sa part fortement liée à l'ancienneté. Les études réalisées par le ministère montrent que les écarts de départ se perpétuent tout au long de la carrière des enseignants : l'avancement, qui est effectué en respectant l'ordre des notes, reflète bien plus, *de facto*, le rang de classement initial que la façon de servir, telle qu'elle devrait être appréciée tout au long de la carrière.

Les promotions, qui s'effectuent normalement au choix, tiennent compte de la note obtenue, mais aussi de l'échelon atteint et du temps passé dans ce dernier échelon. L'ancienneté est ainsi fortement valorisée, qu'il s'agisse du passage au grade de « professeur hors classe » ou, pour les professeurs certifiés, de l'inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de professeur agrégé. En 1989, des dispositions avaient été prises pour permettre aux recteurs, et à l'administration centrale en ce qui concerne les agrégés, de procéder à des promotions dites « hors barème », plus conformes au principe du « choix », dans la limite de 20 % pour les agrégés et de 8 % pour les autres corps d'enseignants. Mais en 1997, ces proportions ont été ramenées à 5 % pour l'ensemble des enseignants du second degré, tenant ainsi compte de l'opposition des organisations syndicales à tout abandon du critère de l'ancienneté, même pour l'inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de professeur agrégé qui, par définition, devrait faire une large place aux qualités professionnelles des intéressés. Il apparaît que, pour les enseignants non agrégés, qui sont gérés par les recteurs, les pourcentages effectifs d'enseignants promus « hors barème », c'est-à-dire au choix plus qu'à l'ancienneté, sont encore plus faibles, puisqu'ils s'établissent en 2002 à 2 % pour les professeurs certifiés, 1 % pour les professeurs d'éducation physique et sportive et 1 % pour les professeurs de lycées professionnels. En revanche, le pourcentage de 5 % pour les professeurs agrégés, dont la carrière demeure gérée par le ministère, serait atteint.

Récemment, une bonification de barème a été accordée aux enseignants affectés dans des établissements considérés comme difficiles. L'introduction de critères liés aux conditions d'exercice rencontrées au cours de la carrière demeure néanmoins très timide, rendant difficile toute gestion qualitative des enseignants.

Il apparaît donc que les promotions sont accordées en priorité aux enseignants les mieux classés lors de leur concours de recrutement et bénéficiant de la plus grande ancienneté. Ce système ne permet pas d'accélérer la carrière de ceux qui consacrent d'importants efforts à leur discipline, à la réussite de leurs élèves et à la vie de leur établissement. Aussi, la reconnaissance de leurs mérites consiste-t-elle souvent, paradoxalement, à les éloigner des élèves, en leur confiant des fonctions d'inspection ou d'encadrement pédagogique de leurs collègues.

L'accumulation de ces différents éléments, rigidités statutaires et diminution des obligations de service, renforcement constant du cloisonnement disciplinaire, application systématique du barème dans le traitement des demandes de mutation et poids prépondérant de l'ancienneté dans l'avancement, montre à quel point la réalisation de l'objectif d'une gestion qualitative des personnels, tenant compte des

besoins diversifiés des établissements et des élèves, demeure encore lointaine.

B – L’adaptation aux besoins du service

Le caractère rigide des règles décrites précédemment a pour principale conséquence de rendre plus difficile la recherche d’une adéquation satisfaisante entre les besoins des établissements et les effectifs disponibles. Le problème récurrent du remplacement des enseignants absents illustre cette situation, qui se traduit par l’embauche d’un nombre toujours élevé d’enseignants non titulaires, contractuels ou vacataires.

1 – Le remplacement des enseignants absents dans le second degré

Enoncé en 1998, le principe « pas de classe sans enseignant⁵¹ » continue de connaître des difficultés d’application dans le second degré. A la suite d’un rapport estimant à 8 ou 9 % dans les collèges et à 12 % dans les lycées l’amputation du temps de présence des enseignants, le ministère a pris en 1999 des mesures pour diminuer le nombre d’absences ayant une cause administrative (réunions des commissions paritaires pendant les heures de cours des représentants syndicaux par exemple). De même, la réflexion engagée a permis d’aboutir à des mesures visant à pourvoir dans de meilleurs délais au remplacement des absences : le décret 99-823 du 17 septembre 1999 organise l’affectation par zones géographiques des personnels chargés du remplacement et leur rattachement administratif à des établissements. Ce texte précise « *qu’entre deux remplacements, les personnels enseignants peuvent être chargés d’assurer des activités de nature pédagogique dans leur établissement* ».

Les académies ont organisé le remplacement des enseignants du second degré en distinguant entre les absences de moins ou de plus de quinze jours. S’agissant des premières, les chefs d’établissement ont compétence pour pourvoir au remplacement des heures de cours non assurées, en faisant notamment appel aux autres enseignants de l’établissement ou d’établissements voisins auxquels ils demandent d’effectuer des heures supplémentaires. S’agissant des absences plus

51) Rapport remis par le recteur Bloch à la demande du ministre de l’éducation nationale.

longues, ils peuvent s'adresser au rectorat pour demander l'affectation d'un remplaçant.

L'application de ces dispositions n'a cependant pas permis de répondre de façon plus satisfaisante aux demandes de suppléances, notamment lorsque les absences sont de courte durée : d'une part, ces dernières ne sont pas toujours prévisibles et se renouvellent parfois de semaine en semaine ; d'autre part, elles sont souvent portées tardivement à la connaissance du chef d'établissement qui ne dispose alors plus du temps nécessaire pour y remédier. Les instructions données par le ministère en 1999 pour mieux anticiper les absences dues à l'exercice du droit syndical ou à la formation continue n'ont pas été appliquées de façon durable. Enfin, les chefs d'établissement se heurtent fréquemment au refus des enseignants de l'établissement d'effectuer les heures supplémentaires que réclamerait la prise en charge des élèves.

Le taux de remplacement des absences de plus de quinze jours dépend pour sa part de la disponibilité des enseignants affectés en zone de remplacement, qui est elle-même contrainte à plusieurs titres : d'une part, le fractionnement des disciplines dans le second degré rend plus difficile, et parfois même impossible, le calibrage des effectifs qu'il convient d'affecter en zone de remplacement ; d'autre part, le rattachement des remplaçants à un établissement donné conduit en pratique à leur confier des tâches qui, bien qu'elles soient théoriquement de nature provisoire, limitent *de facto* leur disponibilité pour répondre rapidement à une demande de remplacement. D'autres facteurs jouent, et notamment l'inégale répartition des effectifs de remplaçants sur le territoire, ainsi que la baisse tendancielle de ces effectifs. Cette diminution tient tout d'abord à la volonté, affirmée en 1998 à l'occasion de la déconcentration du mouvement dans les académies, de nommer un plus grand nombre d'enseignants titulaires sur des postes dits « définitifs ». Elle tient également à l'augmentation des départs en retraite : le nombre de remplaçants constitue en fait un solde, qui résulte des opérations d'affectation, et non pas, comme le démontrent les travaux récents de l'IGAENR, un objectif en soi.

Fondamentalement, les absences demeurent insuffisamment connues : leur dénombrement n'est pas réalisé de façon systématique par les établissements et leurs causes ne sont pas non plus toujours recensées, surtout lorsqu'elles sont de très courte durée et n'ont pas d'incidences sur la paye. Les académies rencontrent donc de réelles difficultés pour évaluer de façon prévisionnelle leurs besoins en personnel de suppléance, même si le ministère a récemment développé des outils statistiques qui devraient permettre de mieux maîtriser ces données.

2 – Le nombre toujours élevé d’enseignants non titulaires dans le second degré

Pour pourvoir tous les postes implantés dans les établissements scolaires à la rentrée et répondre également en cours d’année aux besoins ponctuels de suppléance, les académies ont toujours eu recours à des enseignants non titulaires : maîtres auxiliaires, contractuels ou vacataires. Ces agents viennent compléter les effectifs d’enseignants titulaires affectés en zone de remplacement. Le recrutement de ces personnels n’a cependant pas été toujours suffisamment maîtrisé et les situations de précarité se sont multipliées, sans qu’il soit pour autant certain que les enseignants titulaires aient été employés au mieux des besoins.

Depuis 1996, une grande partie des maîtres auxiliaires ont obtenu la garantie d’être chaque année réemployés dans les établissements. En contrepartie, le ministère a décidé de ne pas procéder à de nouveaux recrutements de maîtres auxiliaires, mesure qui n’a cependant pas pu être appliquée : la diversité des disciplines enseignées dans le second degré et la dispersion géographique des 7 500 établissements publics rendent inévitable l’embauche d’agents non titulaires susceptibles d’occuper les postes laissés vacants par les enseignants titulaires. Très rapidement, des dérogations ont été accordées aux académies. Le système d’autorisation préalable a finalement été abrogé à la rentrée 2002.

Le nombre d’agents non titulaires ne cesse ainsi d’augmenter depuis 1998 en dépit des plans de titularisation et les prévisions budgétaires sont régulièrement dépassées, imposant de prendre des mesures en cours d’année par décret de virement ou, comme en 2002, par décret d’avance pour couvrir l’insuffisance des crédits.

Evolution des effectifs susceptibles d'effectuer des remplacements

En équivalents temps plein	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Titulaires sur zone de remplacement	36 646	36 048	Nc
Agents non titulaires	23 770	25 296	26 602
<i>Dont maîtres auxiliaires</i>	16 417	12 918	8 976
<i>Dont contractuels</i>	7 353	12 378	17 626

Source : ministère de l'éducation nationale

Pour répondre aux demandes de suppléance, les académies et les chefs d'établissement ont recruté un plus grand nombre de contractuels et de vacataires. En réaction à cette dérive et désireux d'inciter les académies à mieux utiliser les personnels dont elles disposent déjà, le ministère a développé un système minutieux de suivi des moyens de remplacement. Des indicateurs ont été élaborés en concertation avec les académies pour contrôler tout à la fois l'utilisation du potentiel de remplaçants titulaires et le recours aux agents non titulaires. Les résultats, en période de rentrée scolaire, sont analysés quotidiennement.

Ces analyses ont permis tout d'abord de mieux cerner les moyens réellement disponibles pour le remplacement, en tenant notamment compte des enseignants qui, bien qu'affectés en zone de remplacement, sont en réalité requis par le recteur pour d'autres tâches ou se trouvent dans l'incapacité provisoire d'enseigner. Elles ont également permis d'établir des comparaisons entre les académies, notamment sur l'utilisation plus ou moins optimale des personnels titulaires. Si la situation des académies dans lesquelles coexistent des sureffectifs de titulaires et des recrutements de non titulaires sont désormais bien identifiées, il n'a pas toujours été mis un terme à ces situations paradoxales et coûteuses.

Ainsi, dans l'académie de Nancy-Metz la Cour avait constaté que, au cours de l'année scolaire 1998-1999, 20 maîtres auxiliaires avaient été recrutés en mathématiques et 13 en sciences physiques alors que, dans ces mêmes disciplines, on dénombrait respectivement 35 et 37 enseignants titulaires (en équivalent temps plein) en surnombre.

C – Les conditions d'exercice du métier d'enseignant

Près de 65 % des jeunes obtiennent aujourd'hui le baccalauréat, alors qu'ils n'étaient que 25 % en 1980. En vingt ans, le métier d'enseignant s'est donc considérablement transformé, intégrant, au-delà

de la transmission des savoirs fondamentaux, une dimension éducative nouvelle. S'adressant désormais à des élèves issus de milieux familiaux culturellement très diversifiés, les enseignants sont parfois décontenancés par des conditions d'exercice de leur profession auxquelles leur formation ne les a pas préparés.

Ce constat communément partagé n'a pourtant pas encore conduit à l'adoption de mesures particulières destinées à remédier à ces difficultés. Le système éducatif semble, dans ce domaine, rencontrer de réels obstacles pour redéfinir les modes d'intervention des enseignants, des inspecteurs pédagogiques et des chefs d'établissement. Les enquêtes menées par la Cour montrent d'ailleurs que le ministère ne dispose d'aucun moyen particulier pour communiquer avec les enseignants et tenter de faire connaître et partager ses objectifs par ceux qui, au premier chef, sont chargés chaque jour, dans leur classe, de les mettre en œuvre.

1 – L'adaptation du métier à la massification de l'enseignement

En matière de formation initiale, un rapport consacré aux conditions de travail et de vie des enseignants de lycée⁵², remis au ministre en 1999, avait proposé de professionnaliser le recrutement et la formation des enseignants, considérant que la prise en compte de la seule dimension disciplinaire ne pouvait suffire et qu'il fallait ouvrir la formation à la maîtrise de la didactique et de la pédagogie. Un certain nombre de propositions concrètes étaient alors formulées, auxquelles il n'a cependant pas été donné suite.

La formation initiale des enseignants : les IUFM

Les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) ont été créés dans le cadre de la loi de 1989. Ils ont pris la place de cinq types de structures de formation.

Le comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE) a publié en janvier 2001 un rapport intitulé « les instituts universitaires de formation des maîtres au tournant de leur première décennie », résultat de l'évaluation menée entre 1996 et 2000 de vingt-deux IUFM (sur les vingt-neuf existant alors).

Plusieurs des conclusions et des recommandations du CNE ont retenu l'attention de la Cour, soit qu'elles corroborent des constatations

52) Mission confiée au recteur Bancel par le ministre de l'éducation, de la recherche et de la technologie en octobre 1998.

faites lors des contrôles de la gestion d'IUFM, soit qu'elles répondent à des interrogations soulevées à l'occasion des contrôles, mais auxquelles la Cour ne pouvait pas répondre, dès lors qu'elles concernaient le champ pédagogique.

Le CNE constate ainsi que, en 2000, les IUFM sont parvenus à un degré inégal de cohésion et, qu'en dépit des intentions initiales, le cloisonnement entre premier et second degré persiste. Le poids des héritages a généré une complexité de fonctionnement et de structuration nuisible à la lisibilité des IUFM.

IUFM et universités ont pu se trouver en position de concurrence pour la préparation aux concours du CAPES ; après des conflits locaux parfois virulents, la situation est relativement apaisée entre IUFM et universités de rattachement ; pour autant, on ne peut toujours pas parler, sauf dans des cas encore très rares, de véritable collaboration, et encore moins de mise en œuvre d'une politique commune de formation des maîtres et de recherche en éducation.

Les IUFM se dotent progressivement des moyens de leur ambition universitaire. Les effectifs d'enseignants-chercheurs, bien qu'encore faibles, sont en progression continue. C'est dans le domaine de la recherche que les IUFM ont pris les initiatives les plus marquantes, bien qu'elles soient peu reconnues et desservies par un éclatement disciplinaire qui interdit l'émergence d'une recherche de pointe ; la recherche appliquée met encore insuffisamment à profit la proximité entre acteurs de terrain et théoriciens de la recherche en éducation.

Une très grande partie du rapport est consacrée à la formation dispensée par les IUFM à tous les futurs professeurs.

La première conclusion que le CNE tire de ses travaux sur ce sujet est que, dans un contexte souvent difficile, soumis à de multiples contraintes et à des pressions contradictoires, les IUFM ont incontestablement contribué à améliorer la qualité de la formation des maîtres en France.

Les chefs d'établissement et les inspecteurs rencontrés par le CNE portent un jugement positif sur les jeunes professeurs qui sortent des IUFM et notamment sur leur capacité d'adaptation. Cette appréciation va à l'encontre de l'opinion souvent émise par les professeurs stagiaires ou les professeurs débutants de ne pas être –ou de ne pas avoir été– suffisamment préparés à exercer leur métier. A ce sujet, le CNE tient à souligner que seul un dialogue approfondi avec les groupes d'étudiants permet d'apprécier la portée réelle des propos tenus et la convergence des points de vue exprimés.

Le CNE ne liste à ce sujet pas moins de 16 recommandations, dont neuf concernent très directement le ministère. Elles touchent aux constatations opérées lors de l'évaluation des IUFM sur le contenu des concours de recrutement et sur la carte des formations. Elles concernent

aussi l'année de stage, au cours de laquelle le CNE considère que les impératifs pédagogiques ne sont pas assez pris en compte, ainsi que l'insuffisance du nombre des maîtres-formateurs du premier degré.

Les autres s'adressent aux IUFM. Elles concernent :

- les pratiques de la formation, qui devraient être plus adaptées aux publics qu'ils accueillent et donc plus proches de celles qui ont cours dans la formation des adultes ;

- l'alternance, qui doit impérativement atteindre ses objectifs, ce qui suppose une continuité entre l'établissement scolaire et l'IUFM, et qui appelle une plus grande association des formateurs de terrain, maîtres formateurs du premier degré et conseillers pédagogiques du second degré, et qui doit permettre à l'enseignant en formation d'apprendre à s'intégrer dans un projet collectif ;

- la démarche engagée d'évaluation des formations, qui doit être poursuivie et étendue y compris en associant les stagiaires eux-mêmes ou les anciens stagiaires ;

- la nécessité permanente d'ouverture, en réponse au risque d'autarcie, dont le CNE considère qu'il est le plus grand danger qui menace les IUFM ; la collaboration avec les universités, l'intégration de la dimension culturelle, la sensibilisation à la culture scientifique, aux réalités du monde économique et social sont les voies incontournables de cette ouverture.

La formation des maîtres a fait l'objet, après la publication du rapport du CNE, **d'un programme de rénovation, annoncé en février 2001** qui énonce deux objectifs : renforcer la formation initiale et améliorer la préparation au métier. Par ailleurs devraient être mises en place des séquences courtes de formation lors des deux premières années d'exercice.

La formation continue, pour sa part, demeure conçue comme une offre faite aux enseignants, dont la nécessité est laissée à leur appréciation individuelle. Le suivi régulier de diverses formations n'entre pas en ligne de compte dans le déroulement de la carrière.

Pour faire face à des conditions de travail plus éprouvantes, demandant de grandes facultés d'adaptation et une énergie sans faille, les enseignants sont désormais incités à travailler de plus en plus fréquemment en équipe, souvent selon des approches pluridisciplinaires dont l'insertion dans les programmes semble désormais acquise. Cette émergence du travail collectif rencontre cependant encore des résistances, tant au nom de la liberté pédagogique à laquelle les enseignants sont attachés, qu'en raison des heures de travail supplémentaires

qu'impliquent l'organisation et la tenue des réunions de concertation. Les enquêtes menées par la Cour dans les établissements ont montré qu'actuellement cet effort est pris en considération de façon très inégale par les chefs d'établissement, généralement en attribuant forfaitairement aux intéressés une ou plusieurs heures supplémentaires.

La rénovation du métier d'enseignant est inévitablement associée à la question de leur carrière et à l'introduction progressive d'une gestion plus qualitative des personnels. Les académies ont certes toutes créé des directions des ressources humaines. Leur action se limite cependant encore souvent à la prise en charge des enseignants qui rencontrent des difficultés importantes dans leurs classes. Dans ce domaine, les efforts des académies sont limités par la prééminence accordée au barème qui demeure, en l'absence d'autres critères communément admis, l'unique référentiel des décisions d'affectations.

2 – Une redéfinition nécessaire des interventions des inspecteurs pédagogiques

La mise en place d'une gestion plus dynamique des effectifs suppose que les services académiques puissent s'appuyer sur les inspections pédagogiques pour connaître et évaluer individuellement les enseignants. Les corps d'inspection, que ce soit dans le premier ou le second degré, souffrent cependant de la faiblesse de leurs effectifs, compte tenu des missions administratives de plus en plus nombreuses qui leur sont par ailleurs confiées. Dans ce domaine, les investigations menées par la Cour auprès de cinq académies révèlent des situations géographiques et disciplinaires très inégales.

Au nombre de 3 350, dont 2 620 exercent effectivement des missions d'inspection, les inspecteurs ne parviennent pas à respecter l'objectif d'une inspection tous les quatre ans des 735 000 enseignants du premier et du second degré public et des 139 000⁵³ maîtres de l'enseignement privé dont ils ont la charge. En moyenne, un inspecteur de l'éducation nationale (premier degré) suit entre 150 et 300 professeurs des écoles et un inspecteur pédagogique régional (second degré) entre 460 et 1600 enseignants.

Cette situation se traduit par un allongement sensible de la durée s'écoulant entre deux inspections : dans le premier degré, elle peut être supérieure à six ans pour les professeurs des écoles de certains départements et dépasser dix neuf ans pour les maîtres de l'enseignement

53) Année scolaire 1999-2000, premier et second degrés, y compris les maîtres contractuels. Source : DPD – Repères et références statistiques.

privé. Dans le second degré, il n'existe à ce jour aucune statistique nationale permettant de connaître le délai moyen s'écoulant entre deux inspections. De façon empirique, il est estimé à environ cinq ans pour les professeurs agrégés et sept ans pour les autres enseignants. En réalité, la situation est très variable suivant les académies et les disciplines. La répartition géographique des postes d'inspecteur n'épouse en effet que très imparfaitement celle des effectifs d'enseignants et la durée s'écoulant entre deux inspections peut dépasser dix ou quinze ans. Dans l'académie de Créteil par exemple, près de 15% des enseignants du second degré n'ont pas été inspectés depuis plus de dix ans. La situation est identique dans l'académie de Nantes. Dans certaines disciplines, il suffit que l'unique inspecteur pédagogique régional soit momentanément indisponible pour que les inspections soient suspendues.

Dans le second degré, il apparaît ainsi que la relation entre un enseignant et son inspecteur connaît un caractère épisodique, peu compatible avec une évaluation méthodique des qualités pédagogiques et de l'implication professionnelle de l'intéressé. Pour tenter de remédier à cette situation, les académies font désormais fréquemment appel à des enseignants faisant fonction d'inspecteur, ou leur prêtant main forte à temps partiel. Dans certaines régions, le nombre de « faisant fonction » est particulièrement élevé, atteignant plus de 20 % des effectifs d'inspecteurs. Malgré cet apport, le nombre d'inspections individuelles demeure insuffisant. Les inspecteurs sont de plus en plus fréquemment sollicités par les recteurs pour animer des groupes de réflexion, suivre la mise en place des réformes pédagogiques, évaluer les établissements et accompagner les enseignants en début de carrière.

Le travail des inspecteurs pédagogiques dans le second degré est également caractérisé par l'absence de critères communs d'évaluation des enseignants. Dans quelques académies, une réflexion est en cours sur la rédaction de protocoles d'inspections, notamment dans le premier degré. Il n'est cependant pas envisagé de rendre leur application obligatoire, le principe demeurant celui de la liberté de l'inspecteur. La question de l'homogénéité des pratiques d'inspection, notamment entre disciplines différentes, demeure donc entière.

Les travaux conduits par la Cour sur les corps d'inspection pédagogique dans les premier et second degrés ont également montré que les promotions des inspecteurs, à l'exception du passage à la hors classe, sont déconnectées de toute procédure de notation. Bien que le statut général de la fonction publique prévoie que tout fonctionnaire est noté, les inspecteurs s'y refusent et le ministère a effectivement renoncé, depuis le début des années 1990, à leur attribuer une note administrative. Ce n'est donc qu'à l'occasion de leur titularisation et de l'accès à la hors

classe qu'une évaluation de leur façon de servir est réalisée. Un groupe de travail sur le suivi et l'évaluation des corps d'inspection a bien été réuni au ministère dans le courant de l'année 2001, mais il s'est séparé sans rendre de conclusions en raison du refus qu'opposent certains inspecteurs à toute évaluation de leur travail.

3 – La difficile émergence du sentiment d'appartenance à une collectivité éducative

La plus grande fréquence du travail en équipe pourrait se traduire par un renforcement du sentiment d'appartenance à la collectivité que constitue l'établissement. Pourtant, comme le remarquait le rapport précité remis par le recteur Bancel, « *aujourd'hui, l'établissement n'est pas véritablement un lieu d'identification professionnelle pour les enseignants* », ce qui expliquerait notamment la faible importance souvent accordée à la rédaction du projet d'établissement, considéré comme périphérique à leur activité professionnelle.

a) Les limites de la mission d'animation pédagogique confiée aux chefs d'établissement

Les directeurs d'écoles et chefs d'établissement jouent un rôle désormais considéré comme essentiel dans la réussite de leurs élèves. Dans le second degré notamment, un effort de revalorisation de leur fonction a été récemment mené, en concertation avec la principale organisation syndicale représentative des personnels de direction. Il a abouti à un protocole d'accord, signé en novembre 2000, préalable à la rénovation de leur statut intervenue en 2002. Le protocole précise notamment que les chefs d'établissement doivent « impulser et conduire une politique pédagogique et éducative d'établissement au service de la réussite des élèves » et « *animer et gérer l'ensemble des ressources humaines* ». Aucune compétence pédagogique ne leur a cependant été reconnue, leur action dans ce domaine devant seulement « *s'inscrire dans une collaboration avec les corps d'inspection* ».

Toutes les conséquences de cette reconnaissance n'ont d'ailleurs pas encore été tirées, notamment dans les textes qui régissent les relations entre les chefs d'établissement et les enseignants. Il convient par exemple de souligner que les statuts applicables aux enseignants du second degré ne font aucune référence explicite à l'existence du chef d'établissement, illustrant une situation qui ne correspond plus, manifestement, à la réalité. De même, comme cela a été indiqué précédemment, leur intervention

dans la notation des enseignants n'est qu'exceptionnellement discriminante.

La création des travaux personnels encadrés en classe de seconde, la mise en place des itinéraires de découverte au collège ou le développement du brevet informatique et internet, le B2i, vont cependant dans le sens d'un décloisonnement des disciplines qui donne une place importante au chef d'établissement, tant pour impulser que pour coordonner l'application de ces réformes. De même, leur influence s'accroît sous la pression des conditions d'exercice plus difficiles qui caractérisent certains établissements et qui justifient souvent une forte coordination de tous les membres de l'équipe pédagogique ainsi que l'élaboration, sous la direction du chef d'établissement, d'un véritable projet d'établissement.

L'action des chefs d'établissement dans le domaine de la coordination et de l'animation repose essentiellement sur leur propre force de conviction et leurs capacités personnelles de management des équipes. Les organisations syndicales représentant les personnels enseignants demeurent en effet fondamentalement attachées au principe selon lequel le chef d'établissement n'a aucun pouvoir d'évaluation pédagogique du travail des enseignants.

b) L'absence de toute démarche de communication spécifique en direction des enseignants

Le ministère de l'éducation nationale n'a pas créé d'outils de communication interne lui permettant de s'adresser aux différentes catégories de personnels, et en particulier aux enseignants, pour expliquer et faire partager ses objectifs. Aucune démarche institutionnelle à moyen terme n'a par exemple été arrêtée pour associer les enseignants à la connaissance et à l'appropriation des orientations nationales. Des actions de communication sont certes régulièrement menées sur des thèmes généraux, tels que la violence en milieu scolaire, mais ces campagnes demeurent isolées. Le seul support de diffusion des orientations pédagogiques retenues par le ministère demeure le bulletin officiel, généralement disponible dans tous les établissements, mais qui s'adresse plus à l'encadrement administratif qu'aux enseignants eux-mêmes.

De façon exceptionnelle, en 1998, le ministère a consenti un important effort de communication pour informer les enseignants du second degré des nouvelles modalités d'affectation, consécutives à la déconcentration des procédures de mutation. Plusieurs documents, ainsi que des sites internet, ont été spécifiquement conçus à cette occasion. Les études menées *a posteriori* ont montré le bon accueil que les enseignants

leur ont réservé. Cet effort est cependant demeuré sans suite, aucune autre action de communication interne n'ayant été entreprise depuis cette date.

Le ministère avait également pris la décision, en mai 1998, d'éditer un magazine d'information, dénommé « 21^{ème} siècle », à l'intention de tous ses agents. Seuls sept numéros ont été publiés jusqu'en avril 2000, date à laquelle il a été mis fin à cette expérience novatrice. Une étude menée auprès des personnels avait certes souligné les limites de cette publication, tenant notamment au caractère trop généraliste de son propos alors qu'elle s'adressait à un lectorat très vaste, composé de nombreux corps de métiers aux attentes diversifiées. Toutefois, le ministère aurait pu ne pas abandonner *de facto* tout effort dans ce domaine stratégique.

Les académies ne consacrent pas non plus d'importants moyens à la communication interne qui n'est pas considérée comme une nécessité. Il existe certes, dans certaines académies, des publications destinées au personnel, mais aucune évaluation de leur impact n'est disponible. Les enquêtes menées par la Cour ont d'ailleurs montré que les académies n'ont généralement pas constitué un budget particulier pour financer de façon permanente des actions de communication en direction des personnels dont elles assurent pourtant la quasi totalité de la gestion. L'utilisation des nouvelles technologies, et notamment de l'internet, a ouvert des perspectives nouvelles qui permettent de toucher à moindre coût un nombre plus important d'agents. Les projets existants sont cependant encore très embryonnaires.

Seules les organisations syndicales, qui disposent de moyens permanents pour communiquer directement avec leurs adhérents, sont aujourd'hui en mesure de diffuser systématiquement des informations précises aux agents sur l'évolution de leur carrière et les réformes pédagogiques en cours.

III – Une obligation annuelle : réussir la rentrée

L'objectif de réussite de la rentrée consiste, en début d'année scolaire, à mettre un professeur dans chaque salle de cours. Pour y parvenir, les différents niveaux d'administration du ministère mettent en œuvre une série de procédures administratives complexes dont l'objectif ultime est de faire converger, dans chaque établissement, l'offre de formation apportée par les enseignants qui y seront affectés avec la demande de formation qui émane des élèves à scolariser. Prévoir les effectifs scolaires et dimensionner les besoins de recrutement, définir puis déléguer les moyens budgétaires qui serviront à constituer les postes

d'enseignement, pourvoir enfin ces postes par l'affectation des personnels dans le cadre des opérations annuelles de mutation, constituent les grandes étapes de cette « mécanique » de la rentrée, dont l'organisation structure largement le fonctionnement du système scolaire. Le ministère ne parvient cependant à atteindre son objectif qu'au prix de moyens sans cesse croissants, dont l'augmentation se heurte désormais aux difficultés qu'il rencontre pour recruter de nouveaux enseignants.

A – La préparation de la rentrée

La réussite de ce processus qui, pour l'essentiel, se déroule entre les mois de décembre et juin qui précèdent la rentrée, repose sur un équilibre toujours fragile, et toute erreur d'anticipation est susceptible de compromettre tout ou partie de la procédure. L'adéquation entre l'offre et la demande de formation se trouve ainsi entachée d'imperfections qui résultent notamment des incertitudes statistiques liées aux prévisions d'effectifs et au calibrage des concours de recrutement, aux rigidités inhérentes à la gestion statutaire des personnels et à l'organisation pédagogique des établissements.

Les projections portant sur les effectifs d'élèves peuvent être contredites par la réalité de la rentrée scolaire. Si les outils prévisionnels paraissent efficaces au niveau national, voire au niveau académique, des écarts significatifs peuvent en revanche intervenir au niveau des établissements, étant donné les aléas que connaissent les effectifs scolaires entre deux rentrées scolaires (déménagements, réorientations, départs vers l'enseignement privé, sorties définitives du système scolaire, etc.).

Les prévisions relatives aux effectifs d'enseignants à recruter sont encore plus sujettes à erreur statistique, puisque le nombre de places offertes aux concours s'appuie sur des projections établies en moyenne deux années avant la première affectation devant élèves, compte tenu de la durée de la formation en IUFM. Durant cette période, des éléments non maîtrisables peuvent venir compromettre les prévisions, même les plus rigoureuses : l'évolution inattendue de la démographie scolaire, les comportements individuels des enseignants, tel le choix d'une cessation progressive d'activité ou celui d'un départ en congé de fin d'activité, ou encore les modifications de programmes qui induisent des besoins nouveaux ou différents d'enseignement. A titre d'exemple, ajouter aux horaires de la classe de 6^{ème} une heure de mathématique crée un besoin de 1 500 professeurs supplémentaires dans la discipline concernée.

De plus, si le système est globalement agencé en fonction des publics scolaires à accueillir, il peut être également orienté par des considérations relatives aux personnels, comme par exemple le fait de maintenir un poste afin d'éviter la mutation de son titulaire, ou encore le souci de préserver une discipline d'enseignement, même lorsque celle-ci connaît une relative désaffection des élèves.

Enfin, la convergence entre demande et offre de formation est limitée, dans le second degré, par le cloisonnement disciplinaire déjà évoqué, qui nécessite d'anticiper la demande d'enseignement dans près de 350 spécialités différentes, correspondant chacune à un concours national distinct.

La nécessité de préserver les grands équilibres, tout en s'efforçant de tenir compte des facteurs d'erreur ou de rigidité, suppose que le système conserve des marges de souplesse. Le recours à des personnels contractuels (maîtres auxiliaires, professeurs contractuels et vacataires) est un des moyens utilisés pour ajuster les besoins recensés dans les établissements aux effectifs enseignants disponibles. En 2001, le ministère a ainsi fait appel à près de 27 000 personnels non titulaires, soit environ 7 % des enseignants du second degré en poste devant élèves.

Les académies disposent par ailleurs d'un volant de gestion d'un peu plus de 36 000 enseignants titulaires, qui, à défaut d'être affectés sur un poste définitif en établissement, sont nommés sur une aire géographique de remplacement. Chaque académie, selon son étendue, comporte ainsi un nombre variable de « zones de remplacement », généralement compris entre douze et vingt. Un enseignant « titulaire sur zone de remplacement » (TZR) peut être amené à intervenir dans sa zone, ou dans une zone mitoyenne, mais pas au-delà. Cette disposition a évidemment pour objet d'éviter de trop longs trajets aux enseignants concernés, chaque académie comptant en moyenne trois à cinq départements.

Les TZR peuvent non seulement, comme cela a déjà été évoqué, effectuer des suppléances (c'est-à-dire des remplacements temporaires), mais également être affectés sur des postes devenus vacants en cours d'année ou demeurés sans titulaire à l'issue du mouvement annuel de mutation. L'adéquation entre le potentiel des TZR et les besoins effectifs de suppléance et de remplacement est difficile à apprécier : elle varie en effet, dans chaque académie, en fonction des caractéristiques démographiques du corps enseignant (féminisation, pyramide des âges, etc.) et des spécificités disciplinaires. Les statistiques nationales élaborées

par le ministère mettent cependant en évidence la faible « rentabilité »⁵⁴ de ce dispositif, qui, toutes disciplines confondues, ne dépasse pas 50 %.

Sont en effet également affectés en zone de remplacement des enseignants qui se trouvent en situation de sureffectif dans leur discipline. Le ministère estime que près de 2 600 enseignants, en équivalent temps plein, sont dans cette situation. Le nombre de TZR ne dépend donc pas seulement des besoins de suppléance et de remplacement ; il correspond également à un ajustement insatisfaisant des décisions d'affectation, ces dernières ne tenant pas suffisamment compte de la carte des besoins dans l'académie. La Cour a ainsi constaté à plusieurs reprises, au cours de ses contrôles, que les académies recrutent des professeurs contractuels ou vacataires dans des disciplines où elles disposent pourtant d'enseignants titulaires en sureffectif. Ces derniers étant affectés dans une autre zone géographique, ils ne sont pas disponibles pour répondre aux besoins exprimés.

B – De la loi de finances à la salle de classe : la transformation des emplois budgétaires en service d'enseignement devant les élèves

Dans le second degré, une des principales difficultés que rencontrent les gestionnaires du système éducatif dans la préparation de la rentrée scolaire tient à la succession des opérations qui conduisent à transformer les emplois budgétaires, ouverts en loi de finances, en postes implantés dans les établissements. Dans une publication récente d'avril 2001⁵⁵, la Cour a analysé l'ensemble de ce processus et montré qu'il s'agit d'une mécanique inflationniste, qui n'assure pas une rigoureuse adéquation entre les effectifs réellement rémunérés et les emplois qui figurent au budget de l'enseignement scolaire. En effet, à chacune des étapes de ce cheminement complexe, de multiples désajustements interviennent et creusent progressivement les écarts entre les moyens budgétaires, les postes sur lesquels sont affectés les enseignants et enfin les personnels disponibles.

Bien que les emplois autorisés en loi de finances soient répartis par corps et par grade, l'administration centrale délègue en réalité des

54) Cette rentabilité est calculée à partir du ratio entre d'une part le nombre de journées de suppléance et de remplacement assurées en cours d'année et d'autre part le nombre de journées de suppléance et de remplacement réalisables par l'ensemble des TZR.

55) Cour des comptes, La fonction publique de l'Etat - tome 2 - avril 2001 p. 231 et sq.

emplois indifférenciés, sous forme d'équivalent temps plein (ETP), correspondant à un service moyen d'enseignement de 18 heures hebdomadaires. Le calcul des dotations académiques s'opère en outre en deux temps : le rééquilibrage géographique des dotations existantes, puis l'attribution de moyens nouveaux, liés aux variations des effectifs d'élèves et aux évolutions de l'offre d'enseignement. Ce modèle de répartition présente, en dépit d'un certain nombre d'aménagements récents, deux imperfections majeures. Tout d'abord, les écarts entre académies sur-dotées et sous-dotées ne sont que très faiblement réduits et la modestie des redéploiements effectués conduit à avantager les académies excédentaires en moyens d'enseignement. Ensuite, si tous les besoins supplémentaires sont intégralement couverts, les retraits d'emplois sont limités par l'application, aux éventuelles baisses d'effectifs, d'un coefficient pondérateur qui peut aller de 30 à 40 %. Il résulte de cette mécanique inflationniste que des moyens supplémentaires doivent être sans cesse apportés à l'enseignement du second degré, dont le taux d'encadrement pédagogique se trouve, d'année en année, inévitablement augmenté.

Au niveau académique, les emplois qui ont été délégués subissent de nouvelles transformations. Ils sont, dans un premier temps, convertis en heures d'enseignement, ce qui nécessite de calculer le nombre moyen d'heures susceptibles d'être assurées par un emploi donné (ou « taux de rendement académique des emplois »). A défaut de directives précises de la part de l'administration centrale, le calcul de ce taux de conversion diffère sensiblement d'une académie à l'autre. Ces dernières, qui ne font pas toujours preuve de toute la rigueur méthodologique voulue, sont souvent amenées à distribuer plus d'heures qu'elles en reçoivent en réalité et à dépasser ainsi les limites de l'autorisation budgétaire.

L'avant-dernière étape de cette procédure consiste à affecter aux établissements les moyens horaires ainsi constitués sous la forme d'une dotation globale horaire (DGH). Là encore, la Cour a constaté entre les académies, voire, pour les collèges, entre les inspections académiques d'une même académie, la coexistence de pratiques différentes. Une première méthode consiste à déléguer les moyens sur la base d'une structure pédagogique (nombre de classes ou de divisions par niveau) déterminée par les services académiques, en fonction des effectifs attendus et d'une norme divisionnaire (nombre maximum d'élève par niveau). La seconde méthode repose non pas sur le financement d'une organisation pédagogique donnée⁵⁶, mais sur l'application d'un ratio, appelé « H/E », correspondant à un nombre d'heures d'enseignement par élève. Cette seconde méthode, qui consiste à faire varier la DGH de façon

56) Tant d'heures pour une classe de première ES de 24 élèves par exemple.

quasi-linéaire en fonction du nombre d'élèves, est en général retenue pour les collèges où le mode d'enseignement permet une assez bonne corrélation entre les effectifs scolaires et la structure de l'établissement. Elle s'avère en revanche moins adaptée en second cycle, où, étant donnée l'importance des enseignements optionnels, les contraintes de structure sont plus fortes et l'organisation pédagogique moins fluide. Le choix de l'un ou l'autre de ces deux modes de répartition peut conduire à faire varier sensiblement le montant global de la DGH, la répartition « à la structure » étant en règle générale plus coûteuse en moyens d'enseignement que la répartition « au H/E ».

Quel que soit le mode de calcul retenu, une dotation horaire ne fait pas un enseignement devant élèves. C'est pourquoi l'ultime étape de ce processus de transformation consiste, pour les établissements, à traduire, dans une organisation disciplinaire, les moyens d'enseignement qui leur ont été délégués. C'est seulement à ce stade que sont constitués les postes qui serviront de support à l'affectation des enseignants. Le rapprochement entre, d'une part, les besoins d'enseignement (financés à travers l'attribution de la DGH) et, d'autre part, l'apport constitué par les postes déjà implantés dans l'établissement (calculé sur la base des obligations de service des occupants) conduit à mettre en évidence des écarts plus ou moins importants. Ces écarts peuvent faire apparaître des besoins nouveaux, qui devront être couverts soit par l'attribution d'heures supplémentaires, soit, si cela est nécessaire, par la création d'un poste définitif. Ils peuvent également mettre en évidence des moyens excédentaires qu'il conviendra de résorber, ce qui se traduira, le cas échéant, par une ou plusieurs suppressions de postes. Le ou les titulaires concernés seront alors touchés par ce qu'il est convenu d'appeler une « mesure de carte scolaire »⁵⁷. A titre d'exemple, l'académie de Lille en réalise environ 150 chaque année.

Un tel processus de conversion est évidemment loin de garantir le strict respect de l'autorisation budgétaire initiale et aboutit en pratique à distendre le lien entre les emplois figurant au budget de l'Etat et les postes sur lesquels sont effectivement nommés les enseignants. Etant données les marges de manœuvre que s'accorde chacun des échelons et compte tenu de la priorité donnée à la réussite de la rentrée, les académies sont en particulier amenées à créer artificiellement des supports d'affectation et à offrir des postes à des enseignants dont le nombre excède, dans certaines disciplines ou sur certaines zones géographiques, non seulement leurs besoins réels, mais également leurs moyens

57) Mutation d'office d'un professeur, suite à une modification de l'offre de formation de l'établissement, entraînant la suppression de son service d'enseignement.

budgétaires. Lors d'une précédente enquête, publiée en avril 2001⁵⁸, la Cour avait constaté que globalement, les académies avaient dépassé de 5 771 emplois (1,4 %) les moyens délégués par le ministère. Dans quatre des 26 académies métropolitaines, ces dépassements représentaient plus de 4 % des emplois qui leur étaient respectivement délégués. Si la mise en place au niveau national d'une réserve a permis de corriger partiellement cet écart, 2 600 surnombres ont toutefois été recensés par rapport aux emplois budgétaires inscrits sur le chapitre 31-93 (rémunération des personnels enseignants du second degré).

La gestion des emplois du premier degré

Si dans le second degré, il est nécessaire de recourir à cette transformation d'emplois budgétaires indifférenciés en services d'enseignement dans une discipline donnée, la gestion des moyens du premier degré apparaît nettement moins complexe, puisqu'à chaque emploi d'instituteur ou de professeur des écoles correspond normalement une classe.

Cette gestion s'effectue en deux temps : la première étape, pilotée par l'administration centrale, consiste à déléguer aux académies les emplois ouverts en loi de finances ; la seconde étape correspond à l'établissement par les inspections académiques de la carte scolaire du premier degré, c'est-à-dire à la répartition, sur le terrain, des moyens alloués.

La répartition, par le ministère, des emplois du premier degré s'appuie principalement sur deux éléments : l'évolution de la démographie scolaire et la réduction des inégalités de dotation entre académies. La prise en compte des flux démographiques permet de calculer un nombre de postes à retirer ou à attribuer et s'effectue de façon différenciée selon que les effectifs d'élèves sont à la hausse ou à la baisse : attribution d'un emploi par tranche de 20 élèves supplémentaires, et suppression d'un emploi par tranche de 25 élèves, dans le cas d'une évolution négative (données de la rentrée scolaire 2000). La réduction des écarts de dotation consiste ensuite à comparer la situation de l'académie par rapport à un taux d'encadrement de référence ou P/E (nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves), ce qui permet de mettre en évidence un éventuel excédent ou déficit d'emplois. Le résultat de ces deux opérations conduit à déterminer, par académie, le nombre d'emplois à retirer ou à attribuer. Cette dotation académique, une fois connue, est ensuite répartie par le recteur entre les différents départements, qui relèvent de son autorité.

58) Cour des comptes, La fonction publique de l'Etat - tome 2 - avril 2001, p. 231 et sq.

La seconde étape de ce processus de répartition des emplois s'effectue donc au niveau départemental, et il revient à chaque inspecteur d'académie d'élaborer la carte scolaire du premier degré, c'est-à-dire d'implanter géographiquement les emplois qui lui ont été délégués, en procédant si nécessaire à des ouvertures et des fermetures de classe.

C – L'articulation avec le mouvement des personnels enseignants

Cette phase d'ajustement des moyens budgétaires, qui, dans le second degré, conduit les établissements à déterminer eux-mêmes leurs besoins d'enseignement, n'est toutefois que la première étape du travail de préparation de la rentrée. Celui-ci doit ensuite s'articuler avec la gestion des personnels : des enseignants devront être nommés sur les postes nouvellement créés ou devenus vacants et ceux qui ont été touchés par une mesure de carte scolaire devront retrouver une nouvelle affectation. L'ensemble de ces mutations s'effectue à l'occasion du mouvement annuel des personnels enseignants, procédure qui permet de confronter les postes à pourvoir dans les établissements avec les candidats ayant formulé une demande de mutation.

Jusqu'à la rentrée 1999, cette opération était entièrement centralisée, ce qui conduisait à faire transiter au niveau du ministère environ 100 000 demandes annuelles, alors même que plus de la moitié des mutations prononcées correspondaient à des changements d'affectation au sein d'une même académie. En outre, la rigidité du calendrier, qui imposait aux académies de faire remonter les « postes ouverts au mouvement » très tôt dans l'année, conduisait à laisser vacants de nombreux postes, libérés tardivement par leurs titulaires, et à opérer des ajustements qui pouvaient parfois durer jusqu'à la semaine de rentrée des élèves.

Comme on l'a déjà indiqué, cette situation a conduit le ministère, sur la base du décret du 13 octobre 1998⁵⁹, à déconcentrer au niveau des académies, une partie des procédures de mutation. Le mouvement à gestion déconcentrée s'effectue désormais en deux temps. Une phase dite « inter-académique », toujours pilotée par l'administration centrale, traite des mutations entre académies (environ 25 000 candidatures par an) ainsi que de la nomination dans les académies des enseignants nouvellement recrutés (les « néo-titulaires »). A l'issue de cette première phase, qui se

59) Décret n° 98-915 portant déconcentration en matière de gestion des personnels enseignants, d'information, d'orientation et d'éducation de l'enseignement secondaire.

termine en avril, débute le mouvement « intra-académique », qui est désormais de la compétence des recteurs et doit être normalement achevé à la fin du mois de juin. Lors de cette seconde étape, les rectorats examinent les demandes des personnels déjà en poste dans l'académie, en même temps que celles des enseignants affectés à l'issue de la phase inter-académique, et prononcent les affectations, soit dans les établissements scolaires, soit sur des zones de remplacement.

La gestion du mouvement obéit à des logiques souvent contradictoires puisqu'il s'agit à la fois de prendre en compte les besoins des académies en leur apportant la ressource en personnel nécessaire, d'affecter les enseignants au mieux de leurs souhaits mais également au mieux des intérêts de l'institution scolaire, et enfin de répondre aux exigences d'égalité géographique et sociale du service public de l'éducation nationale.

Une première difficulté tient à la forte mobilité des personnels enseignants, indissociable des conditions d'affectation des nouveaux titulaires qui, n'ayant pas encore acquis un nombre de points suffisants au barème, sont majoritairement nommés dans des académies considérées comme difficiles ou peu attractives. L'analyse du mouvement annuel met ainsi en évidence un déséquilibre important, avec quatre académies⁶⁰ qui alimentent à elles seules plus de la moitié des flux migratoires, au profit des régions méridionales ou de l'Ouest. Ces mutations qui concentrent les départs dans un très petit nombre d'académies nécessitent d'affecter massivement dans ces dernières les nouveaux titulaires issus des concours de recrutement. Au mouvement 2001, 43 % d'entre eux ont ainsi été affectés à Lille, Versailles ou Créteil, alors que les quatre académies les plus méridionales (Aix-Marseille, Nice, Montpellier et Toulouse) en ont accueilli moins de 10 %. On aboutit ainsi à un phénomène, non maîtrisé, de « noria », auto-entretenu par le barème et où les jeunes professeurs remplacent les plus anciens, avant de demander eux-mêmes, dès qu'ils en ont la possibilité, leur mutation pour l'académie où ils entendent se stabiliser pour la suite de leur carrière⁶¹.

60) Lille, Créteil, Versailles et Amiens

61) Les études réalisées par le ministère sur le mouvement des enseignants du second degré montrent la relative jeunesse des populations concernées par la mobilité inter-académique : entrant dans la carrière à l'âge moyen de 27 ans, les enseignants demandent à quitter l'académie de leur première affectation à partir de 33 ans. Ils obtiennent satisfaction autour de 35 ans et rejoignent alors définitivement l'académie, puis à partir de 40 ans l'établissement dans lequel ils souhaitent se stabiliser pour le reste de leur carrière. Au total, les aspirations territoriales et professionnelles des enseignants sont satisfaites en moyenne dix ans après leur accès dans la fonction publique.

Préalablement au traitement de ces demandes de mutation, l'administration centrale doit « calibrer » le mouvement, c'est-à-dire arrêter, pour chaque académie et dans chaque discipline, le nombre de postes offerts. Ces postes doivent permettre de faire face aux besoins exprimés par les académies et de compenser les départs d'enseignants (mutations et départs en retraite essentiellement). Ce travail de calibrage est un exercice délicat puisqu'il conditionne le bon déroulement du mouvement. Au niveau national en effet, les mutations doivent *in fine* être effectuées à solde nul, une sortie dans une académie correspondant nécessairement à une entrée dans une autre et le seul apport en personnel est constitué par le flux des nouveaux titulaires issus des concours de recrutement. L'ensemble des soldes académiques (différence des entrées sur sorties) doit donc correspondre arithmétiquement au volume annuel des recrutements. Si cette condition n'est pas réalisée, le mouvement est déséquilibré, ce qui provoque soit un flux de départ supérieur aux arrivées (cas des académies du nord et de l'est de la France), soit un nombre d'arrivants excessif par rapport aux besoins de l'académie. Dans ce dernier cas, la logique voudrait que l'académie concernée diminue le nombre de ses enseignants non titulaires. La garantie de réemploi accordée aux maîtres auxiliaires depuis 1996 n'a cependant pas permis de mettre en œuvre des décisions de ce type, ce qui a contribué à l'accroissement des coûts du système éducatif.

La gestion du mouvement est donc, au niveau du ministère comme des académies, un exercice redoutablement complexe dans lequel les aléas sont nombreux, notamment en matière de prévision des effectifs d'élèves. Cependant, la Cour a constaté que le ministère n'avait pas mis en œuvre tous les moyens nécessaires pour améliorer cette procédure et réduire les facteurs d'incertitude : les efforts réalisés pour fiabiliser les systèmes d'information, développer des outils de gestion prévisionnelle, évaluer de façon plus rigoureuse les besoins d'enseignement et renforcer la concertation avec les services académiques sont encore insuffisants.

La gestion déconcentrée des enseignants du premier degré

Par tradition historique, et contrairement au second degré, la gestion des instituteurs et des professeurs des écoles a toujours été déconcentrée et relève, pour l'essentiel, de l'inspecteur d'académie, qui exerce le pouvoir de nomination, de titularisation et celui de prononcer les mutations. Le recteur conserve cependant le pouvoir de prononcer la première nomination.

Après recrutement et formation en IUFM, les enseignants du premier degré sont en effet nommés dans un poste de l'un des départements de l'académie, où ils ont vocation normale à servir et qu'ils

ne peuvent quitter qu'en étant remplacés par un mouvement « d'entrants » dans le département. Il en résulte que l'essentiel des mutations s'effectue dans un cadre « intradépartemental » et que les mutations interdépartementales restent, en nombre, relativement marginales.

Les mutations intradépartementales sont du ressort des inspecteurs d'académie et se font, à quelques exceptions près, sur la base exclusive d'un barème fondé sur l'ancienneté.

Les mutations interdépartementales, organisées par l'administration centrale, s'effectuent soit par la voie de permutations, soit par la voie de mutations nationales. La phase des permutations, qui fait l'objet d'une procédure informatisée, s'analyse comme un échange nombre pour nombre entre deux départements. Celle des mutations, également informatisée, intervient dès que les inspections académiques connaissent leur surnombre ou leur déficit d'enseignants, en fonction du volume d'emplois qui leur a été délégué. Elle a pour but de rééquilibrer les effectifs entre départements excédentaires et départements déficitaires. Le traitement des mutations / permutations, qui concerne entre 1 et 2 % des personnels enseignants du premier degré, est effectué en février mars de chaque année.

Ces deux phases sont complétées par une troisième : celle du mouvement complémentaire (ou des mutations « manuelles »), organisé par entente directe entre les inspections académiques concernées. Cette dernière phase d'ajustement a pour objet de résorber les éventuels excédents de personnels qui subsistent dans certains départements à l'issue du mouvement national et muter ces derniers dans les départements où existent encore des postes vacants. Les candidats doivent obtenir, pour ce faire, « l'exeat » de leur département d'origine, puis recueillir « l'ineat » du département où ils souhaitent être accueillis.

D – La politique de recrutement

C'est à ce stade qu'intervient la politique de recrutement dont dépend l'ajustement final entre la demande d'enseignement, qui émane des académies, et l'offre d'enseignement, quantifiée dans le cadre de concours nationaux. En théorie, la maîtrise en amont du recrutement et la qualité des études prévisionnelles devraient permettre de faire concorder les besoins en personnel des académies et le flux annuel des nouveaux enseignants⁶².

Les impondérables de la rentrée, le caractère toujours incertain des prévisions et l'obligation de mettre un professeur devant chaque classe

62) Cour des comptes, La fonction publique de l'Etat - tome 1 décembre 1999, p. 118 et sq.

viennent cependant contredire cette équation et nécessitent d'introduire des facteurs d'ajustement ou de souplesse. Pour y parvenir, les gestionnaires du système éducatif n'ont à leur disposition que deux solutions. La première consiste à « surcalibrer » les concours en procédant à des recrutements momentanément excédentaires par rapport aux besoins. Cette solution, qui a prévalu au début des années 1990, s'est traduite par d'importants surnombres budgétaires⁶³ et par une augmentation des enseignants en sureffectif dans certaines disciplines. Une telle situation ne pouvant perdurer, le ministère a été amené, à partir de 1995, à réduire fortement le nombre de places aux concours (les postes offerts aux CAPES externes ont ainsi diminué de 30 % entre 1995 et 2000), désormais calibrés de façon plus rigoureuse. Dans ce deuxième cas de figure, il est alors nécessaire, pour faire face aux aléas de la rentrée et couvrir l'intégralité des besoins académiques, de recourir à des recrutements de personnels non titulaires, ou, s'agissant du premier degré, de faire appel, dans des conditions qui ne sont pas toujours satisfaisantes, aux candidats figurant sur les listes complémentaires.

1 – Les recrutements d'enseignants non titulaires dans le second degré

Dans le second degré, où l'adéquation entre offre et demande d'enseignement doit être réalisée discipline par discipline, les désajustements apparaissent inévitables. De plus, les lauréats des concours de recrutement sont en nombre très insuffisant pour répondre aux besoins des académies : en 2001, ces besoins correspondaient à un effectif de près de 42 000 personnes, alors que les concours n'avaient permis de recruter que 17 700 futurs enseignants. Ces derniers étant recrutés sur la base des emplois vacants, cet écart d'environ 24 000 postes correspond en partie au décalage qui s'est progressivement instauré entre les structures pédagogiques implantées dans les établissements du second degré et le stock des emplois budgétaires.

A ce désajustement, qui trouve son origine dans le processus décrit plus haut de conversion des emplois en postes d'enseignement, s'ajoutent d'autres facteurs plus conjoncturels, liés cette fois à la fiabilité des prévisions démographiques, au faible rendement de certains concours, aux phénomènes « d'évaporation estivale » (départs vers l'enseignement supérieur, mises en disponibilité, etc.), ou encore aux décisions tardives qui viennent générer, de façon souvent imprévue, des besoins supplémentaires d'enseignement (par exemple la réduction des

63) Personnels surnuméraires eu égard aux emplois budgétaires réellement disponibles.

obligations de service des professeurs de lycées professionnels ou la modification des horaires dans une discipline). Pour répondre à la demande d'enseignement non couverte par le solde des mutations inter-académiques, les rectorats disposent des heures d'enseignement dues par les stagiaires des IUFM. Ils ont également recours, comme cela a été évoqué précédemment, à des personnels non titulaires : maîtres auxiliaires, professeurs contractuels et enseignants vacataires.

Les maîtres auxiliaires bénéficient, dans le cadre des politiques visant à résorber l'emploi précaire, d'un certain nombre de mesures destinées à faciliter leur intégration dans les corps d'enseignants titulaires : concours internes, concours réservés (ou dispositif « Perben »), examens professionnels. Compte tenu des flux annuels d'intégration (avec en moyenne 4 500 titularisations par an entre 1997 et 2001), la population des maîtres auxiliaires est en constante diminution : 8 900 ETP en 2001-2002, contre 24 800 ETP en 1997-1998.

Ne pouvant plus recruter de maîtres auxiliaires, les académies recourent désormais aux professeurs contractuels⁶⁴. Leur effectif, en équivalent temps plein, est passé de 2 200 unités en 1997 à près de 17 600 en 2001. Au total, les académies ont embauché 3 150 enseignants non titulaires en 1999, 5 600 en 2000 et 7 000 en 2001. Comparé aux admissions par la voie du concours externe, entre 14 000 et 18 000 environ selon les années, le recours aux enseignants non titulaires est loin d'être marginal.

2 – Le recours aux listes complémentaires dans le premier degré

Dans le premier degré, la programmation des recrutements pour la rentrée scolaire de l'année « n+2 » a lieu au cours du dernier trimestre de l'année « n ». Ce travail de prévision, coordonné par le recteur, s'effectue au niveau de chaque inspection académique qui définit ses besoins propres (en fonction des sorties définitives et des créations d'emplois) et propose le nombre de places à offrir dans le cadre des différents concours⁶⁵. Ce système, simple dans son principe, n'exclut pas les erreurs d'anticipation, puisque les recrutements sont fixés avec presque

64) Personnels souscrivant pour la durée de l'année scolaire (ou pour une durée de trois ans dans les disciplines professionnelles et technologiques) un contrat renouvelable par reconduction expresse.

65) Le concours externe ouvert aux titulaires d'une licence (préparant en 1ère année d'IUFM ou à l'université), le concours interne des instituteurs et le second concours interne, ouvert aux agents publics (licenciés ayant 3 années d'ancienneté ou personnel de niveau bac +2 admis au cycle préparatoire).

deux années d'avance. A cet égard, le processus d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles a introduit une réelle incertitude, notamment pendant les premières années de la réforme du corps, puisqu'il était difficile de prévoir si un instituteur qui pouvait partir en retraite dès l'âge de 55 ans souhaiterait ou non profiter de son nouveau statut pour travailler jusqu'à 65 ans⁶⁶. Une autre difficulté réside dans la méthode d'évaluation des besoins de recrutement, qui ne tient compte que des vacances de poste constatées avant la rentrée scolaire et ignore celles qui, bien que prévisibles, interviennent ultérieurement.

Afin de pourvoir les postes restés vacants, ou ceux dont la vacance se déclare en cours d'année, les académies font appel aux candidats figurant sur les listes complémentaires. Ce mode de recrutement conduit tout d'abord à mettre devant les élèves des enseignants non formés qui assument provisoirement la responsabilité d'une classe et ne rejoignent l'IUFM que l'année suivante. De plus, cette procédure a pour effet d'amplifier les déficits (les maîtres ainsi recrutés en année n vont se former en IUFM en année n+1, rendant à nouveau leurs postes disponibles) et d'accroître mécaniquement le nombre de postes vacants. Cette spirale inflationniste, si elle n'est pas maîtrisée, conduit à grossir inexorablement les recrutements sur listes complémentaires, qui représentent déjà plus de la moitié des recrutements sur liste principale : alors qu'en 1997, 800 enseignants étaient recrutés au moyen des listes complémentaires, soit 8,7 % des 9 200 candidats admis sur liste principale, ils étaient 6 309 en 2001, soit 56,1 % des 11 250 admissions normales. Un tel système, qui privilégie une vision à court terme au détriment d'une programmation pluriannuelle des emplois, ne peut à l'évidence perdurer. Une utilisation plus rigoureuse des moyens de remplacement qui, dans le premier degré, représentent aujourd'hui près de 10 % des emplois d'enseignants en charge d'une classe, devrait permettre d'y remédier au moins partiellement, ne serait ce qu'en limitant le nombre de ceux qui assurent d'autres fonctions et sont de ce fait indisponibles pour assurer des remplacements.

3 – Les enjeux du recrutement pour les dix prochaines années

La question du recrutement, qu'il s'agisse des enseignants titulaires ou des personnels contractuels, va prendre dans les prochaines années une acuité particulière. Les projections démographiques établies par le ministère de l'éducation nationale montrent en effet que, d'ici 2010, plus de 40 % des enseignants auront quitté le système scolaire

⁶⁶ Les derniers constats faits à ce propos montrent que majoritairement les instituteurs devenus professeurs des écoles partent en retraite à 55-56 ans.

(premier et second degrés des secteurs publics et privés). Cette situation s'explique essentiellement par la forte augmentation des départs en retraite⁶⁷, avec un flux annuel qui, pour l'ensemble des corps enseignants, devrait culminer en 2006 – 2007 à 35 000 départs, contre seulement 22 000 en 2001 (soit un accroissement de plus de 60 %). Pour compenser ces départs, il est donc nécessaire de dimensionner en conséquence le volume des recrutements. Entre les sessions 2000 et 2002, le nombre de places offertes aux concours externes a ainsi progressé de 20 % dans le premier degré et de 30 % dans le second degré.

Dans le premier degré, l'augmentation du nombre des départs est déjà largement engagée et les sorties les plus importantes sont prévues entre 2004 et 2005⁶⁸. S'agissant en revanche du second degré, le rythme des départs devrait s'accélérer à partir de 2006, avec plus de 21 000 sorties annuelles sur les dernières années de la décennie. Ces besoins croissants en nouveaux enseignants risquent, compte tenu du vivier potentiel, de conduire à une insuffisance de candidats, qui se traduira sinon par une pénurie du recrutement, du moins par une baisse sensible de sa qualité. Les prévisions d'effectifs concernant l'enseignement supérieur montrent en effet que le nombre des étudiants inscrits dans les filières générales de l'université devrait rester quasiment stable sur la décennie 2001-2010. En outre, le départ en retraite des générations du « baby-boom », qui ne pourra être compensé du fait de l'arrivée sur le marché du travail de générations moins nombreuses, induira une réelle pénurie de main d'œuvre et placera l'éducation nationale en situation de forte concurrence vis-à-vis des autres secteurs professionnels. Dans l'hypothèse d'une conjoncture économique favorable et du maintien, pour les cadres et les diplômés, d'une situation proche du plein emploi, les difficultés de recrutement pourraient devenir réelles dans les prochaines années.

Une étude sur l'évolution prévisible du vivier de candidats aux fonction d'enseignants a été récemment demandée par le ministère aux inspections générales afin de mieux évaluer les besoins de recrutements des prochaines années, en fonction des départs à la retraite. Cette étude, bien que tardive au regard de l'urgence de ce problème et des délais inhérents au recrutement, répond néanmoins à un besoin absolu pour mettre en œuvre une véritable gestion prévisionnelle des emplois.

67) Ces départs sont directement liés à l'importance des recrutements effectués à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, afin d'assurer la scolarisation en masse au niveau du collège.

68) Le nombre de postes offerts au concours externes de recrutement de professeurs des écoles était de 10 075 en 2000, 11 000 en 2001 et 12 000 en 2002. Ce chiffre devrait être porté à 14 500 entre 2003 et 2005.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'évolution des structures d'enseignement se heurte aux attentes et intérêts contradictoires des différentes parties prenantes. La rationalisation des cartes de formation s'effectue à petits pas, même dans les académies où elle est perçue comme une priorité et donne lieu à des démarches volontaristes. Il apparaît, dans ce domaine, que les bassins de formation sont le niveau le plus approprié pour organiser la concertation entre établissements et avec l'ensemble des membres de la communauté éducative. Les reconnaître comme lieu de mise en cohérence et comme outil au service d'une gestion économe des deniers publics, est donc souhaitable, y compris en zone urbaine.

Quant à la gestion des enseignants, elle est entravée par des rigidités qui ne sont pas toutes la conséquence directe des garanties accordées par le statut de la fonction publique. Certaines de ces contraintes sont même parfois acceptées et entretenues par les gestionnaires, comme le montrent l'usage qui est fait du barème national ou l'application du principe de monovalence. Des critères d'affectation devraient être définis qui ne soient pas la stricte application de ce barème. L'amélioration de la gestion des dispositifs de remplacement, notamment par la réorganisation des zones de remplacement, est une priorité. Il n'est pas sûr du reste que les enseignants ne soient pas intéressés par d'autres changements qui assureraient la reconnaissance et la valorisation de leurs compétences. C'est sans doute le cas de leur évaluation, dès lors qu'elle se ferait sur la base d'un référentiel clair. Toutes ces évolutions exigent une politique de communication du ministère qui fait encore défaut et qui est trop souvent laissée à l'initiative des organisations syndicales.

Quels que soient les modes de fonctionnement retenus, la gestion est enfin contrainte par l'obligation d'assurer un jour donné l'ensemble du service d'enseignement pour une année. La complexité intrinsèque de ce rendez-vous de la rentrée contribue à en faire le processus structurant du système scolaire mais également le plus lourd. Il contribue aussi à en faire le révélateur des difficultés d'ajustement de la ressource d'enseignement aux structures de formation. Il faudra donc parvenir à mieux identifier les facteurs de ces désajustements, notamment ceux qui interviennent au cours des procédures de transformation des emplois budgétaires en postes d'enseignants, et à calibrer plus précisément les besoins liés au remplacement, ce qui implique au préalable de disposer de données statistiques fiables sur les enseignants absents.

L'évolution prévisionnelle des viviers d'enseignants fait cependant qu'il existe un risque de ne pouvoir garantir, à terme, le maintien du réseau et la diversité des formations du second degré. Pour inquiétante qu'elle puisse être, cette perspective rend plus nécessaire encore l'étude de toutes les hypothèses qui permettront de maintenir un enseignement de qualité, qu'il s'agisse de la définition des métiers, des règles de gestion des enseignants, de la répartition géographique des affectations ou des conditions de recrutement et de formation.

Chapitre V

La répartition des compétences

Pour mettre en œuvre les objectifs définis par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, le système éducatif a été conduit à revoir en profondeur les modes d'administration de l'école. En retenant comme objectif la réussite de tous les élèves, la loi d'orientation rendait en particulier nécessaire une responsabilisation accrue des échelons locaux et intermédiaires de l'institution scolaire : rectorats, inspections académiques et établissements.

Cet impératif explique les évolutions importantes de la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux gestionnaires. L'autonomie donnée aux établissements d'enseignement, le rôle stratégique confié aux académies pour la définition et la gestion des politiques éducatives, enfin l'intervention plus active des collectivités territoriales dans le domaine éducatif, sont autant d'éléments qui sont venus mettre en cause le fonctionnement traditionnel du système scolaire jusqu'alors dirigé, sans beaucoup de médiations ni contrepoids, depuis l'administration centrale. Cette dernière a dû, dès lors, assumer une forte territorialisation de l'école et commencer à se recentrer sur des fonctions de pilotage, d'orientation et d'évaluation des politiques nationales. Le système scolaire est ainsi géré selon un agencement complexe de compétences partagées. Encore marqué par sa longue tradition de centralisation, notamment dans le second degré, son administration est de plus en plus déconcentrée, et même décentralisée pour certains aspects de sa gestion.

Cette recomposition des pouvoirs au sein du système scolaire n'est pas achevée, ce qui témoigne d'une réflexion encore non aboutie sur la définition de l'échelon optimum de gestion de l'école. Pourtant des éléments de diagnostic peuvent être formulés. La délimitation plus ou moins précise des champs de compétences des différents échelons de responsabilité, leurs modalités de concertation et l'articulation de leurs actions constituent des éléments sur lesquels la Cour a fondé son analyse de la cohérence du dispositif et des marges de manœuvre dont disposent ces acteurs du système.

I – La mutation lente de l'administration centrale

Au cours de la décennie écoulée, le ministère de l'éducation nationale a cherché à moderniser le fonctionnement de son administration centrale. Cette démarche était nécessaire à un double titre.

D'une part, le ministère a dû tirer les conséquences de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 qui impliquait une réflexion sur le niveau optimal de gestion du système scolaire. D'autre part, les directives

gouvernementales liées à la réforme de l'Etat devaient être mises en œuvre par l'éducation nationale comme par l'ensemble des ministères. La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et son décret d'application du 1^{er} juillet 1992 ont fait de la déconcentration la règle générale de l'organisation de l'Etat. A cette fin, il a été demandé aux administrations centrales de se recentrer sur un rôle de conception, d'animation, d'orientation et d'évaluation. En 1998 ont été instaurés des programmes pluriannuels de modernisation (PPM) dont l'objectif est de déterminer, pour une période de trois à cinq ans, les orientations stratégiques de chaque ministère. La circulaire du 8 janvier 2001, relative aux directives nationales d'orientation (DNO) a précisé que celles-ci ont vocation à constituer l'instrument de pilotage des politiques ministérielles, en privilégiant notamment le recours aux procédures contractuelles avec les services déconcentrés.

Pour répondre à ce nouveau cadre d'intervention, l'administration centrale de l'éducation nationale a multiplié les démarches de modernisation en poursuivant des objectifs complémentaires : réorganiser sa structure, déconcentrer sa gestion, donner plus de responsabilités aux rectorats, notamment en globalisant leurs dotations financières et en initiant une démarche contractuelle et, enfin, se doter d'instruments d'évaluation et de contrôle de gestion. Toutes ces démarches font, qu'à bien des égards, le ministère de l'éducation nationale fait figure de pionnier dans la démarche de modernisation entreprise par l'Etat. Pourtant ces initiatives ne sont pas encore parvenues à instituer un mode de pilotage suffisamment clair ni pleinement cohérent.

A – Le cadre d'intervention de l'administration centrale

Pour assumer ses fonctions de pilotage, l'administration centrale a dû revoir son cadre d'intervention à l'égard des services déconcentrés. La réorganisation des services ministériels et l'amorce d'une démarche de contractualisation avec les académies illustrent cette évolution qui, à ce jour, ne paraît pas encore aboutie.

1 – La réorganisation de l'administration centrale

La première réponse apportée par le ministère de l'éducation nationale à la nécessité de se recentrer sur des missions de pilotage, a consisté à réformer ses structures centrales. Une réorganisation de l'organigramme ministériel est intervenue en décembre 1997, à la suite d'évolutions antérieures de moindre envergure. Le nombre de directions

est alors passé de treize à onze. Alors qu'ils étaient gérés par des structures distinctes, les personnels enseignants, du premier degré jusqu'à l'enseignement supérieur, sont désormais suivis par une seule direction des personnels enseignants (DPE). De même, le domaine pédagogique et la gestion des moyens d'enseignement, jusqu'alors répartis entre une direction des écoles et une direction des lycées et collèges, ont été fusionnés au sein de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO).

Les effectifs budgétaires des services administratifs centraux ont, par ailleurs, diminué de 12 % entre 1997 et 2001. Cette évolution s'est accompagnée d'un renforcement des services déconcentrés et des établissements dont les effectifs ont respectivement cru de 3 % et de 1,6 % entre les mêmes dates, du fait de redéploiements d'agents d'administration centrale mais également de créations d'emplois. La baisse des effectifs des services centraux prolonge, en réalité, une tendance antérieure. Entre 1985 et 2001, ces effectifs ont diminué de 31,1 %, dont 16,5 % entre 1985 et 1993. Au total, souvent présenté comme un organisme administratif hypertrophié, le ministère de l'éducation nationale est sans doute l'un de ceux qui ont accompli le plus gros effort de resserrement de leurs effectifs.

Ces évolutions quantitatives connaissent toutefois des limites. Un recentrage du ministère sur des missions de pilotage aurait dû entraîner une diminution corrélative des opérations de gestion. Pourtant, comme a pu le constater la Cour lors de son contrôle de la gestion des personnels administratifs du ministère, l'examen des tâches des agents des deux grandes directions centrales en charge des personnels (personnels enseignants - personnels administratifs, techniques et d'encadrement) montre qu'elles restent absorbées par des tâches de gestion au détriment de la réflexion et de l'expertise qui ne représentent que le quart de leur activité.

L'administration centrale connaît, en outre, des difficultés pour gérer ses personnels de conception, notamment d'encadrement supérieur. Si les agents de catégorie A représentent désormais 42,3 % des effectifs, les postes offerts par le ministère de l'éducation nationale à la sortie de l'école nationale d'administration (ENA) ne sont pas intégralement pourvus chaque année. Les administrateurs civils sont quasi-exclusivement issus du concours interne ou de nominations au tour extérieur, ce qui témoigne du manque d'attractivité du ministère pour les administrateurs plus jeunes issus du concours externe de l'ENA. Par ailleurs, les administrateurs civils affectés au ministère n'y restent guère. La moitié des administrateurs affectés pour la première fois en administration centrale entre 1991 et 1994 ont depuis quitté le ministère de l'éducation nationale. En 1998, l'administration centrale gérait 180

administrateurs civils. En 2001, il n'en reste que 160. Parmi ces derniers, peu ont bénéficié d'une expérience en dehors de la sphère éducative.

Conscient de ces difficultés, le ministère tente aujourd'hui de renforcer la qualification de ses agents. A cette fin, la tendance à la réduction des effectifs centraux a été interrompue dans le budget 2001, avec la création de 30 emplois destinés à renforcer les capacités d'expertise et d'études des services centraux dans les secteurs de l'informatique, de la prévision et de l'évaluation. Le ministère compte enfin mettre à profit les départs massifs en retraite des prochaines années (40 % de départs dans les dix prochaines années) pour accélérer l'adaptation des effectifs aux besoins nouveaux, au rythme d'une quarantaine d'emplois requalifiés par an.

2 – La contractualisation avec les académies

Tirant les conséquences de la décentralisation et de la déconcentration de la gestion du système scolaire, le ministère de l'éducation nationale s'est engagé, depuis 1998, dans une démarche de contractualisation avec ses services déconcentrés. Il s'agit de reconnaître les académies comme des échelons stratégiques à même de mettre en œuvre les politiques ministérielles et de les adapter aux spécificités locales, mais aussi d'aider ces dernières à définir des objectifs pluriannuels tant en termes d'accueil et de réussite scolaire que de niveaux de qualification atteints par les élèves.

Dans une première étape, les académies ont été invitées à élaborer des « projets académiques » précisant leurs orientations stratégiques de développement à partir d'un diagnostic de leurs forces et de leurs faiblesses. Cette phase de travail intervenue en 1998 a été vécue par les services d'administration centrale et les académies comme un moment privilégié de dialogue, de décloisonnement entre les structures du ministère et de mise en commun d'analyses fondées sur des indicateurs statistiques partagés.

Au terme de la rédaction de ces projets, les services centraux ont demandé aux académies de leur proposer des « contrats académiques ». Ces derniers devaient reprendre, sous la forme d'"actions", les aspects des projets académiques qui nécessitaient un engagement des directions ministérielles. Ces propositions de contrat ont fait l'objet d'examen itératifs qui occasionnèrent des retards par rapport au calendrier initialement prévu. Alors que tous les contrats académiques auraient dû être signés en décembre 1999, seuls huit contrats l'étaient en mai 2001. En février 2002, une seconde série de contrats a été signée. A ce jour,

seule la moitié des académies a conclu un contrat avec l'administration centrale.

Le contenu des contrats illustre une démarche complexe dont l'efficacité opérationnelle est encore difficile à apprécier. Tels que conçus par le ministère, ces contrats n'ont pas vocation à intégrer l'ensemble des relations entre l'administration centrale et les services académiques qui s'établissent lors de la préparation de la rentrée scolaire et de la répartition entre académies des moyens humains et financiers. A ce titre, les dotations en emplois d'enseignants ou en crédits de fonctionnement liés aux réformes pédagogiques n'entrent pas dans le champ de la contractualisation car toutes les académies sont concernées. A l'inverse, les contrats portent sur des actions jugées essentielles pour l'académie et visent à formaliser les engagements de l'administration centrale pour accompagner ses actions particulières. La nature de ces engagements est diverse : conseils et aides techniques, actions de formation, attribution de moyens ponctuels sous la forme de crédits ou d'emplois.

Pourtant la ligne de partage que le ministère a souhaité établir entre les actions contractualisées et les procédures d'intérêt national paraît ténue. La plupart des contrats comportent des engagements financiers pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement (TICE). Cette politique ne paraît pourtant pas présenter de spécificité académique puisqu'animée à l'échelon national, elle donne lieu à une allocation de crédits à l'ensemble des académies. De même, des moyens relatifs à la généralisation des langues vivantes dans l'enseignement primaire sont inscrits dans de nombreux contrats académiques alors que cette mesure constitue une priorité du ministère.

Ces incertitudes d'articulation mettent en lumière les difficultés de l'exercice contractuel engagé dans le système scolaire. Si la contractualisation est présentée par le ministère de l'éducation nationale comme la première étape d'un pilotage stratégique qui a permis d'affirmer une diversité des enjeux académiques et contribué à une prise de conscience par les services centraux des inégalités territoriales, on ne peut que constater le caractère encore limité de cette démarche.

B – L'exercice des missions de pilotage

L'administration centrale s'est efforcée d'adapter son organisation pour se recentrer sur des missions de pilotage mais l'exercice effectif de ces dernières connaît encore des limites. A ce titre, la Cour s'est attachée à analyser les modalités d'élaboration, de l'application et du suivi des

politiques mises en œuvre par le ministère de l'éducation nationale dans le domaine de la pédagogie. Son objectif n'a pas été de porter un jugement sur la pertinence et l'efficacité de ces politiques, le domaine spécifique de la pédagogie ne relevant pas de son champ de compétences. Il a été d'apprécier le degré de maîtrise par les services ministériels de ce volet important du fonctionnement du système scolaire puisque les réformes pédagogiques conditionnent l'organisation des enseignements et donc l'utilisation des moyens budgétaires correspondants.

Cette analyse montre que l'administration centrale éprouve encore des difficultés à définir et surtout à programmer ses politiques pédagogiques. En aval, elle rencontre également des difficultés à mesurer leurs résultats en raison d'un contrôle de gestion encore déficient.

1 – La définition des politiques pédagogiques

L'élaboration des politiques pédagogiques constitue une opération déterminante pour le fonctionnement et l'efficacité du système scolaire car elle consiste à arrêter le contenu et l'organisation des enseignements dispensés sur l'ensemble du territoire. Si cette procédure a été récemment clarifiée, elle demeure complexe, faiblement articulée avec la gestion budgétaire et son efficacité n'est pas clairement mesurée.

a) L'élaboration des politiques pédagogiques

Les contenus d'enseignement étaient traditionnellement définis par l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN). La loi d'orientation sur l'éducation de 1989 a transféré cette mission au conseil national des programmes (CNP) et aux services pédagogiques de la direction chargée de l'enseignement scolaire.

Le CNP est une instance consultative composée de 22 membres. Il fixe, sous la forme d'une lettre de cadrage, les grandes orientations de travail des groupes d'expert (enseignants, inspecteurs, universitaires) qui, placés auprès de la direction de l'enseignement scolaire, ont pour mission de rédiger les projets de programme. La direction assure, quant à elle, le suivi logistique de ces groupes et organise la consultation informelle des différents partenaires (associations professionnelles, syndicats d'enseignants, maisons d'édition) et des enseignants de la discipline et du niveau scolaire concernés. Elle informe également l'IGEN de l'état d'avancement des travaux. Une fois rédigé, le projet de programme entre dans une phase de consultations institutionnelles : avis du CNP, vote du conseil supérieur de l'éducation nationale (CSE). Une fois validé, le projet est soumis au visa du ministre et publié sous la forme d'un arrêté

au Journal officiel et au Bulletin officiel de l'éducation nationale. Parallèlement à cette publication, des documents d'accompagnement sont mis à la disposition des enseignants.

Les académies ne prennent pas part en tant que telles aux procédures d'élaboration des programmes, si ce n'est à travers les consultations informelles ou à titre individuel lorsqu'un des membres des groupes d'experts est un recteur. Or, tant au regard des principes de la déconcentration que par un souci d'efficacité, il semblerait légitime que les services académiques soient systématiquement associés à l'élaboration de la réglementation pédagogique qu'ils ont à mettre en œuvre.

b) La portée des normes pédagogiques nationales

L'examen des textes publiés ou diffusés par le ministère de l'éducation nationale pour définir les politiques pédagogiques nationales révèle une production abondante dont la portée normative est délicate à qualifier.

Le statut réglementaire des programmes d'enseignement rend leur application obligatoire. En revanche, en raison du principe de liberté pédagogique, les modalités de mise en œuvre des programmes et leur adaptation à la diversité des élèves relèvent de la responsabilité des enseignants. Pour respecter cette responsabilité, les programmes suggèrent des pratiques pédagogiques mais ne les imposent pas. La prudence du ministère à ne pas prédéterminer les modalités d'enseignement contribue à expliquer l'extrême variété des pratiques des enseignants.

Le ministère publie, en outre, des circulaires de préparation de rentrée qui s'adressent aux services déconcentrés et aux établissements. Ces textes mêlent des recommandations pédagogiques et des directives sur les modalités d'organisation des enseignements, dans le dessein de ne pas séparer les aspects gestionnaires et pédagogiques et de souligner que l'organisation des formations constitue un moyen au service des objectifs de formation. Pour autant, ils ne donnent pas de consigne technique précise aux responsables académiques chargés de mettre en œuvre les politiques pédagogiques. Hormis pour les lycées professionnels pour lesquels des normes d'effectifs d'élèves par division d'enseignement ont été définies en 2000, il n'existe pas d'indication équivalente pour les autres types et niveaux d'enseignement, alors même que la taille des divisions conditionne les besoins des académies en moyens d'enseignement.

c) L'articulation entre réformes pédagogiques et moyens d'enseignement

En raison de l'ampleur et de la complexité du système scolaire, toute réforme pédagogique qui augmente les horaires d'enseignement, entraîne des surcoûts budgétaires considérables et induit un besoin d'enseignement qui ne peut être couvert que de façon différée puisque le ministère doit recruter des enseignants qui, en raison de leur formation en IUFM, ne pourront pas être opérationnels avant deux ans.

Le système scolaire n'a certes pas connu, au cours des dernières années, de réforme d'envergure. Aucune n'a visé à modifier l'organisation des structures scolaires, comme cela avait été le cas avec l'instauration du collège unique en 1975, la création des baccalauréats professionnels en 1985 et la réforme des lycées engagée à compter de 1992 (mise en place d'enseignements modulaires et optionnels, refonte des filières et des baccalauréats). Les réformes récentes constituent davantage des aménagements ou des recompositions d'enseignements à l'intérieur des structures de formation existantes. Toutefois leur superposition, sans qu'aient toujours été dégagés les moyens de leur mise en œuvre ni évalués leurs effets, a parfois plus contribué à perturber qu'à améliorer la gestion du service éducatif.

Les réformes pédagogiques récentes

La **réforme des collèges** a été engagée à compter de 1996. Le "Nouveau contrat pour l'école" du ministère Bayrou a arrêté plusieurs mesures visant à assouplir les horaires pour mettre en place des enseignements de soutien, des études dirigées au bénéfice d'effectifs réduits d'élèves et des cours d'instruction civique. La **réforme des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels** qui est intervenue depuis l'année 1999-2000, a visé des objectifs proches de ceux de la réforme des collèges : introduction de l'aide individualisée des élèves en classe de seconde générale et technologique, mise en place des "travaux personnels encadrés" en classes de première et de terminale des filières d'enseignement général et introduction d'un enseignement d'éducation civique, juridique et sociale à tous les niveaux du lycée.

Ces réformes se sont prolongées à une date plus récente, tant dans l'enseignement primaire qu'en collège et en lycée. Un "**plan pour l'école**" a été présenté en juin 2000. Son axe principal est la **maîtrise de la langue nationale**, ce qui s'est traduit par une diminution d'une heure d'enseignement grammatical au profit d'un contact plus fort avec des textes. Cette évolution s'est accompagnée d'un plan de développement des bibliothèques et des centres de documentation des écoles primaires. Un repérage des difficultés de lecture et d'expression a été mis en place à la rentrée scolaire 2001-2002, au début de la grande section de maternelle et

du cours préparatoire. Enfin des dispositifs de "remédiation" ont été introduits en grande section de maternelle, au cours préparatoire et au CE2 pour détecter les difficultés d'apprentissage des élèves. Un second axe du plan pour l'enseignement primaire a concerné le **développement de l'enseignement des langues vivantes**. Il vise à donner un enseignement linguistique à tous les élèves, de la grande section de maternelle jusqu'au CM2. Cette réforme s'appuie sur la mise en œuvre antérieure d'une initiation à une langue étrangère, à ce jour, quasi généralisée en CM2 et fortement développée en CM1. L'objectif est qu'en 2005, tous les élèves accédant au collège apprennent deux langues vivantes, dont l'une débutée à l'école primaire. Un troisième axe, annoncé en avril 2001, est le **développement des langues régionales** qui devrait à terme déboucher sur l'introduction d'enseignements bilingues dans les langues suivantes : basque, breton, corse, catalan, créole, occitan, alsacien et mosellan. Ces enseignements seront assurés par des professeurs des écoles spécialement recrutés pour leurs compétences linguistiques, la première session de concours se déroulant en 2002. Enfin un plan de cinq ans de **développement de l'éducation artistique à l'école** a été arrêté en novembre 2000. Il prévoit notamment la mise en place de 20 000 classes "à projet artistique et culturel" auxquelles seront associés des artistes et des professionnels de la culture.

Le **collège** a également connu des évolutions pédagogiques récentes, annoncées en avril 2001. Dans les classes de sixième, l'arrivée des nouveaux élèves doit faire l'objet de **procédures d'accueil individualisé**. Les collèges connaîtront pour cinq ans un plan analogue à celui retenu pour les écoles en matière de **développement des arts et de la culture**. Depuis la rentrée scolaire 2001-2002, ce plan est amorcé en classe de sixième, en particulier dans les collèges situés en éducation prioritaire et en zones rurales. En collège sont également mis en place des "**itinéraires de découvertes**" qui visent, à partir d'un travail en équipe de enseignants, à développer des projets d'élèves sélectionnés parmi quatre pôles : la nature et le corps humain, les arts et l'humanité, les langues et les civilisations, l'initiation à la création et aux techniques. Des **ateliers artistiques facultatifs** sont mis en place en classes de cinquième et de quatrième. Leurs horaires hebdomadaires se situent entre deux et trois heures d'enseignement. La classe de troisième est également aménagée pour permettre aux élèves de choisir leur **orientation future**. 15% des horaires seront consacrés, à compter de la rentrée scolaire 2002, à des enseignements choisis par l'élève en plus des enseignements communs, à raison de deux domaines représentant chacun deux heures d'enseignement hebdomadaire. Les domaines suivants seront proposés : langues et cultures de l'Antiquité, langues et cultures du monde, arts, sciences expérimentales, technologie, découverte professionnelle.

S'agissant des **lycées d'enseignement général et technologique**, des mesures récentes sont venues prolonger la réforme antérieure des enseignements : introduction d'heures de vie de classe et d'ateliers artistiques dans les classes de première et de terminale, aménagement des cours de langues vivantes dont la gestion des moyens d'enseignement est assouplie afin que les équipes pédagogiques puissent moduler les durées

d'enseignement en fonction du projet de l'établissement et des difficultés des élèves, création d'un enseignement complémentaire de quatre heures en éducation physique et sportive. Les **lycées professionnels** connaissent des évolutions parallèles : dédoublement de certains enseignements tout en restant dans un maximum de 35 heures hebdomadaires par élève, mise en place de "projets pluridisciplinaires à caractère professionnel" et de temps de concertation entre enseignants (12 heures annuelles en BEP, 10 en baccalauréat professionnel), généralisation de l'aide individualisée des élèves de seconde en mathématiques et en français, mise en place de classes à projet artistique et culturel, développement de langues vivantes facultatives, développement de sections européennes en lycée professionnel.

Ces réformes ont des coûts moindres que celles qui avaient profondément modifié, il y a vingt ou trente ans, l'architecture du système scolaire. Celles qui visent une diversification des méthodes d'enseignement sans apporter de modification horaire, peuvent être mises en œuvre à moyens d'enseignement constants. D'autres entraînent des coûts non négligeables et, qui plus est, difficilement quantifiables par les gestionnaires en charge des moyens d'enseignement.

Les projets de réformes pédagogiques font l'objet de chiffrages qui démontrent fréquemment qu'elles ne peuvent pas être intégralement financées au regard des moyens disponibles. Ce fut le cas de la réforme des collèges dont la mise en œuvre a dû être étalée sur deux années scolaires pour être appliquée au cycle central des collèges. Dans d'autres cas, les réformes peuvent être financées pour leur première année d'application et les académies doivent en assurer le financement les années suivantes dans le cadre de leurs enveloppes budgétaires.

Comme toute réforme, les évolutions pédagogiques impliquent la mise en œuvre de moyens qui ne peuvent pas toujours être immédiatement dégagés. Le décalage entre l'annonce d'une mesure et son financement effectif par les services ministériels contraint alors les académies à recourir à des solutions provisoires et d'une gestion peu satisfaisante. C'est notamment le cas du développement des langues régionales dans l'enseignement primaire annoncé en avril 2001. La mise en œuvre de cette mesure sera progressive et une première session de concours de recrutement d'enseignants bilingues se déroule en 2002. Dans l'attente de la formation de ces enseignants, les académies n'auront d'autre possibilité de recourir à des recrutements d'agents non titulaires.

Enfin la nature des réformes pédagogiques récentes limite les possibilités d'en prévoir les coûts à l'échelon ministériel. Nombre d'entre elles, introduites pour individualiser la prise en charge des élèves, ne

permettent une gestion précise ni des moyens d'enseignement, ni des recrutements d'enseignants.

D'une part, ces réformes reposent fréquemment sur des horaires modulables, les établissements ayant toute latitude pour déterminer le nombre d'heures qu'ils jugent utiles d'y consacrer. Certes cette possibilité de modulation horaire est limitée puisqu'elle joue sur environ 5 % des enseignements mais, rapportée à l'échelle du territoire, elle représente des moyens d'enseignement considérables dont les services ministériels ont par définition du mal à prévoir l'ampleur effective. D'autre part, les politiques pédagogiques récentes visent à mettre en place des enseignements interdisciplinaires qui peuvent être confiés par les établissements à des enseignants de diverses spécialités. Il est donc difficile de prévoir les besoins de recrutement d'enseignants qu'elles nécessitent dans chaque discipline. Tel est le cas de l'instruction civique. Au regard de la latitude qu'a, par exemple, un lycée d'attribuer cet enseignement à un professeur d'histoire-géographie, de philosophie ou de français, il est difficile de prévoir les recrutements nécessaires. Ce n'est qu'après la mise en œuvre de cet enseignement que le ministère peut, à partir de ses systèmes d'information, connaître quels ont été les enseignants concernés.

Autrement dit, les orientations récentes données aux politiques éducatives réduisent la maîtrise que peuvent exercer les services ministériels sur les coûts prévisionnels. Elles mettent surtout en lumière une contradiction majeure entre des politiques pédagogiques qui privilégient l'organisation locale des enseignements et une gestion nationale des moyens d'enseignement et des recrutements d'enseignants.

2 – Le contrôle de gestion

Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration assigne aux directions d'administration centrale des fonctions de contrôle et d'évaluation à l'égard des services déconcentrés. La circulaire interministérielle du 21 juin 2001 prévoit, pour sa part, que le contrôle de gestion devra être généralisé dans les services de l'Etat d'ici 2003. En conclusion d'un rapport demandé par le ministère, l'IGAENR estime qu'*"au ministère de l'éducation nationale les pratiques abouties de contrôle de gestion sont peu répandues aussi bien en administration centrale que dans les services déconcentrés"*.

Par rapport à bien d'autres ministères, l'éducation nationale s'est pourtant très tôt préoccupée du contrôle de gestion. Dès les années 1980 fut mis en œuvre un contrôle national des emplois destiné à vérifier l'adéquation entre les moyens délégués aux académies et les crédits

consommés au titre des rémunérations. La direction chargée des affaires financières, devenue en 1987 "direction des affaires financières et du contrôle de gestion", a demandé la même année aux recteurs de se doter d'instruments de contrôle de gestion.

Ces exemples démontrent la permanence des préoccupations des gestionnaires du système scolaire dans le domaine du contrôle de gestion mais cette constance est également le signe de difficultés tout aussi pérennes à traduire ces préoccupations dans la réalité. La circulaire du 21 juin 2001 demandait aux ministères de constituer un réseau de contrôleurs de gestion à leurs échelons central et déconcentrés. Le ministère de l'éducation nationale a devancé ces dispositions puisque trente emplois de contrôleur de gestion ont été créés au budget 2001 et affectés aux académies. L'historique de cette mesure traduit une certaine confusion administrative. Si aujourd'hui les emplois concernés sont présentés par l'administration centrale comme ceux de contrôleurs de gestion, tel n'était pas les objectifs initiaux du ministère. En effet, ces emplois devaient permettre, à l'origine, le recrutement de consultants auprès des recteurs pour les conseiller en matière de rationalisation des méthodes et de développement d'outils de pilotage. Avec la publication de la circulaire, ces fonctions ont été infléchies vers le contrôle de gestion sans que pour autant le ministère les ait précisément définies. En effet, les recteurs ont demandé à leurs consultants de s'investir dans des tâches diversifiées mais qui ne relevaient pas forcément du contrôle de gestion. Alors que le ministère souhaite aujourd'hui mobiliser ces agents dans le cadre d'un réseau de contrôleurs de gestion, certains recteurs semblent peu enclins à les voir s'investir dans cette voie où les compétences des agents concernés ne leur permettent pas forcément de s'investir.

Le faible développement du contrôle de gestion dans le système scolaire résulte certes de la difficulté qu'il y a à rapprocher les moyens et les résultats mais il trahit surtout une réflexion encore insuffisamment aboutie sur les enjeux d'une telle démarche. En effet, si le ministère de l'éducation nationale a longtemps fait figure de pionnier en matière de modernisation administrative, il paraît connaître, à ce jour, d'importantes difficultés à aller plus avant. Aussi de fortes interrogations se posent-elles sur sa capacité à se conformer aux nouvelles dispositions en vigueur tant en matière de pilotage des services déconcentrés que de procédure budgétaire.

La circulaire du 8 janvier 2001, relative aux directives nationales d'orientation (DNO) invite « *les administrations centrales à tirer pleinement les conséquences de la politique de déconcentration dans les relations qu'elles entretiennent avec les services déconcentrés* ». Les DNO ont donc pour finalité de formaliser ces relations et en faisant

clairement la part entre ce qui doit être laissé à la responsabilité de ces derniers et ce qui relève du pilotage central. Elles doivent rassembler, si possible dans un document unique, les priorités de chaque ministère et avoir une pérennité suffisante pour permettre aux services d'inscrire leur action dans la durée. La Cour ne peut que souligner la distance considérable entre la définition des DNO et les directives que donne le ministère aux responsables de ses services déconcentrés.

II – Les académies, nouvel espace de cohérence

Initialement les textes fondateurs du 19^{ème} siècle (loi du 14 juin et décret du 22 août 1854) assignaient aux responsables académiques la mission première, non pas d'exercer une fonction de pilotage de l'enseignement scolaire, mais d'en assurer le contrôle moral et politique. Dans cette conception centralisée de l'éducation nationale, le rôle des recteurs étaient « *d'exécuter scrupuleusement tous les ordres du ministre* » et d'en surveiller la stricte application. Avec la croissance de la démographie scolaire, les autorités académiques se sont vues progressivement confier des responsabilités de gestion dépassant leurs missions traditionnelles de surveillance et d'inspection. Cette évolution s'est prolongée avec la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 qui a défini un objectif d'adaptation de l'école aux besoins diversifiés des élèves et des territoires.

Le renforcement récent du rôle des académies dans le pilotage du système scolaire constitue une évolution majeure de la gestion de l'éducation nationale. Mais deux contraintes freinent cette évolution : les limites actuelles de la déconcentration des responsabilités de l'échelon ministériel vers les services déconcentrés et les incertitudes qui demeurent sur l'organisation optimale de ces derniers. Aussi la transformation engagée est-elle loin de son aboutissement comme en témoigne l'inégale maturité des académies qui sont encore largement mobilisées par la gestion des moyens d'enseignement et les procédures de préparation de la rentrée scolaire, au détriment de l'exercice de missions de pilotage.

A – Le développement du rôle des académies

L'exercice par les autorités académiques d'un pouvoir effectif n'allait pas de soi. Il heurtait tout d'abord une tradition de gestion jusqu'alors davantage orientée vers l'application de directives nationales que vers la définition de politiques spécifiques, adaptées aux enjeux de

chaque académie. Il supposait surtout que soient réunies plusieurs conditions : la capacité à définir des orientations stratégiques en concertation étroite avec les partenaires de l'école, l'animation des politiques pédagogiques dans les établissements, enfin l'appropriation d'outils d'évaluation et de contrôle de gestion pour mesurer les effets et les coûts des politiques impulsées. Comme a pu le constater la Cour lors d'un contrôle portant sur l'offre de formation scolaire dans cinq académies (Caen, Lille, Paris, Rennes, Toulouse), ces conditions ne sont encore que rarement réunies.

1 – L'architecture des services déconcentrés de l'éducation nationale

On compte, à ce jour, 30 académies et 100 inspections académiques. Les trois académies les plus récentes – Guyane, Martinique et Guadeloupe - résultent de la scission de l'académie des Antilles-Guyane en décembre 1996, suite aux difficultés sociales qu'avait connues le département de la Guyane. Comme les régions dont elles épousent la plupart du temps les limites géographiques, les académies correspondent à un nombre variable de départements, érigés en inspections académiques : de huit pour l'académie de Toulouse à deux dans celles de Lille, Nice ou encore Strasbourg.

Fruit d'une longue histoire, ce maillage territorial s'accompagne d'une répartition complexe des compétences entre services déconcentrés. Les frontières entre les rectorats et les inspections académiques présentent, en effet, des lignes mouvantes, liées, d'une part, à des délégations de responsabilité à géométrie complexe, et d'autre part, à une réflexion non encore achevée sur le niveau optimal de gestion de l'enseignement scolaire.

Historiquement les inspecteurs d'académie détiennent directement du ministre de l'éducation nationale la responsabilité de l'organisation de l'enseignement primaire. Le recteur peut également, depuis le décret du 16 janvier 1962, leur déléguer sa signature pour les décisions concernant l'organisation et le fonctionnement des établissements scolaires de leur ressort, l'éducation des élèves et la vie scolaire. Les compétences propres des inspecteurs d'académie ont par ailleurs été étendues :

- aux ouvertures et aux fermetures de classes et d'écoles dans le premier degré, ainsi qu'à l'implantation des emplois d'instituteurs et de professeurs des écoles, mis à leur disposition (décret du 11 juillet 1979) ;

- à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle financier des collèges de leur département, ainsi qu'à la répartition, entre ces mêmes collèges, des moyens en emplois de direction, d'éducation, de documentation, d'enseignement et de surveillance (arrêté du 30 juillet 1987).

En définitive, l'inspecteur académique, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, met en œuvre, sous l'autorité du recteur, la politique éducative des écoles, des collèges et, pour partie, celle des lycées. Pour autant, cette répartition des compétences est théorique et ne se vérifie pas dans de nombreuses inspections académiques. Les évolutions en cours sur la clarification des relations entre les échelons académiques et départementaux induisent, en effet, une recomposition des champs de compétence entre les services déconcentrés. A titre d'exemple, l'académie de Rennes connaît une concentration à l'échelon académique de la gestion du remplacement jusqu'alors assurée par les inspections académiques. Certains rectorats ont centralisé, à leur niveau, les opérations de suivi comptable et financier. En revanche, d'autres académies paraissent poursuivre une évolution opposée, régie par un principe de subsidiarité qui entend renforcer le champ d'intervention des inspections académiques. Dans l'académie de Versailles, les inspecteurs d'académie ont en charge la totalité de la gestion du second degré, y compris la préparation de la rentrée scolaire dans les lycées.

Les modifications apportées à la répartition des pouvoirs risquent de développer une forme de concurrence entre les échelons académiques et départementaux. A titre d'exemple, la récente décision du ministère d'allouer les moyens d'enseignement du premier degré, non plus aux inspecteurs d'académie, mais aux recteurs, revient à reconnaître à ces derniers une responsabilité dans l'organisation de l'enseignement primaire, alors qu'il s'agit d'un domaine de compétence historique des inspecteurs d'académie. De manière analogue, le développement récent d'une concertation entre les établissements d'un même bassin de formation pour l'agencement de la carte des formations du second degré pourrait, à terme, interférer avec les responsabilités qu'exercent les inspections académiques sur les collèges.

Toutes ces évolutions traduisent des réflexions incertaines et des orientations encore hésitantes pour définir un échelon optimal de pilotage et de gestion du système scolaire. Malgré l'intérêt de telles démarches, qui témoignent d'une volonté de modernisation de l'intervention territoriale du ministère de l'éducation nationale, la situation actuelle résulte de pratiques inabouties et qui n'ont pas pris en compte l'ampleur des transformations possibles et nécessaires.

2 – La définition des politiques académiques

Si les évolutions du système scolaire ont conduit à affirmer le rôle et la place des services déconcentrés, l'exercice de ces responsabilités nouvelles implique l'expression d'une politique académique forte, capable à la fois de formuler des objectifs précis et d'identifier les actions à mettre en œuvre pour les atteindre.

Le phénomène est récent et largement lié à la démarche de contractualisation initiée par le ministère à compter de la rentrée scolaire 1998. Dans le cadre de cette démarche, toutes les académies se sont engagées, plus ou moins spontanément, dans l'élaboration d'un projet académique et ont été amenées à dresser, souvent pour la première fois, un bilan des forces et des faiblesses du système scolaire local.

Rares sont encore les projets académiques véritablement opérationnels. La qualité très inégale de ces documents, qui prennent trop souvent la forme de catalogues de mesures éparses, témoigne de la difficulté de l'exercice, que ce soit dans la hiérarchisation des priorités ou la définition précise des résultats attendus. La réponse à la demande sociale, l'adéquation des formations à l'environnement économique, la régulation des flux d'orientation des élèves, l'accès équitable de ces derniers à l'offre de formation et la maîtrise des moyens d'enseignement constituent, il est vrai, des objectifs difficiles à concilier, sinon contradictoires.

Une concertation étroite avec les partenaires de l'école paraissait, à cet égard, indispensable. Or, dans les cinq académies contrôlées, cette concertation, pourtant prévue par les textes, n'a été que timidement mise en œuvre. Les projets académiques ont été le plus souvent élaborés sans y associer les collectivités territoriales.

Ce bilan critique mérite toutefois d'être nuancé car plusieurs initiatives récentes des académies contrôlées par la Cour démontrent une volonté d'associer davantage les partenaires locaux aux décisions des services déconcentrés de l'éducation nationale. La participation des représentants des collectivités territoriales aux travaux académiques s'intensifie dans le cadre de réunions informelles, notamment à l'échelle des bassins de formation. Il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur ces expériences mais on peut considérer que de telles initiatives méritent d'être poursuivies.

3 – L’animation des politiques académiques

Les politiques académiques n’ont de portée que si elles font évoluer la gestion des établissements scolaires, ce qui requiert, de la part des services académiques, une capacité d’impulsion et d’animation. Dans les cinq rectorats visités par la Cour, des efforts récents ont été entrepris pour conforter cette capacité.

Les orientations académiques sont désormais fréquemment explicitées par des circulaires rectorales, comme par exemple dans l’académie de Lille. Ces directives s’adressent aux chefs d’établissement dans le cadre de la préparation des rentrées scolaires. Dans d’autres académies, elles prennent la forme de « lettres de cadrage » qui recommandent notamment une utilisation plus rigoureuse des moyens d’enseignement, définissent des effectifs minimaux d’élèves par structure pédagogique ou incitent les établissements à se concerter pour assurer la complémentarité de leur offre de formation. Dans l’académie de Toulouse, ces lettres comprennent, outre le rappel des grandes orientations académiques, un ensemble de données très complètes sur la situation économique et scolaire (effectifs, places vacantes et taux d’encadrement par spécialité, résultats aux examens, états des lieux des différents secteurs professionnels, synthèses régionales sur l’emploi).

La mobilisation des personnels d’inspection – inspecteurs de l’éducation nationale dans le premier degré et inspecteurs pédagogiques régionaux dans le second degré – constitue une autre forme d’animation des politiques académiques. Davantage que par le passé, et en sus de leurs attributions traditionnelles d’inspection, les inspecteurs sont chargés par les recteurs de se rendre dans les établissements pour inciter ces derniers à s’engager dans des innovations pédagogiques ou des projets conformes aux orientations académiques. Ils en assurent ensuite le suivi, en mesurent les succès et les difficultés et constituent, à ce titre, des relais importants pour donner corps aux politiques définies à l’échelon académique.

Ces différentes formes d’animation traduisent un renforcement du pouvoir des responsables académiques pour affirmer et promouvoir des politiques dans le domaine pédagogique. Pourtant, dans les académies qu’elle a contrôlées, la Cour a pu constater que ce pouvoir ne s’exerce encore que sur des aspects limités de l’action éducative. Alors que de véritables politiques académiques devraient prendre en compte les multiples dimensions du système scolaire, l’attention des responsables académiques se limite, la plupart du temps, à la carte des formations en langues étrangères, à celle des enseignements optionnels des lycées ou à l’évolution des structures d’enseignement professionnel. Ces aspects sont certes sensibles, en raison des risques de redondance de ces formations

entre établissements et d'inadéquation avec les besoins économiques régionaux, mais ils pourraient utilement être enrichis par d'autres dimensions de la gestion du système scolaire. Rares sont, par exemple, les projets académiques qui formulent des objectifs en matière d'enseignement primaire ou de transition entre l'école et le collège. De même, les réflexions sur les flux souhaitables d'orientation des élèves entre les diverses filières des lycées demeurent embryonnaires.

4 – Les outils du pilotage académique

Evaluer l'efficacité des politiques académiques constitue sans aucun doute un exercice difficile. Pour être efficaces, ces politiques doivent évidemment retenir des objectifs pertinents mais leur impact dépend tout autant des comportements d'adhésion ou au contraire de contournement des élèves et des familles, ce qui rend délicate l'identification des responsabilités en cause.

Malgré les difficultés inhérentes à l'exercice, celui-ci demeure indispensable. La Cour a constaté que ce souci de l'évaluation était encore loin de constituer une priorité de l'action académique et que, pas plus qu'à l'échelon central, les coûts ne constituaient aux échelons déconcentrés un des critères de pilotage des politiques académiques.

Les académies se préoccupent rarement de chiffrer et de quantifier les conséquences de leurs décisions relatives à l'offre de formation scolaire et à son évolution d'une année sur l'autre. Il est également rare qu'elles cherchent à mesurer les coûts induits par les orientations à long terme de la politique académique : coût lié à la ruralité et à la faible taille des établissements, volonté de conforter et de développer la voie professionnelle dans un contexte de stagnation des effectifs, maintien de formations présentant une faible attractivité mais porteuses en termes de débouchés, contraintes liées à la gestion des personnels enseignants et conduisant à des capacités d'accueil sur-dimensionnées au regard des effectifs scolarisés, etc. Or réaliser des progrès dans la voie d'une rationalisation de l'offre de formation ne peut faire l'économie de ces éléments.

Un autre volet de l'évaluation concerne l'impact des politiques académiques sur les performances et l'insertion des élèves, mais également sur les flux scolaires entre les différents réseaux de formation : enseignements public et privé, voies professionnelle et générale. Si, dans ce domaine, les académies ne sont pas dépourvues d'outils statistiques - notamment à travers les multiples enquêtes annuelles de la DPD -, elles ne paraissent guère les utiliser dans leurs démarches de pilotage académique.

Pour autant, la culture de l'évaluation paraît aujourd'hui progressivement se diffuser dans les académies. Dotées de services statistiques, elles ressentent désormais le besoin de disposer d'outils d'évaluation et de contrôle de gestion. De nombreuses initiatives récentes témoignent de cette préoccupation, telle celle de l'académie de Caen qui a créé en son sein une « cellule d'étude et de pilotage académique » chargée de mesurer la réalisation des objectifs de la politique académique et de mener les études permettant d'éclairer les décisions à prendre en matière d'offre scolaire : demandes des élèves, remplissage des sections et des filières, débouchés économiques.

B – Les limites de la déconcentration

Depuis plus de dix ans, l'axe principal de la réforme de l'Etat repose sur le développement de la déconcentration et sur la volonté de rapprocher la prise de décision du lieu de son exécution. Ce principe inscrit dans le décret du 1^{er} juillet 1992⁶⁹ et régulièrement réaffirmé et détaillé par différentes circulaires interministérielles, doit normalement conférer aux autorités déconcentrées une véritable autonomie de décision, ainsi qu'une plus grande maîtrise dans le choix de leurs objectifs et la gestion de leurs moyens. Compte tenu de l'ampleur de ses missions et de l'étendue de ses attributions, le ministère de l'éducation nationale figure à ce jour, contrairement à une opinion fréquemment répandue, parmi les départements ministériels les moins centralisés.

Pourtant cette déconcentration apparaît souvent comme un « trompe l'œil ». Le transfert vers l'échelon rectoral des tâches administratives répond ainsi moins à la volonté de conforter l'autorité académique qu'au souci de désencombrer d'un certain nombre de dossiers les services parisiens. Les mesures de déconcentration sont par ailleurs souvent entravées par le comportement encore très dirigiste des services ministériels qui, dans de nombreux domaines, cherchent à prédéterminer l'action des académies et l'utilisation que ces dernières font de leurs moyens. Enfin, si la masse des crédits déconcentrés au niveau des rectorats et des inspections académiques est tout à fait significative, le cloisonnement budgétaire et le poids des charges obligatoires et des dépenses incontournables limitent les marges de manœuvre et la capacité des recteurs et des inspecteurs d'académie à affirmer leur propre politique.

69) Décret d'application de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

1 – La déconcentration des tâches administratives

La déconcentration des tâches administratives vers les services académiques a été engagée au début des années soixante sur la base du décret du 16 janvier 1962 qui confie aux recteurs des compétences étendues en matière d'implantation des établissements, d'organisation pédagogique ou encore d'examens et concours. Ce mouvement de déconcentration s'est poursuivi au cours des décennies suivantes et a concerné successivement l'implantation des emplois d'instituteurs (1979), l'organisation de la carte scolaire du second degré (1980), la gestion des collèges au niveau des inspecteurs d'académie (1987) et le traitement du contentieux de première instance (1987). C'est toutefois dans le domaine de la gestion des personnels que la politique de déconcentration du ministère s'est développée de la façon la plus visible. Ce processus a été initié par le décret-cadre du 21 août 1985 relatif aux opérations de gestion du personnel de l'éducation nationale. Depuis quinze ans de larges compétences ont ainsi été déléguées au niveau des rectorats, dont en octobre 1998 les procédures de mutation et d'affectation des enseignants du second degré dans le cadre du « mouvement déconcentré ».

Les responsabilités progressivement accordées aux services académiques auraient dû s'accompagner d'une réflexion sur les moyens à leur allouer pour les assumer. Cette dernière n'a pas toujours été conduite et la déconcentration apparaît souvent plus comme un transfert de complexité à gérer que de compétences à exercer.

A ce titre, la mise en place du mouvement déconcentré des enseignants du second degré, qui vise à donner aux académies une plus grande souplesse dans la gestion des affectations, tout en favorisant une meilleure adéquation entre le profil des postes et les aptitudes requises pour les occuper, n'a pas encore eu, sur le terrain, les effets escomptés. Le maintien des règles d'affectation liées au précédent mouvement à gestion centralisée et la prééminence du barème n'ont pas permis de faire évoluer les principes d'affectation des personnels enseignants, qui ne répondent aujourd'hui que très imparfaitement aux besoins des établissements.

2 – La déconcentration de la gestion financière

Parallèlement à la déconcentration de nombreuses procédures administratives, une démarche similaire a été conduite en matière de gestion financière. A ce jour, les services académiques ont la responsabilité de la gestion d'une masse tout à fait significative de crédits mais cette responsabilité financière s'avère assez factice.

En ce qui concerne les dépenses engagées et mandatées au niveau local, les services académiques sont responsables, directement ou via les EPLE, du suivi de près de 10 Md€, soit plus de 20 % du budget de l'enseignement scolaire. Ils exécutent par ailleurs, sur délégations de crédits de paiements, 90 % des dépenses du ministère. Le taux de déconcentration financière de l'éducation nationale apparaît ainsi tout à fait significatif, puisqu'il atteint 86 % pour les crédits de fonctionnement (titre III hors personnel) et 93 % pour les crédits d'intervention (titre IV), contre respectivement 47 % et 27 % en moyenne pour l'ensemble des départements ministériels.

Cette déconcentration apparente ne doit pourtant pas faire illusion puisque près de 70 % des crédits délégués concernent les dotations des établissements privés sous contrat, sur lesquels ni l'administration centrale, ni les rectorats n'ont de marge de manœuvre. Le véritable champ de la déconcentration, à l'intérieur duquel les académies peuvent exercer leur responsabilité de gestion, se réduit ainsi à un peu moins de 3 Md€. Or, on constate que sur ce total plus des deux tiers des crédits correspondent à des dépenses à caractère obligatoire ou réglementaire, principalement au titre des rémunérations ou des frais de déplacement, ce qui réduit d'autant la marge de manœuvre des académies. Les moyens dont les académies conservent réellement la maîtrise se limitent donc, sur l'ensemble des chapitres budgétaires déconcentrés, à environ 0,75 Md€. Ce montant doit être par ailleurs relativisé en raison de l'importance des crédits délégués aux établissements scolaires, qui représentent 80 % des moyens déconcentrés au niveau des rectorats et des inspections académiques. Une fois la répartition effectuée entre établissements, et malgré un « fléchage » qui tend à reproduire les directives reçues de l'administration, les services académiques perdent en effet la maîtrise de ces dotations et ne cherchent que rarement à en suivre l'utilisation.

Si le véritable champ de la déconcentration est très limité, il est également contraint par le comportement encore largement directif et normatif des services ministériels chargés de piloter les services académiques. Ce comportement est d'abord lié à la structure même de l'administration centrale et aux modes de relation que cette dernière entretient avec les échelons déconcentrés. Cinq directions et au moins vingt bureaux différents se partagent ainsi la gestion et la répartition des moyens délégués aux académies. Chacun de ces bureaux, qui s'estime « propriétaire » de son enveloppe budgétaire, entend en particulier, à l'intérieur de son champ de compétence, préserver sa capacité d'impulsion et d'orientation et mettre en œuvre ses propres priorités. Ce type de gestion se caractérise notamment, en termes de délégations de moyens, par l'existence d'enveloppes ou de dotations dites « fléchées », dont la destination est prédéterminée. Ce fléchage, qui sur certains

chapitres peut représenter jusqu'à 30 % des dotations permet à l'échelon ministériel de pratiquer un mode de gestion encore très centralisé, en fixant les moyens que les académies doivent consacrer à telle ou telle mesure particulière et en les contraignant à inscrire leurs actions dans un cadre et un volume budgétaire déterminé.

En aval de la délégation des crédits, les bureaux ministériels exercent par ailleurs, sur les moyens qu'ils attribuent, un contrôle souvent tatillon sous forme d'enquête de gestion ou de comptes-rendus d'utilisation des crédits. Essentiellement tourné vers la régularité financière et le suivi budgétaire, ces contrôles ne portent cependant que rarement sur l'évaluation des résultats, l'utilisation optimale des moyens et l'efficacité de la gestion académique.

3 – La globalisation des moyens budgétaires

Corollaire de la démarche de déconcentration, la globalisation des crédits dont les principes ont été posés dès 1989 par la circulaire relative au renouveau du service public (dite circulaire Rocard), vise à donner aux services académiques une plus grande maîtrise et une plus grande autonomie dans l'utilisation de leurs moyens financiers. Reposant sur un assouplissement des règles budgétaires et sur la fongibilité des crédits, la globalisation permet ainsi une meilleure adéquation entre les moyens alloués et les priorités de l'action académique.

Malgré les expériences faites par le ministère de l'éducation nationale, cette globalisation est restée dans les faits très en deçà des ambitions affichées, et son périmètre est sans doute insuffisant pour permettre aujourd'hui aux académies d'opérer de réels choix de gestion. Initiés en 1990 au niveau interministériel, les centres de responsabilité n'ont été mis en œuvre qu'en 1996 et encore dans une conception très éloignée de leur forme originelle qui reposait sur la constitution d'un budget global de fonctionnement. Prévus pour une durée de trois ans, ils n'ont pas survécu à la deuxième année de leur existence. Les contrats de services expérimentés à partir de 1997 dans les rectorats de Reims et de Strasbourg et qui tentaient, en aménageant des possibilités de transferts et d'ajustements entre chapitres budgétaires, de préfigurer le principe d'un budget académique, n'ont pas connu un meilleur destin. Sur le plan réglementaire, les contrats de service ont coïncidé avec la mise en place, dans les régions, des contrôleurs financiers locaux, qui ont remis en cause les décisions de transferts en cours de gestion. Mais le principal obstacle est venu des directions centrales du ministère qui n'ont pas toujours joué le jeu de la globalisation, soit en maintenant le fléchage de certains

crédits, soit en s'opposant pour des raisons techniques ou financières aux mesures d'économie ou de transfert proposées par les académies.

La réalité de la globalisation reste aujourd'hui assez modeste. S'agissant des crédits pédagogiques, le processus de globalisation est tardif, puisqu'il n'a été initié qu'à partir de la gestion 1999. Si la procédure mise en œuvre offre une plus grande souplesse de gestion en donnant la faculté aux responsables rectoraux de procéder eux-mêmes, pour le premier degré, à la répartition des crédits entre les inspections académiques, il ne s'agit pas à proprement parler d'une véritable globalisation, puisque les dotations restent individualisées au niveau des chapitres, voire des articles budgétaires, sans réelle possibilité de transfert ou de redéploiement. S'agissant des moyens de fonctionnement des services académiques, ils sont regroupés depuis 1991 sur un unique chapitre budgétaire. Ces moyens globalisés représentent cependant moins de 2 % du total des crédits délégués aux académies. En outre, plus de 30 % de cette enveloppe correspond à des crédits dont l'affectation est décidée par l'administration centrale (charges de loyer, renouvellement des équipements lourds, etc.), sur lesquels les académies n'ont aucune maîtrise. Le champ trop restreint de cette enveloppe globalisée, qui exclut notamment les dépenses à caractère pédagogique, ainsi que les tensions budgétaires sur ce type de crédits, interdisent, dans les faits, toute tentative sérieuse de programmation des dépenses en fonction des priorités locales.

III – Les collectivités territoriales : des compétences inégalement assumées

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a instauré en matière d'enseignement un partage de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. De nouvelles attributions ont été confiées à ces dernières dans trois domaines essentiels : en matière de planification scolaire, avec l'élaboration par la région d'un schéma prévisionnel des formations ; en matière d'investissement et de fonctionnement des établissements scolaires, avec le transfert aux départements et aux régions de la responsabilité des collèges et des lycées, les communes conservant les mêmes responsabilités pour l'enseignement primaire ; enfin en matière d'activités péri-scolaires, avec l'octroi aux collectivités territoriales de pouvoirs étendus dans ce secteur.

Les collectivités territoriales ne se sont investies que de façon très inégale dans les nouveaux champs d'intervention qui leur étaient ouverts.

Elles ont rarement engagé une véritable réflexion stratégique sur la politique éducative à mener au niveau local et sont peu intervenues dans le domaine de la planification des formations. Elles ont bien assuré leurs responsabilités en matière d'investissement et de fonctionnement des établissements scolaires, en y consacrant des moyens financiers accrus. Enfin elles ont résolument investi le champ péri-éducatif, en développant des politiques innovantes et en montrant qu'elles pouvaient devenir des acteurs à part entière du système éducatif.

A – La planification de l'offre de formation

Aux termes de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, la région établit et transmet au représentant de l'Etat dans la région, après accord des départements, un schéma prévisionnel des formations. Ce document a pour conséquence une programmation des investissements par les collectivités concernées et l'engagement de l'Etat de mettre en face des formations ouvertes les moyens humains et pédagogiques nécessaires à leur bon fonctionnement.

Le rôle de partenaire des collectivités territoriales dans l'élaboration, à côté de l'Etat, de l'offre de formation au niveau régional, n'a cependant pas été pleinement assumé, à quelques exceptions près, jusqu'à une date récente. Les schémas actuels se caractérisent trop souvent par leur manque de vision globale et le caractère ponctuel des mesures proposées.

Dans son rapport particulier de 1995 consacré à la décentralisation et à l'enseignement du second degré, la Cour relevait déjà l'insuffisance de la planification de l'offre de formation. La concertation avec les départements était en outre restée très formelle, ceux-ci n'ayant souvent été consultés qu'après l'élaboration des schémas.

Sept ans plus tard, le constat global est plus nuancé. Toutes les régions sont aujourd'hui dotées de schémas prévisionnels. La troisième génération de ces derniers, mise en œuvre à partir de 1995, est beaucoup plus complète que les précédentes sur le contenu des formations à développer. Toutefois les objectifs des schémas restent encore vagues et les mesures d'application sont rarement précisées. Au sein de cet ensemble, les schémas régionaux des formations du Nord-Pas-de-Calais et de Rhône-Alpes se distinguent par le souci de décliner, à partir de grandes orientations en matière éducative, des propositions concrètes.

1 – Des schémas prévisionnels enrichis par les mesures portant sur la formation professionnelle

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a institué un plan régional de développement des formations professionnelles, élaboré par la région en concertation avec l'Etat, dont l'objet est de couvrir toutes les filières de formation préparant l'accès des jeunes à l'emploi.

La vocation de ce plan régional est donc différente de celle du schéma prévisionnel. En effet, le plan régional n'englobe pas l'ensemble de la formation initiale, mais seulement la formation initiale préparant à un diplôme de formation professionnelle. A l'inverse, le plan régional concerne l'ensemble des actions d'apprentissage et d'insertion, ce qui n'est pas le cas du schéma prévisionnel des formations.

Dans la pratique, on observe toutefois un recoupement fréquent des deux exercices, du fait qu'une partie de leur contenu est commun. On relève également un enrichissement progressif du contenu des schémas prévisionnels par un volet sur la formation professionnelle, souvent beaucoup plus conséquent qu'auparavant. Dans le cas de l'Aquitaine, le plan régional de développement des formations professionnelles s'est ainsi substitué, à partir de 1995, au schéma prévisionnel des formations, en reprenant tous ses éléments et en les complétant par des mesures relatives aux baccalauréats professionnels. En Ile-de-France, le schéma prévisionnel des formations a intégré dès 1994 la politique menée par la région en matière de formation professionnelle, dont il a fait un de ses principaux axes d'action.

2 – Un manque de vision stratégique

La plupart des schémas prévisionnels se caractérisent par une absence de vision synthétique et, de ce fait, par un manque de stratégie globale par rapport à l'ensemble de l'appareil de formation. Le premier cycle du second degré n'y est quasiment pas abordé. Les documents restent souvent succincts sur les formations générales dispensées dans les lycées, en dépit de la compétence que les régions détiennent sur ces établissements.

Par ailleurs, les orientations de l'Etat en matière de politique éducative ne sont la plupart du temps pas prises en compte. Cette lacune résulte des défaillances des collectivités territoriales mais également de l'Etat, dans la mesure où celui-ci ne les tient que très exceptionnellement informées des mesures qu'il prend en matière pédagogique (mise en place

des travaux personnels encadrés au lycée et des sciences naturelles au collège, par exemple).

Il en résulte que les schémas prévisionnels constituent souvent un assemblage composite d'objectifs de portée générale et de mesures ponctuelles. De nombreux schémas font ainsi figurer parmi leurs priorités l'amélioration de la formation générale ou le renforcement de l'égalité des chances (Bretagne), sans toutefois décliner ces différents objectifs de façon précise et les situer dans le contexte régional. A l'inverse, on trouve, s'agissant des enseignements professionnels et technologiques, des mesures de détail portant sur l'ouverture de certaines formations (Aquitaine), sans que ces ouvertures soient réellement conçues comme faisant partie d'un plan d'ensemble pour renforcer le lien entre l'appareil de formation et les entreprises. Parfois pourtant, les schémas régionaux parviennent à articuler des objectifs de portée générale avec des actions concrètes, comme c'est le cas dans le Nord-Pas-de-Calais.

D'inégale précision dans leur contenu, les schémas prévisionnels sont également mal articulés avec la démarche des autres intervenants du système éducatif, et tout particulièrement avec celle des départements. Certes la procédure de consultation des différents partenaires au moment de l'élaboration des schémas prévisionnels a fait d'importants progrès depuis 1985. La concertation des régions avec les départements, d'abord, s'est progressivement améliorée : si beaucoup de départements regrettaient encore en 1995 d'avoir été saisis de façon trop tardive, tel n'a globalement pas été le cas lors de l'élaboration de la vague des schémas prévisionnels de l'année 2000. Les départements se sont montrés plus vigilants pour donner leur accord sur le contenu et la programmation de l'offre de formation. Enfin l'implication des partenaires dans les schémas s'est parfois poursuivie, au-delà de leur adoption par la région, tout au long de leur mise en œuvre, comme ce fut le cas en Bretagne. Il reste que le point faible des schémas prévisionnels des formations porte sur les collèges, ce qui se traduit par une forte autonomie de la démarche régionale par rapport à la démarche départementale et contribue à affaiblir l'exercice de planification confié à la région.

Enfin, au-delà de la qualité très inégale des schémas, c'est la question de leur efficacité globale qui se pose. Leur évaluation reste généralement insuffisante : elle n'est pas toujours prévue à l'origine et, lorsqu'elle est effectuée, elle manque de rigueur méthodologique et de précision dans ses conclusions.

B – La programmation des investissements

La loi du 22 juillet 1983 charge les régions et les départements d'établir des programmes prévisionnels d'investissement (PPI) relatifs aux établissements placés sous leur responsabilité. Au vu des pratiques observées, plusieurs critiques peuvent être formulées à l'égard de ces programmes. Il convient toutefois d'ajouter que l'état des bâtiments scolaires transférés aux collectivités territoriales les a amenées à se concentrer en priorité sur les travaux les plus urgents, au détriment de considérations de plus long terme.

1 – Une programmation de qualité variable

Rares sont les collectivités territoriales qui disposent d'un inventaire complet de l'état des bâtiments scolaires qui leur ont été transférés, accompagné d'une valorisation des locaux, d'une prise en compte des travaux déjà effectués et d'une estimation des travaux de réhabilitation nécessaires. Cette ignorance dans laquelle elles sont encore de l'état de leur patrimoine scolaire, tient en partie aux modalités dans lesquelles s'est opérée la décentralisation.

En effet, le transfert des bâtiments aux collectivités a fait l'objet de procès-verbaux en général succincts, ne détaillant ni l'état physique et sanitaire des bâtiments, ni les travaux nécessaires à leur remise en état. Cet état de fait ne peut toutefois justifier que la quasi-totalité des collectivités territoriales n'ait commencé que très récemment à entreprendre des audits détaillés sur l'état du patrimoine scolaire.

Ne pouvant s'appuyer sur un état des lieux complet, la programmation des investissements par les collectivités territoriales ne débouchait en outre que rarement, jusqu'à une date récente, sur un document synthétique programmant les différents chantiers à entreprendre. Dans plusieurs régions ou départements (Midi-Pyrénées, région des Pays-de-Loire), ce programme s'apparentait à un budget annuel d'investissement détaillé jusqu'en 1999, date à laquelle un réel effort a été entrepris pour aboutir à une programmation réaliste des besoins.

Malgré ces efforts récents, la plupart des opérations prévues dans les programmes prévisionnels d'investissements restent mal évaluées, ce qui entraîne fréquemment des dépassements importants de coûts, des abandons ou des reports de projet. De telles défaillances reviennent alors à retirer à l'exercice de la programmation l'essentiel de son intérêt et de sa portée.

2 – L’articulation avec les politiques éducatives

Les programmes prévisionnels constituent encore trop souvent un recensement des travaux les plus urgents, en priorité en matière de sécurité et d’hygiène des locaux.

Pourtant certains exemples montrent que les collectivités territoriales sont capables d’utiliser les compétences qui leur sont dévolues en matière de programmation et surtout de financement des investissements pour conduire des actions dans le domaine de la politique éducative. Ainsi certaines d’entre elles ont invoqué leur rôle de financeur des bâtiments pour obtenir de l’Etat l’ouverture de telle ou telle filière professionnelle (Aquitaine). D’autres également ont pleinement utilisé les possibilités ouvertes par la loi Falloux et la loi Astier pour favoriser le développement de l’enseignement privé (Bretagne). D’autres enfin, très rares, ont su faire de leur programme prévisionnel un véritable instrument de mise en œuvre du schéma régional des formations. C’est le cas par exemple du Nord-Pas-de-Calais dont le programme prévisionnel d’investissements est marqué par de véritables orientations en matière éducative : taille limitée des établissements, priorité accordée aux secteurs en difficulté, etc.

C – La répartition des crédits d’équipement et de fonctionnement

Les collectivités territoriales financent désormais la totalité du fonctionnement matériel des établissements du premier et du second degrés, tant en équipement qu’en fonctionnement, à l’exception des crédits de premier équipement, dont la définition mériterait au demeurant d’être précisée, comme l’ont notamment montré les contrôles de la Cour dans le domaine informatique.

1 – La répartition des crédits d’équipement

La répartition des crédits d’équipement appelle des critiques proches de celles qui peuvent être formulées en matière de programmation des investissements. D’une part, les dépenses d’équipement ne s’inscrivent presque jamais dans le cadre d’une programmation. D’une part, les matériels achetés par les collectivités territoriales et mis à la disposition des établissements d’enseignement ne font souvent l’objet d’aucun inventaire. Enfin, le suivi de ces dépenses demeure largement insuffisant.

Par ailleurs, l'attribution de ces crédits reste très contrainte par les exigences de la sécurité des élèves et des bâtiments (mise en conformité des équipements professionnels avec le code du travail, installation d'équipements de sécurité destinés à lutter contre le vol...). Pour légitimes qu'elles soient, ces préoccupations ont prévalu sur la mise en œuvre, par les collectivités territoriales, de politiques plus orientées vers les contenus pédagogiques. Aussi les dotations d'équipement ont-elles été la plupart du temps calculées par addition d'un montant fixe par établissement et d'un montant variable dépendant du nombre d'élèves. L'attribution des subventions d'équipement s'est rarement accompagnée d'orientations visant à fixer aux établissements des priorités dans l'utilisation de ces crédits.

Une évolution se fait toutefois sentir depuis 1998 avec un effort très volontariste de la plupart des collectivités en faveur de l'équipement informatique des établissements et de l'introduction des nouvelles technologies à l'école. A cette occasion, des lignes directrices basées sur des considérations pédagogiques ont été fixées pour l'affectation d'une partie des crédits d'équipement.

2 – La répartition des crédits de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement est la principale composante des subventions de fonctionnement versées aux établissements par les collectivités territoriales. Le mode de calcul de cette dotation fait intervenir plusieurs critères objectifs (le nombre d'élèves, les surfaces, la nature de l'enseignement) et les combine à un système de barème et à une pondération variable selon les collectivités territoriales. En revanche, le montant des réserves des établissements et la consommation des crédits de l'année précédente sont rarement pris en compte au moment du versement de la subvention.

Le caractère sommaire de ce mode de calcul a amené la plupart des collectivités territoriales à compléter cette dotation globale par des dotations spécifiques afin de prendre en compte certaines charges particulières : entretien des locaux, petit équipement, installations sportives, grosses réparations, matériel de restauration, etc.

Ces dotations spécifiques soulèvent plusieurs critiques. Les charges particulières qu'elles prennent en compte pourraient la plupart du temps être intégrées dans le calcul de la dotation globale. Elles s'apparentent davantage à une aide récurrente destinée à couvrir des besoins permanents, qu'à un financement de dépenses exceptionnelles ou à un soutien à des projets structurants. Enfin, la multiplicité des dotations nuit à la clarté du dispositif d'attribution des crédits de fonctionnement.

Ce faisant, c'est l'ensemble des crédits de fonctionnement qui se trouvent répartis selon une logique purement arithmétique. Lors de leur attribution, ni les axes du schéma prévisionnel des formations ni le projet pédagogique des établissements ne sont pris en compte. Aucune orientation en matière éducative n'est, en règle générale, donnée aux établissements. Seules des considérations d'équité viennent, parfois, moduler l'attribution des crédits de fonctionnement entre les différents établissements (situation en zone sensible pour l'Ile-de-France, retard de la dotation par élève par rapport à la moyenne départementale dans le Cher).

L'exemple de la Bretagne montre toutefois que les collectivités territoriales peuvent réussir, par le biais de leur concours financier, à mettre en place les instruments de pilotage d'une politique éducative. La Bretagne a ainsi mis en œuvre, depuis 1999, parallèlement au schéma prévisionnel, des contrats régionaux de développement des lycées. Elaborés sur la base d'un projet précis et conclus pour quatre ans, ces contrats constituent un engagement global et pluriannuel de la région pour soutenir le développement de ces établissements. Ils concernent l'ensemble de leurs activités et leur garantissent les moyens nécessaires dans le domaine des travaux, des équipements et des projets éducatifs.

D – L'investissement dans le champ péri-éducatif

La loi du 22 juillet 1983 précise que les collectivités territoriales peuvent organiser dans les établissements scolaires des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires et facultatives, dès lors qu'elles ne se substituent pas à l'Etat, ni ne portent atteinte aux activités d'enseignement et de formation qui relèvent de sa compétence.

Les collectivités territoriales ont pleinement utilisé ces dispositions. Partant de l'organisation d'activités sportives et culturelles qui ont connu un très fort développement, le champ d'action de ces interventions s'est étendu peu à peu à la mise en œuvre de politiques qui concernent aujourd'hui des pans importants de la politique éducative.

1 – La mise en œuvre de politiques sociales

Le soutien financier de la scolarité des élèves, et tout particulièrement des élèves les plus défavorisés, ne fait pas partie des activités péri-éducatives *stricto sensu*. Pourtant les politiques sociales en faveur des élèves constituent un domaine d'intervention privilégié des collectivités territoriales en matière d'éducation.

La plupart des régions ont mis en place une aide aux élèves pour l'acquisition des manuels scolaires et l'achat du premier équipement en lycée professionnel. Cette aide s'adresse parfois aux seuls élèves défavorisés (Picardie, Poitou-Charentes). Dans d'autres régions, elle a été progressivement étendue à l'ensemble des élèves, quelle que soit leur situation sociale : c'est notamment le cas en Ile-de-France pour les élèves de seconde depuis 2001. Enfin, certaines, comme Rhône-Alpes, ont attribué cette aide à tous les élèves dès sa mise en place. Plus récemment le département des Landes s'est lancé dans l'octroi d'un ordinateur portable à chaque élève de troisième mais cette initiative reste encore isolée. Dans le même sens, beaucoup de départements ont instauré des bourses pour les élèves défavorisés (Cher, Nièvre) qui complètent celles versées par l'Etat et sont parfois calculées selon le même barème.

2 – L'intervention dans les politiques éducatives

Au fil des ans, les collectivités territoriales ont développé leurs propres actions en matière éducative qui font souvent plus que compléter les initiatives mises en œuvre par l'Etat. Ainsi de nombreuses collectivités ont développé des actions de soutien à l'apprentissage des langues, en contribuant à l'installation de laboratoires de langues ou à la mise en place de projets pédagogiques par les établissements. Au-delà, on doit mentionner le cas particulier des langues régionales, dans la mesure où il s'agit non d'un accompagnement par les collectivités territoriales d'une politique nationale mais d'une initiative pédagogique propre à celles-ci.

Par ailleurs, la plupart des collectivités territoriales ont mis en place depuis quelques années des plans de développement des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement (TICE). A cette fin, elles accordent des aides à l'équipement et à la mise en réseau des établissements scolaires ainsi que des crédits de fonctionnement supplémentaires. Dans certains cas, par le biais des TICE, les collectivités territoriales ont effectué une incursion significative dans le domaine pédagogique. Il en est ainsi du Nord-Pas-de-Calais, où la région a établi à l'intention des établissements un référentiel pour l'apprentissage de l'autonomie des élèves et la recherche de documentation.

3 – Les actions en faveur de l'orientation et de la réussite scolaire

En complément des participations des départements au financement des centres d'information et d'orientation (CIO), presque

toutes les collectivités territoriales ont développé leurs propres actions d'information sur les études et les métiers, soit en participant à des manifestations du type « Carrefour des métiers » (Ile-de-France), soit enfin en éditant des brochures d'information. Certaines sont toutefois allées plus loin (Rhône-Alpes) en soutenant les actions des établissements scolaires destinées à aider les jeunes à élaborer un projet professionnel.

Mais c'est dans le domaine des actions de lutte contre l'échec scolaire, encore peu défriché par les collectivités territoriales, que la distinction entre les secteurs péri-éducatif et éducatif paraît avoir perdu sa pertinence. Plusieurs collectivités (Val-de-Marne, Nièvre) ont ainsi mis en place des mesures pour lutter contre l'exclusion et l'échec scolaire, en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale : soutien de classes-relais par une dotation complémentaire de fonctionnement et d'investissement ; création d'un dispositif « SOS rentrée » afin d'aider les jeunes sans affectation scolaire au moment de la rentrée.

Mais l'exemple le plus caractéristique est le programme « Permis de réussir » institué par la région Rhône-Alpes en 1991. L'objectif de ce programme, qui s'insère dans la mise en œuvre du schéma prévisionnel des formations, est en effet d'améliorer la réussite des élèves grâce à des actions de soutien scolaire, d'aide au travail personnel, d'information sur l'orientation professionnelle et d'animation de la vie culturelle des établissements. La région intervient en finançant les projets pédagogiques présentés par les établissements en dehors du temps scolaire. Ce critère est d'ailleurs souvent le seul qui permette de distinguer les actions soutenues par le programme des celles menées par les établissements grâce aux dotations de l'Etat.

Ainsi, les collectivités territoriales se sont, au fil des ans, fortement investies dans des actions variées dont nombre participent directement des enjeux éducatifs. De telles initiatives, pour originales ou novatrices qu'elles soient, conduisent dès lors à poser la question de la frontière de plus en plus floue entre le domaine péri-éducatif, géré par les collectivités territoriales, et le secteur éducatif de la responsabilité de l'Etat.

IV – Le pouvoir limité des établissements

Contrairement aux écoles, les collèges et les lycées ont été érigés en établissements publics et sont devenus des établissements publics

locaux d'enseignement (EPLE) en 1983⁷⁰. Ces derniers bénéficient donc, à ce titre, de la personnalité morale et d'une certaine autonomie de décision qui a été renforcée par la loi du 25 janvier 1985, tant sur le plan administratif que sur le plan pédagogique. En témoigne la rédaction de la loi d'orientation de 1989, qui leur confie notamment la responsabilité d'adapter la formation qu'ils délivrent, « *dans son contenu et ses méthodes, aux évolutions économiques sociales et culturelles* »⁷¹.

Dans la réalité, le fonctionnement des EPLE reste contraint par toute une série de procédures et de pratiques qui limitent leur marge de manœuvre et réduisent d'autant l'étendue de leur « autonomie ». Bien plus, les EPLE se trouvent placés au cœur des contradictions potentielles du système éducatif : entre leur insertion dans une hiérarchie administrative représentée par le recteur ou l'inspecteur d'académie et leur autonomie d'établissement public ; entre les objectifs poursuivis par les différents intervenants, collectivités territoriales, Etat, parents d'élèves ; enfin entre l'organisation du service d'enseignement et la gestion des personnels. Interlocuteurs quotidiens des élèves et de leurs familles, chargés *in fine* de délivrer le service d'enseignement, les EPLE sont le point nécessaire de la résolution de ces différentes contradictions.

Tel qu'il est actuellement défini, le rôle des chefs d'établissement est bien l'expression de tous ces paradoxes : disposant de prérogatives limitées, ceux-ci doivent néanmoins assurer la réconciliation des deux filières hiérarchiques traditionnelles, la filière administrative, passant par les recteurs et aboutissant aux chefs d'établissement et la filière pédagogique, reposant sur les inspections et aboutissant aux enseignants eux-mêmes.

A – Les conditions de fonctionnement des EPLE

Pour leur fonctionnement administratif et financier, les établissements du second degré sont soumis à une triple tutelle : celle du recteur, celle du préfet, et celle de leur collectivité territoriale de rattachement. Les multiples actes de gestion, indispensables à la vie des établissements, doivent ainsi recevoir, pour être exécutoire, l'approbation des ces trois autorités. Ces actes ne sont exécutoires que quinze jours après leur transmission aux trois autorités de tutelle qui ont chacune la

70) Loi du 22 juillet 1983, complément à la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

71) Article L. 121-1 du code de l'éducation.

possibilité soit de demander une seconde délibération, soit de déposer un recours assorti, le cas échéant, d'une demande de sursis à exécution.

1 – Une gestion lourde et complexe

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) avait déjà attiré l'attention des autorités ministérielles en 1997 sur cette situation et préconisé, à cette occasion, un certain nombre de mesures d'allègement du contrôle budgétaire et du contrôle des actes administratifs. La réflexion envisagée par le ministère sur ce sujet n'a cependant jamais eu lieu. Cette complexité administrative apparaît d'autant moins justifiée que les différentes tutelles n'exercent que très rarement leur pouvoir de censure : la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées n'a trouvé, sur toute la période 1992 à 1998, pour une soixantaine d'établissements, aucune demande de seconde délibération, ni aucun déféré avec demande de sursis, quant à la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie, elle n'a décelé, sur la période 1997-2000, pour 21 établissements contrôlés, que trois décisions ayant fait l'objet d'un recours de la part des services académiques, dont deux en matière budgétaire.

Les modalités d'exécution du budget contribuent également à la lourdeur de la gestion des EPLE. Ainsi les multiples décisions budgétaires modificatives, liées le plus souvent à l'attribution par le rectorat d'enveloppes de crédits de quelques centaines d'euros, comme les mouvements réguliers de compte à compte effectués en cours de gestion, doivent être soumises, au coup par coup, à la triple approbation des tutelles.

La lourdeur excessive des procédures est d'autant plus paradoxale que les EPLE ne disposent que de moyens réduits, tant en crédits (leur budget propre varie de 230 000 € pour un petit collège à 1,5 M€ dans un gros lycée), qu'en agents administratifs, ce qui ne fait que creuser l'écart entre les exigences législatives et réglementaires et les enjeux de gestion de ces établissements⁷². Leurs marges de manœuvre sont en outre limitées, dans la mesure où les collectivités territoriales pratiquent fréquemment l'intervention directe, pour assurer leurs tâches, que ce soit en matière de travaux ou en matière d'équipement. Les crédits correspondants à ces différentes opérations ne figurent donc pas dans le budget de l'établissement et il arrive souvent que ce dernier ne soit même

72) Les rémunérations des enseignants et des personnels administratifs ne sont pas inscrites au budget des établissements.

pas associé aux choix techniques et financiers de sa collectivité territoriale de rattachement.

2 – Les conséquences sur la gestion

Dans ces conditions, ni les chefs d'établissement, ni *a fortiori* les conseils d'administration, ne peuvent avoir une vue d'ensemble de leurs moyens de fonctionnement. A cela s'ajoute la complexité du régime juridique des biens dont ils disposent. L'incertitude quant au régime des biens acquis en cofinancement par les établissements et les collectivités territoriales, le suivi souvent imprécis de la comptabilité patrimoniale, le flou juridique en matière de désaffectation des biens meubles qui en compromet l'aliénation, sont autant de freins à une gestion rationnelle des moyens des établissements et à une connaissance précise des coûts de cette gestion.

Le développement de l'informatique, dans le domaine de la gestion comme dans celui de la pédagogie, illustre les difficultés administratives auxquelles sont confrontés les EPLE. Ce développement repose en effet sur des financements multiples et rarement coordonnés et aucune règle ne fixe précisément les compétences des services académiques, des collectivités et des établissements eux-mêmes en matière de maintenance et surtout de renouvellement des équipements. Dans ce domaine, les établissements apparaissent souvent démunis, d'autant que, mis à part les grands lycées dotés de sections technologiques, ils disposent rarement des personnels spécialisés nécessaires au suivi d'un parc informatique qui peut être considérable. Cette confusion n'incite guère à la rigueur comptable et administrative, comme en témoigne l'exemple d'un lycée où figuraient à l'inventaire 375 ordinateurs, alors qu'il en existait 404, dont 263 destinés au rebut.

La souplesse comptable, que confère aux EPLE leur statut d'établissement public est pourtant un outil efficace que les rectorats savent mettre à profit pour gérer de nombreux fonds académiques. Les lycées, plus que les collèges, servent ainsi « d'établissement support » pour la rémunération d'un certain nombre de personnels : emplois-jeunes, contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidé. Ils sont également utilisés, dans des conditions beaucoup plus contestables, pour assurer la gestion de certaines structures académiques. Les crédits destinés aux centres académiques de formation continue (CAFOC) étaient par exemple fréquemment « mis en pension » dans un ou plusieurs établissements, afin de s'affranchir des principes de l'annualité budgétaire. Si cette pratique a aujourd'hui disparu, suite aux remontrances répétées de la Cour, d'autres dispositifs subsistent. Ainsi, dans une académie de l'Est, la gestion

financière du dispositif de validation des acquis professionnels, et notamment la rémunération des agents contractuels en charge de cette mission, ont été récemment confiées à un lycée d'enseignement général et technologique. Alors que le budget propre de cet établissement dépassait à peine 1 M€, ses fonctions d'établissement support le conduisent à présent à gérer un budget annuel de plus de 5 M€.

La gestion de ces différentes ressources, qui permettent de constituer des trésoreries souvent abondantes que les établissements concernés peuvent faire fructifier à leur profit, ne peut être à l'évidence considérée comme un emploi satisfaisant des fonds publics. Elle conduit en particulier à accroître le niveau déjà élevé des réserves financières qui s'accumulent dans les comptes des EPLE. Au 1^{er} janvier 2001, ces réserves, représentant les reliquats disponibles sur crédits d'Etat, atteignait un total de 320 M€, soit environ 20 % des dotations budgétaires correspondantes.

B – L'autonomie pédagogique des EPLE

Les structures d'enseignement (divisions et groupes d'élève), l'organisation du temps et de la vie scolaire, les actions de formation complémentaire, l'ouverture de l'EPLE sur son environnement, ainsi que toutes les activités éducatives facultatives sont du ressort de l'établissement. Dans l'exercice de cette autonomie pédagogique, celui-ci n'a qu'un seul interlocuteur : les services académiques qui interviennent soit au titre du contrôle hiérarchique, dès lors que le chef d'établissement agit en tant que représentant de l'Etat, soit au titre de la tutelle, dès lors qu'il agit en tant que président du conseil d'administration.

Cette autonomie repose sur des moyens, constitués par une dotation en heures d'enseignement ou dotation globale horaire (DGH), et s'exprime à travers le projet d'établissement, qui devrait assurer la cohérence des objectifs poursuivis et des actions mises en œuvre.

1 – Les projets d'établissement

En dépit de son caractère obligatoire, inscrit dans la loi de 1989, tous les EPLE ne disposent pas, à ce jour, d'un projet d'établissement. Lors d'une enquête qui a porté sur 160 établissements dans huit académies, la Cour et les CRC ont ainsi constaté qu'un nombre non négligeable d'établissements n'avait jamais élaboré de projet ou bien, l'ayant fait une première fois, n'avait pas renouvelé l'exercice. En Haute-Normandie, sur les 21 établissements de l'échantillon, 15 seulement

disposaient d'un tel projet, à l'élaboration duquel les parents d'élèves n'avaient été associés que dans un cas sur quatre.

Les constats faits par l'IGAENR dans son rapport général de 1998 et rappelés en 1999 ne peuvent qu'être confirmés par la Cour en 2002. Les projets examinés restent largement formels et constituent plus des exercices obligés que la recherche d'une véritable adaptation de l'établissement à une situation et à un public donnés. Les conditions d'élaboration du projet sont rarement satisfaisantes et sont le plus souvent l'affaire d'une minorité d'acteurs, voire parfois du seul chef d'établissement. Quant à son contenu, il se résume souvent à une série d'actions disparates, fruit d'initiatives individuelles louables mais juxtaposées, dont le suivi n'est au demeurant pas assuré. Ce travail enfin est souvent méconnu, voire tout simplement ignoré par les enseignants en poste dans l'établissement.

Le « manque d'enthousiasme » des établissements, pour reprendre la formule de l'IGAENR, s'explique en partie par la difficulté que ressentent les chefs d'établissement pour mobiliser les ressources nécessaires à l'exécution de leur projet, qu'il s'agisse des personnes en place ou des moyens financiers disponibles. Par ailleurs et compte tenu de l'emprise qu'exercent les services académiques sur le contenu et l'élaboration de l'offre de formation, les ambitions pédagogiques des projets sont souvent modestes et se limitent principalement au domaine de la vie scolaire.

2 – La fixation des structures pédagogiques

Dans le partage des responsabilités, issu des lois de décentralisation, les autorités académiques sont compétentes pour arrêter les « structures pédagogiques », c'est-à-dire le contenu et les modalités des enseignements dispensés dans les EPLE. Ces structures dépendent des prévisions d'effectifs, qui déterminent le nombre de divisions par niveau, ainsi que des évolutions apportées à la carte des formations des établissements à travers l'ouverture ou la fermeture d'options ou de filières. Leur fixation fait l'objet d'un dialogue annuel entre établissements et les services académiques, qui porte essentiellement sur le maintien ou la suppression des enseignements optionnels ou linguistiques, l'ouverture de sections européennes ou sportives et l'évolution, dans l'enseignement professionnel, des filières et des capacités d'accueil.

a) Une application inégale des « normes »

Pour encadrer ce dialogue et rationaliser l'offre de formation des établissements, les enquêtes de la Cour et des chambres régionales des comptes ont montré que les académies utilisaient principalement deux méthodes. La première consiste à fixer, pour les options et les langues, des seuils d'ouverture ou de fermeture. Ces seuils, qui varient généralement entre 8 et 12 élèves, sont cependant appliqués avec souplesse et connaissent de nombreuses exceptions, liées le plus souvent au contexte social et scolaire des établissements concernés. Dans toutes les académies, les décisions de fermeture sont par ailleurs précédées "d'avertissements" et n'interviennent qu'après une période plus ou moins longue d'observation de l'évolution des effectifs. La seconde méthode repose, comme cela a déjà été souligné, sur l'existence de structures de concertation, dans le cadre des bassins de formation pour l'enseignement général, ou des filières pour l'enseignement professionnel ou technologique. Si ce mode de coordination se développe progressivement en zone rurale, il reste encore très faible en ville, où les établissements se situent ouvertement en compétition les uns par rapport aux autres.

b) La diversification de l'offre d'enseignement

La capacité de pilotage de l'offre de formation par les services académiques reste ainsi limitée, moins par l'autonomie pédagogique des établissements que par les multiples facteurs qui viennent freiner les évolutions : caractéristiques des publics scolaires accueillis, disponibilités des enseignants et difficulté de reconversion dans l'enseignement professionnel, demandes des familles et des élèves, besoins exprimés par les entreprises locales, etc. La progression relative depuis plusieurs années des moyens d'enseignement, qui se traduit par l'augmentation du ratio H/E, et un cadrage rectoral souvent peu contraignant permettant aujourd'hui une sensible diversification de l'offre de formation, ainsi que le maintien de situations largement dérogatoires par rapport aux règles strictes qu'affichent souvent les académies. A titre d'exemple, dans l'un des lycées visités par la Cour, le choix possible pour un élève était de 39 combinaisons d'options en seconde, 58 en première et 64 en terminale. Les options linguistiques en particulier ont fortement évolué et la chute des demandes, notamment pour l'allemand en première langue vivante, ne s'est pas toujours traduite par des fermetures proportionnelles au recul des effectifs. Il en est de même pour les langues rares dont l'enseignement continue à être dispensé, le plus souvent devant un effectif d'élèves des plus restreint. Enfin l'offre d'une troisième langue vivante a partout progressé. Les classes européennes et les sections

sportives ont également connu un fort développement et la gamme des options technologiques et culturelles est aujourd'hui très large. La conséquence est une progression sensible des enseignements devant des très petits groupes d'élèves. Dans une académie méridionale, les moyens consacrés à l'enseignement des langues devant des effectifs inférieurs à cinq élèves représentaient ainsi, en 2001, 400 postes d'enseignants, en équivalent temps plein.

Une séquence de préparation de la rentrée en académie

Juin de l'année n-1 : évolution de la carte des formations et transmission par les établissements des modifications qualitatives qu'ils souhaitent apporter à leurs structures pédagogiques (ouvertures ou fermetures de sections ou d'options, modifications des capacités d'accueil dans l'enseignement professionnel).

Août à septembre n-1 : instruction des demandes par les services académiques, en liaison avec la région et les différents partenaires professionnels (opportunité et complémentarité des ouvertures envisagées, coûts des formations, adéquation avec le marché de l'emploi, travaux à réaliser, etc.).

Octobre n-1 : à partir du constat de la rentrée n-1, établissement des projections d'effectifs pour la rentrée en préparation, en fonction des taux de passage des années précédentes.

Novembre n-1 : après confrontation de ces prévisions avec celles des établissements, les services académiques arrêtent, en liaison avec les chefs d'établissements, les structures pédagogiques qui en découlent (nombre de divisions et effectif d'élèves par division).

Janvier n : examen en comité technique paritaire académique (CTPA) des modifications apportées à la carte des formations et répartition des moyens d'enseignement par grande catégorie d'établissement : lycée, lycée professionnel et collège (répartition « grande masse »). Répartition des moyens « collège » entre les inspections académiques. Transmission à l'administration centrale des possibilités d'entrée dans l'académie par discipline.

Février n : à l'issue du CTPA, calcul puis notification aux établissements de leur dotation globale horaire (DGH). Les établissements ont jusqu'à la fin du mois de février pour ventiler ces moyens d'enseignement et faire remonter au rectorat leur TRM (tableau de répartition des moyens). Rencontres individuelles avec les chefs d'établissement et ajustements éventuels des DGH. Saisie des demandes de mutation par les enseignants.

Mars n : examen par les services académiques des mesures de création ou de suppression de postes définitifs proposées par les établissements Traitement des décharges et des compléments de service qui peuvent être échangés entre établissements. CTPA sur les mesures de carte scolaire. Information des personnels « en mesure de carte ». Remontée à l'administration centrale des vœux des enseignants pour ceux qui souhaitent participer au mouvement inter-académique. Affichage des postes vacants.

Avril mai n : création et implantation des postes provisoires (regroupement d'heures d'enseignement non couvertes par les personnes affectées à titre définitif dans l'établissement). Ces postes provisoires sont pourvus soit par l'affectation à l'année (AFA) de titulaires remplaçants, soit par le recrutement d'enseignants contractuels. Résultat du mouvement inter-académique et début du mouvement intra-académique.

Juin juillet n : modification des DGH et mise à jour des TRM en fonction de l'affectation définitive des élèves et des résultats des examens. Réunion des commissions administratives paritaires académiques (CAPA) et fin du mouvement intra-académique. Affectation des stagiaires IUFM.

Août septembre n : ajustements de rentrée au niveau des personnels et notamment des enseignants contractuels.

3 – L'allocation des moyens d'enseignement

Les structures pédagogiques arrêtées en concertation avec les services académiques ont un caractère largement théorique et le chef d'établissement est libre, après débat au sein du conseil d'administration, de proposer une organisation différente des enseignements, qu'il s'agisse de la taille des divisions, du dédoublement de certains cours, de la composition des groupes, du nombre des options proposées, etc. Cette organisation doit toutefois rester dans la limite des moyens d'enseignement délégués à l'établissement à travers sa dotation globale horaire (DGH) et doit respecter les horaires réglementaires. L'autonomie des établissements est donc avant tout conditionnée par les méthodes et les modalités d'attribution de cette dotation. Sa répartition s'effectue, comme on l'a vu, soit selon le calcul à la structure (c'est-à-dire, en fonction du nombre de divisions à mettre en place en fonction des effectifs d'élèves), soit sur la base du H/E (nombres d'heures d'enseignement par élèves). Il n'existe pas de modèle déterminant et certaines académies vont même jusqu'à panacher les deux méthodes avec comme objectif de s'approcher au plus près des besoins réels des établissements.

a) La diversité des méthodes

Quel que soit le modèle de calcul utilisé, l'emprise des services académiques peut s'exprimer de manière plus ou moins forte, à travers différentes modalités d'attribution. La DGH initiale peut ainsi être affinée en fonction des caractéristiques des établissements qui peuvent recevoir, selon leur situation, des moyens d'enseignement supplémentaires : renforcement des dotations horaires pour les collèges en ZEP, attribution d'un volume d'heures pour le financement de certaines options ou de certains projets. *A contrario*, le pouvoir de négociation des établissements varie fortement d'une académie ou d'un département à l'autre. Les arguments le plus souvent avancés pour demander un supplément de DGH sont la fiabilité des prévisions d'effectifs, l'origine sociale des élèves qui exige un meilleur encadrement pédagogique ou encore les contraintes des travaux en groupes ou en ateliers.

Dans l'attribution de la DGH, certaines académies font le choix de donner le maximum d'autonomie aux établissements en allouant, une fois pour toutes en début d'année, en fonction de critères objectifs et dans une transparence complète, les moyens en heures dont elles disposent. L'académie de Grenoble s'attache ainsi à expliquer ses modes de calcul aux chefs d'établissement ; celle de Bordeaux leur communique un ensemble d'éléments comparatifs leur permettant de se situer les uns par rapport aux autres. A l'inverse, d'autres académies conservent une partie des heures pour les distribuer, en plus de la dotation de base, en fonction de négociations ou de projets, et parfois tout au long de l'année. Telle inspection d'académie a ainsi gardé des moyens d'ajustement qui lui ont permis de doter les collèges en cours d'année pour les heures de concertation nécessaires à la préparation des itinéraires de découverte ; l'académie de Lille organise, quant à elle, des « appels d'offres globalisés » pour financer les projets élaborés par les établissements.

b) L'appréciation des marges de manœuvre

Si l'essentiel de la DGH est consacré aux heures obligatoires d'enseignement, les établissements du second degré disposent cependant de réelles marges de manœuvre que la Cour évalue à environ 5 % de leur dotation horaire. Ces marges d'ajustement résultent tout d'abord du calcul de la DGH elle-même par les services académiques et notamment du financement, plus ou moins généreux, des enseignements optionnels. Elles reposent également sur l'utilisation par l'établissement de ses moyens d'enseignement et sur les choix effectués en matière d'organisation pédagogique. Bien qu'il existe des normes

divisionnaires⁷³, utilisées pour déterminer la structure type des collèges ou des lycées, ces seuils, qui n'ont pas un caractère obligatoire, ne s'imposent pas aux établissements qui peuvent les dépasser ou au contraire rester très en deçà. Les regroupements d'élèves par niveau ou par filière dans certaines matières (en langues vivantes, grec, latin, EPS ou arts plastiques), ou encore le maintien devant la classe entière d'un enseignement qui devrait être normalement dédoublé, permettent ainsi de réaliser des économies d'heures qui pourront, le cas échéant, servir à financer une option pour un faible effectif d'élèves.

Les établissements peuvent également obtenir des compléments de ressources auprès de partenaires extérieurs. Si les collectivités territoriales interviennent rarement dans l'organisation pédagogique des EPLE, il arrive qu'elles contribuent au financement des heures d'études dirigées, quand les horaires sont contraints par l'organisation du ramassage scolaire. Les administrations de l'Etat, notamment dans le domaine culturel, peuvent également prendre en charge certains enseignements optionnels. La capacité à dégager des marges de manœuvre plus ou moins importantes dépend enfin très largement de la taille des établissements et un grand lycée urbain aura nécessairement une plus grande souplesse d'organisation qu'un petit collège rural qui ne compte que deux divisions par niveau. Cette capacité est par ailleurs accrue dans les établissements qui bénéficient de dotations spécifiques (cas des ZEP par exemple) ou qui présentent une très grande variété d'enseignements.

L'utilisation qui est faite de ces marges de manœuvre, variables d'un établissement à l'autre, privilégie principalement trois domaines : le soutien aux élèves en difficulté, l'aide à l'orientation et l'élargissement de l'offre de formation. Certains EPLE, notamment dans les grands centres urbains, cherchent, pour des raisons d'attractivité, à multiplier les enseignements optionnels en utilisant les heures qu'ils dégagent sur leur DGH. Ces pratiques se font généralement avec l'accord tacite de l'académie, mais aussi parfois contre son gré. Enfin ces moyens permettent, dans certains cas, d'accorder une rémunération complémentaire à des enseignants très impliqués dans la vie de leur établissement : gestionnaire du réseau informatique, responsable des laboratoires ou organisateur des échanges internationaux.

Ces marges de manœuvre, qui sont en fait plus ou moins reconnues, et donc plus ou moins institutionnalisées dans les académies, mériteraient sans doute d'être clarifiées. L'une des voies d'amélioration consisterait, comme le préconisait un rapport remis au ministre il y a déjà plusieurs années à contractualiser systématiquement les missions et les

73) Effectif maximum d'élèves par division

moyens des établissements en leur laissant une marge d'initiative exprimée en pourcentage de la DGH.

C – Le rôle du chef d'établissement

Il revient aux chefs d'établissement de négocier et d'exploiter l'ensemble de ces marges de manœuvre. Cette mission appelle de leur part des compétences particulières qui doivent être d'autant plus développées que l'autonomie réelle des établissements est faible. Ils sont ainsi les responsables d'un équilibre dont ils ne maîtrisent guère les composantes, entre les volontés de pilotage académique et les demandes formulées par les membres de cette communauté éducative dont les établissements qu'ils dirigent sont le lieu d'expression.

Les chefs d'établissement sont à la fois les représentants de l'Etat, disposant à ce titre de pouvoirs propres sur les personnels et de manière générale sur le bon déroulement des enseignements, et les présidents du conseil d'administration d'un établissement public. Mais la contradiction fondamentale que subit l'exercice de leur mission réside dans le fait que, chargés de faire vivre des établissements où se joue la réussite des élèves, ils ne se voient reconnaître, en matière pédagogique, aucune autorité hiérarchique sur des enseignants qui ne sont pas nommés par eux et dont ils ne gèrent pas les carrières. Cette situation n'est pas celle des établissements privés, où le directeur, nommé par le conseil d'administration, dispose de pouvoirs importants sur les personnels de son établissement. Ce n'est pas celle non plus des établissements agricoles, dont le conseil est présidé par une personnalité extérieure et qui dispose d'une grande autonomie de gestion grâce à ses ressources financières propres.

1 – La rénovation du statut

Issus en très grande majorité des corps enseignants, les chefs d'établissement exercent cependant principalement des fonctions de gestionnaires. Si la mission qui leur est dévolue inclut nécessairement un rôle pédagogique, celui-ci n'est pas défini par des textes réglementaires. Les situations, d'un établissement à l'autre, sont donc très contrastées. Elles dépendent des circonstances locales mais également des conceptions, elles-mêmes très diverses, que les chefs d'établissement se font de leur mission. Enfin la plupart des enseignants sont très réticents à l'égard de toute forme d'implication de ceux-ci dans le domaine de la pédagogie.

Le corps des personnels de direction, créé en 1988 à la suite des lois de décentralisation, principalement pour en marquer l'indépendance à l'égard des autres tutelles nouvellement créées à cette occasion, traverse au demeurant une situation difficile. Celle-ci se matérialise par des vacances de postes nombreuses (4,4 % du nombre d'emplois ouverts) et par de sérieuses difficultés de recrutement, qui sont dues moins aux conditions matérielles de l'exercice de la fonction, qu'aux nombreuses incertitudes sur le contenu même de cette fonction. Témoignage de la difficulté rencontrée par le ministère à apporter des solutions à ce problème identifié depuis longtemps, le travail de réflexion et de négociation entrepris en 1997 n'a abouti qu'au début de l'année 2002, par la publication à la fois d'un nouveau statut et d'un « référentiel », qui décrit, pour la première fois, les missions, les compétences et les domaines d'activité des chefs d'établissement.

Cet important travail de clarification est destiné à améliorer l'ensemble de la gestion des personnels de direction ainsi que leur recrutement, pour attirer des personnes à la fois plus jeunes, compétentes et motivées. Le recrutement reste cependant très peu ouvert aux personnels des filières administratives, alors que la mission de « *conduire une politique pédagogique et éducative d'établissement au service de la réussite des élèves* » demeure avant tout centrée sur des compétences d'encadrement et sur des aptitudes de gestionnaire. L'ouverture du corps à des personnels administratifs, au-delà des viviers traditionnels des personnels enseignants, d'éducation ou d'orientation et de quelques directeurs relevant de l'enseignement primaire, ne peut ainsi se faire que par la voie du détachement et dans la limite de 5 % des effectifs du corps.

Le nouveau statut des chefs d'établissement contient, il est vrai, quelques innovations intéressantes. Il s'agit en particulier de l'introduction, certes progressive, d'une obligation de mobilité (au-delà de neuf ans dans un même poste), de la mise en œuvre d'une procédure explicite d'évaluation sur la base d'une lettre de mission adressée par le recteur et enfin d'une déconcentration progressive, vers les services académiques, de la gestion individuelle des chefs d'établissement.

2 – Un cadre d'exercice encore flou

On peut toutefois regretter que les missions des chefs d'établissement ne soient définies que par un « référentiel » sans valeur juridique. En outre, la timidité de certaines de ces avancées ne peut qu'être soulignée, alors qu'elles concernent directement la position particulière des chefs d'établissement entre responsabilité académique et responsabilité d'établissement. L'existence d'une lettre de mission,

élaborée sur la base d'un diagnostic établi de manière contradictoire avec les services académiques, devrait certes clarifier la position des chefs d'établissement par rapport aux recteurs. Cet exercice qui, selon le ministère de l'éducation nationale, doit constituer un « guide pour l'action » du nouveau proviseur ou du nouveau principal, vient cependant se superposer au projet d'établissement, dont les objectifs sont plus globaux et dont l'élaboration relève de la responsabilité du conseil d'administration. Par ailleurs et en parallèle, certaines académies, comme celle de Poitiers, conduisent actuellement des expériences de contractualisation entre le rectorat et les EPLE. Si ces différentes procédures visent à un meilleur pilotage des établissements, elles restent cependant largement déconnectées de l'attribution annuelle des dotations, qui conditionnent directement la capacité d'action des chefs d'établissements. Il n'est pas sûr, dans ces conditions, qu'elles contribuent à clarifier la gestion des établissements et il faut craindre que la définition des objectifs et des moyens correspondants n'y trouve pas toujours son compte.

S'agissant des relations entre chefs d'établissement et enseignants, celles-ci n'ont été que partiellement traitées dans le référentiel définissant le rôle et les missions des chefs d'établissement. Celui-ci a en effet défini les attentes de l'administration à l'égard des personnels de direction, mais n'a pas précisé les moyens mis à la disposition du chef d'établissement pour lui permettre de réconcilier, à son niveau, les filières pédagogique et administrative. Le projet d'instituer un « conseil pédagogique » afin de débattre et de proposer les grandes orientations pédagogiques de l'établissement devrait certes permettre d'associer plus étroitement les personnels enseignants à la vie de l'établissement, mais la responsabilité précise d'une telle instance n'est pas encore définie. Il n'est pas sûr qu'à elle seule, elle puisse résoudre les écarts qui se font jour entre des personnels enseignants soucieux de préserver leur propre autonomie et des chefs d'établissement qui se sentent responsables des résultats de leur établissement. Dans ce domaine, les expériences les plus intéressantes sont aujourd'hui le fruit d'une collaboration étroite entre les personnels d'inspection et les chefs d'établissement. Ces expériences permettent une gestion des équipes éducatives, à la fois plus collective et plus respectueuse des compétences des uns et des autres.

Selon le document de présentation du protocole d'accord relatif aux personnels de direction, les établissements sont « *le centre de gravité du système éducatif (...) c'est dans les établissements que se joue la réussite des élèves, que se traduisent les réformes et les changements, que naissent les initiatives innovantes, que travaillent ensemble tous les membres de la communauté éducative* ». On ne peut mieux exprimer l'ambition que portent les établissements d'enseignement du second

degré. Pour atteindre cet objectif, force est de constater que des progrès importants restent à faire en matière d'organisation, de répartition des compétences et des responsabilités et d'attribution de moyens.

————— **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS** —————

L'introduction d'une dimension qualitative dans la gestion du système scolaire, qu'il s'agisse des préoccupations d'adaptation à des besoins nouveaux ou de rapidité de réaction, implique qu'à chaque niveau, les marges de manœuvre existantes soient réellement utilisées. Cette obligation a d'ores et déjà entraîné une transformation profonde des modes d'organisation et d'administration de l'école. Malgré des évolutions significatives, l'imbrication, et donc la confusion, des responsabilités entre échelons concentrés, déconcentrés et décentralisés, voire cogérés, reste importante. Le système scolaire demeure également très parcellisé et toute stratégie d'ensemble ou toute réforme globale se heurte à l'atomisation des secteurs de base que sont les établissements et les structures d'enseignement.

Les relations du ministère avec les services académiques demeurent ambiguës car elles marquent une hésitation entre les interventions directes de la centrale et la reconnaissance de la liberté d'action des échelons déconcentrés. La contractualisation n'est pas encore le cadre où se déclinent les objectifs nationaux, où se hiérarchisent les objectifs locaux et où se définissent les moyens pour y parvenir. Alors que cette démarche doit s'accompagner d'un dialogue entre les services académiques et leurs partenaires locaux, ce dernier reste encore très limité.

Les académies ressentent désormais le besoin de formuler une stratégie et d'élaborer des projets. Cette initiative récente est inégalement développée selon les rectorats. Elle doit être soutenue, car elle est la condition de leur affirmation comme lieu de la cohérence d'un système dont les objectifs restent certes définis par la collectivité nationale mais où les particularités locales sont prises en compte et où les acteurs locaux, collectivités territoriales, établissements, enseignants, familles jouent un rôle essentiel.

L'autonomie des établissements d'enseignement est limitée par les contraintes administratives que les services déconcentrés font peser sur eux. Elle n'est pas liée à une responsabilité précise en termes d'objectifs, de moyens et encore moins de résultats. Le rôle des chefs d'établissement, qui devraient surmonter le clivage entre les filières pédagogique et administrative, n'est pas encore suffisamment affirmé, ni perçu comme décisif dans le fonctionnement des équipes éducatives.

Enfin, alors que les lois de décentralisation ont fait des collectivités territoriales des partenaires de l'école, les responsables locaux n'assument pas pleinement ce rôle pour trois raisons principales. L'importance des missions qui leur ont été transférées les a conduit à se concentrer sur les tâches les plus urgentes, essentiellement l'entretien du parc immobilier. En matière de planification scolaire et d'organisation pédagogique, l'Etat assume un rôle majeur qui est un frein à l'exercice par les collectivités de leurs compétences, notamment dans l'enseignement professionnel. Enfin les collectivités territoriales manquent d'expérience, sinon d'expertise, dans le domaine de la formation, à la différence du secteur péri-éducatif où elles disposent de plus de légitimité et de savoir-faire. L'éventail des choix qui leur sont ouverts demeure large entre un rôle de simple financeur et une fonction plus ambitieuse d'acteur des politiques éducatives.

Quelques pistes paraissent pouvoir être explorées afin de poursuivre les évolutions engagées et de les fonder sur les principes de transparence, de concertation et de responsabilité des différents acteurs. Si elles concernent au premier chef le second degré, elles s'appliquent également au premier degré, en dépit du handicap que constitue le fait que l'école primaire ne soit pas dotée de la personnalité morale.

Ainsi une certaine formalisation des engagements réciproques entre services académiques et collectivités territoriales d'une part, établissements de l'autre, contribuerait à fixer les objectifs au sein de l'académie et à en assurer la cohérence. Une simplification de l'organisation et un allègement des procédures de la tutelle des établissements conforterait cette démarche. Poursuivre la clarification engagée sur les fonctions de chef d'établissement, développer l'évaluation de ces dernières et redéfinir en contrepartie le rôle des enseignants dans le fonctionnement des établissements, constituent à l'évidence autant d'impératifs.

Enfin, de façon plus globale, rechercher le bon équilibre entre les compétences des multiples acteurs du système scolaire est une démarche impérative mais d'autant plus complexe qu'elle s'applique à des données fortement interdépendantes. Toute décision dans ce domaine suppose donc qu'aient été prévus et que soient assumés ses effets sur l'ensemble des composantes et des procédures qui structurent la gestion de l'école, tout particulièrement en ce qui concerne l'organisation de l'offre de formation, la définition des contenus des enseignements et les modalités de gestion des personnels enseignants.

DEUXIEME PARTIE :
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Ces vingt dernières années ont été marquées par un accroissement très rapide des effectifs étudiants de l'enseignement supérieur. L'ensemble des acteurs du système a fait face à cette expansion, non sans difficultés mais sans crise majeure. L'Etat a assumé ses responsabilités traditionnelles à l'égard du service public d'enseignement supérieur. Les universités ont affirmé leur autonomie consacrée par la loi de 1968 puis par la loi de 1984 qui en a précisé le cadre statutaire et les modalités de mise en œuvre. Dans une moindre mesure, les collectivités locales ont également été partie prenante de ces évolutions.

Cette mutation vers un enseignement de masse a nécessité d'importantes transformations, notamment dans la gestion des universités. Elle a également exigé de la part du ministère de l'éducation nationale la mise en place de procédures à même de maîtriser les évolutions. Pour autant, les grands principes fondateurs de l'enseignement supérieur français sont restés inchangés : système dual qui repose sur la coexistence d'écoles sélectives et d'universités ouvertes à tous les étudiants, diplômes nationaux délivrés par les universités.

Au cours de la prochaine décennie, l'enseignement supérieur devrait connaître une phase de stabilisation de ses effectifs. Ce répit démographique n'introduira pourtant en rien à une période d'immobilisme, tant apparaissent des problèmes nouveaux engageant des enjeux majeurs : comment réguler un système d'enseignement de plus en plus diversifié où les flux d'étudiants risquent d'être de plus en plus volatils entre filières de formation ? Comment faire face aux départs massifs à la retraite des enseignants-chercheurs ? La reconnaissance internationale des formations et des établissements n'est-elle pas contrainte par les particularités de l'organisation et du fonctionnement de l'enseignement supérieur français ? Quelles évolutions exige alors l'instauration d'un système européen d'enseignement supérieur ? Autant d'interrogations à ce jour débattues qui témoignent du regard critique que certains universitaires portent eux-mêmes sur leur institution.

La Cour est convaincue de l'acuité de ces questions, dont ont témoigné les contrôles qu'elle a opérés dans le cadre de cette enquête sur les modes d'intervention du ministère de l'éducation nationale et sur la gestion de nombreux établissements de formation supérieure, placés sous sa tutelle ou sous celle d'autres ministères (à l'exclusion des écoles d'application ou des écoles dépendant du ministère de la défense). Dans le cadre de ses compétences, elle a cherché à apprécier dans quelle mesure l'enseignement supérieur et ses structures de formation pourront répondre aux exigences renforcées d'efficacité qui découlent tant des

moyens importants alloués par la collectivité nationale que de la compétition accrue entre établissements à l'échelle internationale.

Ceci a conduit la juridiction à analyser :

- les défis nouveaux auxquels est confronté l'enseignement supérieur après l'arrêt de la croissance des effectifs étudiants qui a mobilisé des efforts considérables pendant plus d'une décennie ;*
- l'organisation et les modalités de pilotage du système, notamment dans sa partie universitaire qui accueille, de loin, le plus grand nombre d'étudiants ;*
- la mesure de l'activité et des résultats des formations supérieures et les réponses qui ont pu être données pour améliorer une efficacité controversée des premiers cycles des études universitaires ;*
- l'emprise de l'évaluation dans la gestion du système.*

Chapitre VI

Les défis

Le système français d'enseignement supérieur a été soumis au cours de la fin du siècle écoulé au défi d'une pression démographique sans précédent. Cette pression s'étant aujourd'hui relâchée, il devra désormais relever trois nouveaux défis qui, s'ils ne sont pas suffisamment anticipés, pourraient remettre en cause son fonctionnement, voire compromettre l'exercice de ses missions.

I – La mutation vers un enseignement supérieur de masse

A – La croissance des effectifs

Alors que la population française a été multipliée par 1,5 depuis 1900, les effectifs étudiants l'ont été par 50. L'essentiel de cette évolution se concentre toutefois sur les quarante dernières années. Alors que les effectifs étudiants dépassent à peine les 300 000 en 1960, ils sont vingt ans plus tard près de 1,2 million à fréquenter les établissements d'enseignement supérieur. Les préoccupations économiques et démocratiques qui sous-tendent les réformes des années 1960 ont été confortées dans les années 1980 notamment par l'ambition affichée d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Avec l'afflux de nouveaux bacheliers de plus en plus nombreux (63 % d'une génération en 2000, contre seulement 24 % en 1975), l'expansion démographique se poursuit et même s'accélère au début des années 1990 (les effectifs gagnent alors plus de 100 000 étudiants d'une rentrée à la suivante), atteignant un maximum en 1995-1996, avec 2 141 000 étudiants.

Cette période de forte croissance a cependant pris fin en 1993, année où s'amorcent une stabilisation puis, à partir de la rentrée 1996, une diminution des effectifs. Cette tendance à la baisse, qui s'est poursuivie en 1997 et 1998, est liée à la fois au recul démographique, au ralentissement des progrès de la scolarisation, au palier atteint en matière de scolarisation dans l'enseignement secondaire et enfin à une diminution sensible de la proportion de bacheliers poursuivant leurs études (89,3 % en 1995 et 81,3 % en 2001). Ce phénomène semble toutefois s'inverser ou du moins s'infléchir, puisqu'on relève, depuis la rentrée 2000, une légère hausse des effectifs, à raison de cinq à dix mille étudiants supplémentaires par an.

1 – Des évolutions diversifiées selon les filières

Les différentes filières de l'enseignement supérieur n'ont pas toutes été affectées, de façon identique, par le repli observé depuis le milieu des années 1990.

L'université, qui accueille près de 60 % des étudiants (hors IUT), a connu une évolution comparable à celle du supérieur dans son ensemble jusqu'à la rentrée 1995, où le nombre d'inscrits a atteint un maximum proche de 1,4 million. Cette croissance a concerné principalement les premier et deuxième cycles des disciplines générales. Elle résultait à la fois de la préférence manifestée par les bacheliers généraux pour ce type d'études longues et de l'amélioration sensible des taux d'accès en licence, la création des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) ayant en particulier entraîné un afflux important d'étudiants dans ces formations.

L'année 1996 marque la fin de cette croissance, avec, sur les cinq dernières années, un recul net des effectifs (- 54 000 étudiants dans les universités). Ce recul s'explique à la fois par la diminution du nombre de bacheliers généraux et technologiques et par le moindre engouement de ces derniers pour les études universitaires : le taux d'accueil des bacheliers (toutes séries confondues) à l'université a ainsi diminué de près de 10 points entre 1995 et 2000, passant de 49,4 à 39,7 %.

Les filières courtes (IUT, STS et écoles paramédicales et sociales conduisant à un diplôme de niveau III), avec 21 % des étudiants, ont en revanche maintenu leur progression. Le nombre d'inscrits est passé de 343 000 en 1990 à 441 000 en 2000, soit en dix ans une augmentation de 29 %, contre 23 % pour l'ensemble des formations supérieures.

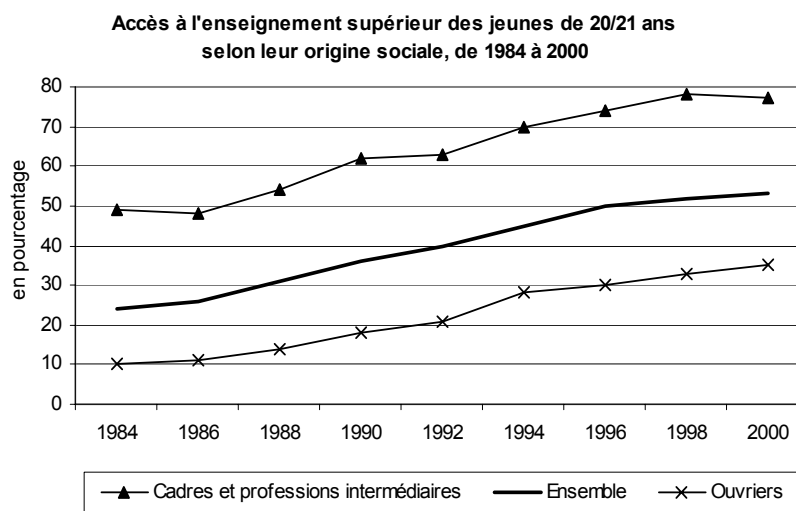
La filière *grandes écoles* (grandes écoles d'ingénieurs et de commerce, écoles normales supérieures et classes préparatoires) accueille quant à elle un peu moins de 10 % des effectifs de l'enseignement supérieur (156 000 en 1990 et 201 000 en 2000). Les classes préparatoires (CPGE) ont connu une forte augmentation qui s'est poursuivie jusqu'en 1997, où elles comptaient près de 79 000 étudiants. Depuis cette date, l'évolution des effectifs est orientée à la baisse (76 500 inscrits à la rentrée 2000). S'agissant des formations d'ingénieurs, publiques et privées (y compris les écoles dépendant des universités), celles-ci bénéficient, depuis le début des années 1990 d'un développement continu⁷⁴ et ont vu leurs effectifs passer de 57 000 à 89 000 (+ 55 % sur dix ans). Quant aux écoles de commerce et de gestion (64 000 étudiants à

74) Le plan université 2000 comportait un objectif de doublement du nombre des ingénieurs diplômés.

la rentrée 2000), après quelques années de baisse, elles sont à nouveau entrées, depuis 1997, dans une phase de croissance rapide.

2 – Une relative démocratisation des formations supérieures

Ce phénomène de massification s'est accompagné d'une relative démocratisation de l'enseignement supérieur et le fort développement des scolarités secondaires, intervenu entre 1985 et 1995, a progressivement réduit les inégalités sociales. Si l'écart reste important, puisque aujourd'hui 77 % des enfants de cadres accèdent à l'enseignement supérieur, contre seulement 35 % des enfants d'ouvriers, on constate cependant que les chances d'entrée à l'université se sont davantage élevées pour les couches populaires que pour les couches favorisées de la population. Entre 1985 et 2000, les possibilités de suivre des études supérieures, parmi les jeunes de 20 et 21 ans, ont ainsi été multipliées par 3,6 pour les enfants d'ouvriers, pour 2,2 en moyenne et 1,6 pour les enfants de cadres⁷⁵.



Source : ministère de l'éducation nationale

Cependant la composition de la population étudiante en termes d'origine sociale reste marquée par de fortes disparités et les catégories les plus favorisées demeurent largement sur-représentées au détriment des catégories plus modestes. Quelle que soit la filière considérée, à

⁷⁵ Chefs d'entreprise, cadres du privé et de la fonction publique, ingénieurs, professeurs et professions libérales.

l'exception des sections de techniciens supérieurs (STS), près du tiers des étudiants ont des parents cadres supérieurs ou exerçant une profession libérale, proportion nettement supérieure à celle constatée auprès de l'ensemble des jeunes. Le phénomène est encore plus marqué dans les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et dans les disciplines de santé, où respectivement 50 % et 44 % des étudiants sont issus de cette catégorie sociale. En revanche les filières technologiques courtes (IUT et STS) recrutent davantage parmi les enfants d'ouvriers et d'employés, puisque ceux-ci représentent respectivement 34 % des inscrits en IUT et 42 % de l'effectif des STS.

B – La croissance des moyens

Accompagnant l'évolution des effectifs étudiants, les moyens consacrés à l'enseignement supérieur ont connu une forte progression qui s'est notamment traduite, sur les dix dernières années, par un accroissement, en euros constants, de près de 40 % de la dépense d'éducation supérieure. L'effort de l'Etat, c'est-à-dire l'ensemble des crédits inscrits dans les fascicules budgétaires des différents ministères, représentait, en 2001, plus de 11 Md€. Les trois quarts de ces crédits relèvent du seul budget de l'enseignement supérieur. Au cours de la décennie 1990-2000, ce dernier a augmenté, toujours en euros constants, de 65 %.

1 – La dépense d'éducation supérieure

La dépense intérieure d'éducation supérieure (DIEsup), qui mesure l'effort de la collectivité nationale, est constituée par l'ensemble des financements, publics ou privés, consacrés au fonctionnement et au développement du système d'enseignement supérieur en France métropolitaine. Elle atteint, en 2000, 17 Md€ et représente 1,2 % de la richesse nationale (PIB) et 17,3 % du total de la dépense intérieure d'éducation (DIE).

La dépense intérieure d'éducation supérieure (DIEsup) est un sous-compte de la dépense intérieure d'éducation (DIE). Elle est construite en additionnant quatre types de flux financier :

- les dépenses pour les activités d'enseignement post-secondaire. Ces activités rassemblent toutes les formations de type scolaire de niveau supérieur au baccalauréat. Il s'agit des formations dispensées dans les établissements du second degré (pour les STS et les CPGE), dans les universités (y compris les instituts universitaires de technologie), dans les

établissements privés à financement public prédominant, dans les établissements gérés par les organismes consulaires (principalement les écoles supérieures de commerce relevant des chambres de commerce et d'industrie) ainsi que dans les centres de formation interne relevant des administrations publiques et privées ;

- les dépenses pour les activités de type extra-scolaire : enseignement à distance, formation continue interne aux entreprises et aux administrations, etc.

- les dépenses pour les activités annexes, soit l'administration générale et les activités destinées à favoriser ou accompagner la fréquentation des établissements d'enseignement supérieur (restauration et hébergement, médecine universitaire, etc.),

- les dépenses des activités dites « autres », soit celles consacrées à l'achat de livres ou matériels nécessités par la fréquentation des établissements, ainsi que les rémunérations des personnels d'éducation en formation.

La dépense d'éducation intérieure pour le supérieur est obtenue en retirant à la DIEsup tout ce qui ne concerne pas les activités de formation initiale, soit les activités de « formation continue » et de « formation extra-scolaire ». C'est cette DIE pour le supérieur qui sert notamment à calculer la dépense moyenne par étudiant.

D'après « Le compte de l'éducation » - ministère de l'éducation nationale

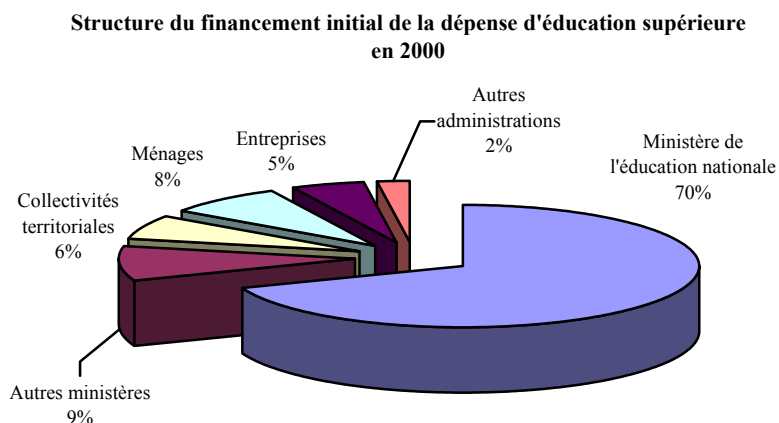
A prix constants, la DIEsup croît entre 1990 et 2000 de 42 %, alors que sur la même période la DIE globale n'augmente que de 30 %. Compte tenu de la démographie étudiante, la dépense moyenne par étudiant connaît en revanche une évolution plus modérée (+ 16 % en euros constants). De 1990 à 1994, le rythme soutenu de la croissance de la dépense d'éducation supérieure a accompagné le fort accroissement des effectifs (6,2 % en moyenne annuelle) et la dépense annuelle par étudiant a augmenté faiblement (7 070 à 7 200 € en cinq ans). Le ralentissement observé entre 1994 et 1996, puis la diminution des effectifs à partir de 1997, conduisent ensuite à une progression sensible de la dépense moyenne par étudiant, qui s'élève, en 2000, à plus de 8 200 €.

Les comparaisons internationales réalisées par l'OCDE montrent que le coût moyen d'un étudiant français, apprécié de manière cumulée sur la durée totale de ses études, s'établissait ainsi en 1998⁷⁶ à 33 800

76) Dernière année actuellement disponible pour les statistiques internationales publiées par l'OCDE.

équivalents dollars. Ce coût est sensiblement inférieur à la moyenne OCDE (35 100) et nettement en dessous du coût moyen d'un étudiant allemand (46 100) ou hollandais (42 000).

Le financement initial de la dépense d'éducation supérieure⁷⁷ est assuré par l'Etat à hauteur de 79 %. Le ministère de l'éducation nationale constitue par ailleurs le principal financeur du système d'enseignement supérieur, puisqu'il assure à lui seul près de 70 % de la dépense totale. Les ménages viennent en seconde position et contribuent pour 8,3 % à la dépense d'éducation supérieure. En revanche, alors que les collectivités locales participent à hauteur de 21 % au financement de la dépense intérieure de l'ensemble du système éducatif, cette part n'est que de 6,3 % pour le système d'éducation supérieure.



Source : ministère de l'éducation nationale

Sur les 17 Md€ dépensés en 2000, 14,3 Md€ (soit 84,5 %) l'ont été pour des activités de formation. Les 15,5 % restants sont utilisés à hauteur de 1,34 Md€ pour les activités annexes (administration générale, restauration, hébergement, etc.) et à hauteur de 1,3 Md€ pour l'achat des livres et des matériels nécessaires aux étudiants, ainsi que pour la rémunération des personnels en formation.

77) Avant prise en compte des transferts entre les agents économiques, c'est-à-dire essentiellement les bourses universitaires versées aux étudiants et à leurs familles.

2 – Le budget de l'enseignement supérieur

Même si le ministère de l'éducation nationale reste le principal financeur du système d'enseignement supérieur, un nombre important de formations relèvent d'autres ministères, comme par exemple les écoles des secteurs agronomiques ou vétérinaires, ou encore les écoles d'architecture. Depuis 1998⁷⁸, l'ensemble des moyens budgétaires consacrés aux formations post-baccalauréat figurent dans un document unique : le budget coordonné de l'enseignement supérieur (BCES). Le champ du BCES correspond aux formations publiques ou privées (si ces dernières bénéficient de fonds d'Etat), qu'il s'agisse de formation initiale, de formation professionnelle continue, ou de formation spécialisée, y compris les écoles de formation des agents de l'Etat. Le BCES inclut également les sections de techniciens supérieurs et les classes préparatoires aux grandes écoles (STS et CPGE).

En 2001, le total des crédits recensés sur le budget de l'Etat en faveur de l'enseignement supérieur s'est élevé à 11,3 Md€, ce qui représente 4 % du budget de l'Etat. Près de 90 % de ces crédits relèvent du seul ministère de l'éducation nationale, soit au titre du budget de l'enseignement scolaire, pour les STS et les CPGE (16 % des moyens du BCES), soit au titre du budget de l'enseignement supérieur (73 % des moyens du BCES), qui assure donc, dans ce domaine, l'essentiel des financements publics.

De 1990 à 2001, la part du budget de l'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale est ainsi passée de 4,2 à 8,6 Md€, soit un doublement des moyens, ce qui se traduit, à euros constants, par une augmentation de 65 %. Au cours de la même période, l'ensemble des effectifs étudiants n'a progressé que de 25 %. Rapportés au budget de l'Etat, l'évolution est également sensible, puisque la part relative des crédits du budget de l'enseignement supérieur est passée de 2,2 % en 1990 à 3,3 % en 2001.

78) L'article 113 de la loi de finances pour 1998 dispose que « les ressources et les moyens alloués par l'Etat aux formations supérieures sont retracés dans un état récapitulatif annexé au projet de loi de finances et dénommé budget coordonné de l'enseignement supérieur ».

Le champ du budget de l'enseignement supérieur

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur exerce sa tutelle sur 186 établissements d'enseignement supérieur ayant statut d'établissements publics et tous dotés de l'autonomie comptable et financière.

Sur ces 186 établissements, 118 sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) relevant de la loi du 26 janvier 1984. Il s'agit soit d'universités, au nombre de 82, soit des instituts nationaux polytechniques (3), soit d'écoles extérieures aux universités (INSA, écoles centrales et universités technologiques), soit encore de grands établissements (Collège de France, Ecoles normales supérieures, Conservatoire national des arts et métiers, Ecole centrale de Paris, etc.), ces deux dernières catégories regroupant une trentaine d'établissements.

La tutelle du ministère s'étend également sur 68 établissements publics administratifs (EPA) : écoles nationales supérieures d'ingénieurs, instituts d'études politiques de province, IUFM, etc. Ces établissements sont très variés et relèvent de régimes juridiques différents. Ils peuvent être soit complètement autonomes, soit rattachés, pour leur gestion, à un EPSCP.

Par ailleurs, le ministère apporte un soutien financier à l'enseignement supérieur privé : instituts catholiques, écoles d'ingénieurs ou de commerce.

Enfin relève du budget de l'enseignement supérieur un certain nombre d'établissements tels que l'institut national de la recherche pédagogique, le muséum national d'histoire naturelle, ou encore le centre national et les 28 centres régionaux des œuvres universitaires scolaires, dont la mission est de favoriser et d'améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants.

Cette évolution des moyens résulte tout d'abord de l'accroissement des *effectifs budgétaires*, avec 42 300 emplois supplémentaires créés entre 1990 et 2001 (+ 41 %). Les personnels enseignants (enseignants-chercheurs, hospitalo-universitaires, personnels du second degré, personnels contractuels) connaissent l'évolution la plus significative, puisque le nombre des emplois correspondants inscrits au budget est passé de 55 380 en 1990 à 80 140 en 2001 (+ 45 %). Les effectifs budgétaires des non-enseignants (filiales administratives et techniques, personnels des bibliothèques et des œuvres universitaires et scolaires) s'établissent en 2001 à 56 100, contre un peu moins de 43 000 en 1990 (soit + 30 %). Ces créations d'emplois, conjuguées avec la stabilisation

que connaissent, depuis la rentrée universitaire 1996, les effectifs étudiants, ont permis d'augmenter de façon sensible l'encadrement pédagogique et administratif dans les établissements d'enseignement supérieur.

Taux d'encadrement en enseignants et non enseignants

Années	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000
Taux d'encadrement enseignant	20,83	22,45	22,15	22,67	20,85	19,38	19,03
Taux d'encadrement IATOS	27,89	31,40	32,78	33,83	30,93	29,20	28,74

Source : ministère de l'éducation nationale

Les taux correspondants (ratios entre le nombre d'étudiants et le nombre d'emplois en personnel enseignants et non-enseignants), après s'être fortement dégradés entre 1985 et 1995, du fait d'une démographie étudiante en forte croissance, connaissent à présent une évolution nettement plus favorable, même s'ils demeurent inférieurs à ceux constatés en moyenne dans les pays de l'OCDE (voir annexe n° 2). On est ainsi passé d'un emploi d'enseignant pour 22,7 étudiants et d'un emploi IATOS⁷⁹ pour 33,8 étudiants en 1995-1996 à respectivement 19 et 28,7 à la rentrée universitaire 2000.

L'évolution du budget de l'enseignement supérieur se caractérise également par le poids grandissant des crédits consacrés à l'action sociale. En euros constants, le montant des dotations correspondantes est passé de 0,7 Md€ en 1990 à 1,6 Md€ en 2001. Les crédits d'action sociale ont ainsi été multipliés par deux et leur part relative atteint à présent 19 % du budget contre seulement 15 % dix ans auparavant. Ces crédits sont constitués, à hauteur de 80 %, par les aides directes, c'est-à-dire les bourses et les secours d'études versés aux étudiants.

Les aides aux étudiants

Les aides sociales dont bénéficient les étudiants, soit au titre de politiques spécifiques, soit au titre de la protection sociale, forment un ensemble très composite de prestations dont le financement public constitue le seul dénominateur commun. Les chiffres présentés ci-après sont ceux de l'année 2000, afin d'en permettre l'agrégation.

79) Ingénieurs, administratifs, techniciens et ouvriers de service

Les crédits de **bourses** inscrits au budget du ministère de l'éducation nationale ont été multipliés par 2,5 durant la dernière décennie. Ils atteignent 1,20 Md€ en 2000. Le système des bourses a été diversifié : aux bourses sur critères sociaux traditionnelles ont été ajoutées les allocations d'études, destinées aux étudiants non boursiers en situation de précarité ; des bourses sont en outre octroyées sur critères universitaires : bourses de troisième cycle, bourses d'agrégation, bourses de service public, bourses de mérite. D'autres ministères participent à l'aide sociale aux étudiants, notamment par l'allocation de bourses, pour un montant de 152,85 M€ en 2000.

Le ministère de l'éducation nationale finance en outre les interventions des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (**CROUS**), principalement en matière d'hébergement et de restauration, à hauteur de 275 M€.

Les **aides au logement** correspondent à deux prestations légales bénéficiant notamment aux étudiants à hauteur de 780 M€ pour l'allocation de logement social (ALS) et de 780 M€ pour l'allocation personnalisée de logement (APL), cette dernière étant financée à parts égales par l'Etat et par le fonds national des prestations familiales.

Plusieurs **aides fiscales** concernent les étudiants. La poursuite d'études ouvre droit à une réduction d'impôt pour frais de scolarité dont le coût s'établit à 162,97 M€. La majoration du quotient familial jusqu'à 25 ans est également liée à la poursuite d'études (sinon l'âge limite du rattachement au foyer fiscal est 21 ans). Il existe également une majoration du quotient familial pour enfant majeur et des déductions pour pensions alimentaires qui peuvent concerner des étudiants. Le coût de la majoration de quotient familial concernant les étudiants est estimée à 1 Md€.

En matière de **protection sociale**, le déficit du régime de sécurité sociale étudiant est pris en charge par le régime général qui finance ainsi le solde constaté entre les cotisations versées par les étudiants et les prestations qui leur sont versées, soit 370 M€ en 2000. Enfin, les prestations familiales peuvent concerner des enfants étudiants dès lors qu'ils ont moins de 21 ans. Elles peuvent être estimées à 1,83 Md€.

Les **collectivités locales** contribuent au financement de certaines mesures, mais leur volume n'est pas connu. Les fonds d'aide à la vie étudiante (FAVE) dans les **universités** contribuent à des actions collectives, mais aussi à des aides individuelles d'urgence.

Le volume total des aides versées aux étudiants est donc difficile à déterminer avec précision, faute d'individualisation de cette catégorie de population dans certains dispositifs, notamment d'aides à la famille. Il peut, sous ces réserves, être estimé à 6,4 Md€ pour l'année 2000.

Les *dépenses d'investissement* ont également connu une progression soutenue au cours de la dernière décennie (+ 70 % en euros constants). Cette progression s'inscrit dans le cadre des efforts de rénovation et d'extension du patrimoine universitaire entrepris depuis une dizaine d'années. Le plan Université 2000, dont l'objectif était de pallier le déficit en locaux universitaires, dans un contexte de forte croissance des effectifs étudiants, a permis ainsi la construction, entre 1991 et 1999, d'environ 3 500 000 m² d'implantations nouvelles. Le plan « Université du troisième millénaire » (U3M) qui lui a succédé, s'inscrit quant à lui dans un contexte démographique différent et privilégie une approche plus qualitative : renouvellement des équipements, modernisation des infrastructures, mise en sécurité des établissements, amélioration des conditions de travail des étudiants, etc.

Le budget de l'enseignement supérieur comporte enfin l'ensemble des dotations que le ministère de l'éducation nationale verse aux établissements dont il assure la tutelle. Ces dernières représentent, en 2001, un total de 1,5 Md€. Elles sont constituées, à hauteur de deux tiers, par les *subventions de fonctionnement* liées aux activités d'enseignement et aux fonctions logistiques et administratives. A ces dotations s'ajoutent les crédits d'équipement destinés à la recherche universitaire (18 % des dotations), les crédits de maintenance et de mise en sécurité (13 %) et enfin de façon plus marginale les financements destinés au premier équipement des établissements (3 %). La répartition de ces différents moyens s'effectue soit dans le cadre de la politique contractuelle⁸⁰ entre les établissements et l'administration centrale, soit en fonction d'un modèle dont les critères visent à mesurer les besoins théoriques en emplois et en crédits de fonctionnement : le système SANREMO (système analytique de répartition des moyens).

L'analyse de la situation financière et comptable de l'ensemble des établissements universitaires montre que ces différents financements représentent en moyenne 51 % de leurs ressources. En ajoutant à ces financements les subventions en provenance d'autres ministères ou des collectivités territoriales, la part des ressources publiques dans les comptes des établissements atteint 63 %, ce qui correspond à un ratio d'autonomie financière⁸¹ de 37 %. Les établissements d'enseignement supérieur apparaissent ainsi fortement dépendants du financement d'Etat. En outre, ce constat ne prend en compte que les seuls crédits budgétaires qui transitent dans les comptes des établissements. Si l'on intègre les

80) Les dotations contractuelles recouvrent la quasi-totalité des subventions de maintenance et d'équipement et environ 15 % des subventions de fonctionnement, elles s'élevaient, en 2000, à un peu plus de 0,5 Md€.

81) Rapport des ressources propres sur les ressources totales

rémunérations des personnels enseignants et non enseignants qui figurent au budget de l'enseignement supérieur, l'Etat assure en réalité près de 83 % de l'ensemble des moyens mis à disposition des établissements.

C – La multiplication des sites d'enseignement supérieur

L'organisation territoriale de l'enseignement supérieur se caractérise par une très grande dispersion de l'offre de formation, puisque l'on compte, hors Ile-de-France, plus de 570 implantations différentes. Ces sites⁸² peuvent être classés en fonction de la nature des formations (universitaires ou non universitaires) qui y sont offertes.

Les sites d'enseignement supérieur universitaire (161 au total) correspondent :

- soit au siège d'une ou plusieurs universités. Ce sont d'une part les métropoles universitaires académiques et d'autre part les sites sièges d'universités créées ultérieurement ;
- soit aux antennes universitaires qui correspondent à la localisation, hors du site siège de l'université de rattachement, d'une ou plusieurs formations ;
- soit aux implantations des départements d'IUT ;
- soit enfin aux sites où l'IUFM, qui a succédé à l'ancienne école normale d'instituteurs, est la seule formation universitaire.

Les plus importants de ces sites sont composés de plusieurs universités qui restent souvent marquées par les conflits et les rivalités qui ont présidé à leur naissance et qui les ont amenées à développer des offres de formation peu coordonnées, voire concurrentes. Les difficultés d'extension immobilière liées à la rareté des espaces fonciers disponibles et l'éclatement des locaux entre de multiples implantations sont d'autres traits qui renforcent le cloisonnement de ces pôles universitaires.

Quant aux sites d'enseignement supérieur non universitaires, au nombre d'environ 410, il s'agit principalement des sections de techniciens supérieurs et des classes préparatoires aux grandes écoles, qui relèvent des établissements scolaires du second degré.

82) Un site d'enseignement supérieur est une unité géographique (commune ou agglomération au sens de l'INSEE), où est offerte une formation supérieure, quelque soit l'établissement (lycée, école, université, ...) ou la nature de la formation.

La multiplication des implantations, amorcée depuis les années 1970 avec notamment le développement des IUT, a permis d'améliorer très nettement l'accessibilité géographique aux formations universitaires. Aucun point du territoire métropolitain n'est désormais à plus de 150 km d'une ville siège d'une université et cette distance est encore réduite si l'on tient compte de l'existence des antennes délocalisées. Les sites universitaires créés pour rééquilibrer l'offre de formation en dehors des métropoles académiques, accueillent aujourd'hui près de 17 % de la population étudiante de province. La création des universités nouvelles dans le cadre du plan Université 2000 (U2000) a complété ce dispositif et désormais la quasi-totalité des unités urbaines de plus de 100 000 habitants est le siège d'une université.

En dépit de ce maillage souvent très dense, la population étudiante reste toutefois largement concentrée. L'Ile-de-France et les grandes métropoles académiques regroupent ainsi près de 80 % des effectifs universitaires (respectivement 26 % et 52 %), quant aux formations situées en dehors des sièges d'université, elles accueillent moins de 10 % des étudiants.

Les phénomènes de concentration restent cependant nettement différenciés selon les types de formation. S'agissant des IUT, la politique menée dans le cadre du plan U2000, puis poursuivie dans le contrat de plan suivant, a fortement privilégié le développement des instituts universitaires dans les villes moyennes. En dehors des sièges d'universités, on dénombre aujourd'hui 82 sites d'implantations d'IUT, représentant 28 % des effectifs provinciaux inscrits dans cette filière. Les STS se sont développées parallèlement aux IUT, mais selon un maillage beaucoup plus diffus qui concerne toutes les villes moyennes et parfois même des villes de taille beaucoup plus modeste.

Les formations d'ingénieurs sont principalement implantées dans les régions à vocation industrielle traditionnelle (Lorraine, Franche-Comté), les régions spécialisées dans les industries de pointe (Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes) ou dans celles qui ont bénéficié de délocalisations (Bretagne, Poitou-Charente). Il convient également de souligner la très forte concentration des formations non universitaires d'ingénieurs en Ile-de-France (34 % des effectifs). Le système des écoles d'ingénieurs reste néanmoins peu structuré : 70 % des établissements comptent moins de 300 étudiants, avec des flux annuels inférieurs à 100. Les initiatives des collectivités locales ont largement contribué à cet éparpillement, pour assurer les formations de cadres dont les entreprises régionales pouvaient avoir besoin mais également pour éviter l'exode vers les grandes métropoles universitaires. La multiplication des établissements de petite taille rend ces formations souvent peu

identifiables, tant pour les étudiants, que pour les milieux professionnels. Leur étroitesse constitue en outre un frein à l'ouverture internationale, au développement de la recherche, et induit des surcoûts financiers inutiles.

Un exemple de création de site d'enseignement supérieur

Un département a pris une part active à la création d'une école supérieure dans le domaine de l'électronique. L'objectif était de développer un potentiel de formation technique au chef lieu du département susceptible de répondre aux besoins des entreprises locales. Le financement a été partagé avec la région, la communauté de communes et la chambre de commerce de l'industrie.

Les locaux ont été conçus pour accueillir 450 étudiants et des équipes de recherche. Sept ans après l'ouverture de l'école supérieure, cet effectif n'a jamais été atteint (maximum de 336 étudiants en 2000).

Alors que l'école avait été créée pour répondre aux besoins de qualification des entreprises locales, seuls deux des 28 premiers diplômés de l'école ont trouvé un emploi dans le département.

Quant aux antennes universitaires, c'est-à-dire les formations délocalisées en dehors des sièges d'université, elles constituent un ensemble très hétérogène. Leur fréquentation est en outre très inégale et varie de moins de 20 à plus de 3 000 étudiants.

Cet essaimage des structures d'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire national n'a pas toujours procédé d'une démarche rationnelle et le maillage actuel résulte plus d'une accumulation de décisions successives que d'un développement véritablement coordonné des formations. Le découpage des universités, à la suite de la loi de 1968, a par ailleurs obéi à des critères disciplinaires ou politiques, qui ont conduit, sur un même site, à la création d'établissements jaloux de leur indépendance, et ayant accumulé des formations parfois similaires et souvent concurrentes.

D – La question des antennes délocalisées

Dans un contexte marqué par l'implication financière croissante des collectivités locales et où la création d'une structure d'enseignement supérieur apparaît comme un moyen de développement économique, mais également comme un élément de notoriété locale, les universités n'ont pas toujours été en mesure de résister à la pression des élus locaux. La

stabilisation, voire le recul des effectifs étudiants, leur forte mobilité et la nécessaire ouverture des établissements sur l'espace européen posent aujourd'hui la question de l'existence et du devenir de nombreuses structures, implantées dans des villes de dimension moyenne et qui, faute d'atteindre la taille critique, apparaissent aujourd'hui fragilisées.

Cette situation est illustrée par le développement qu'ont connu, durant la dernière décennie, les antennes universitaires délocalisées. Répondant en partie à la nécessité de faire face à l'accueil massif des étudiants, ce développement n'a pas été régi par un souci suffisant de la pertinence des implantations, au regard des besoins de formations, comme de la démographie universitaire. Bien que le seuil minimal pour l'ouverture de ces structures ait été fixé à 1000 étudiants potentiels lors du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 3 octobre 1991, cette norme est loin d'avoir été respectée dans la grande majorité des sites. En 1993-1994, sur les 51 antennes alors existantes, seules onze présentaient des effectifs égaux ou supérieurs à 1 000 étudiants. En 1996-1997, sur 53 antennes hors IUT, seules sept dépassaient ce seuil alors que quinze d'entre elles comportaient un effectif compris entre 34 et 200 étudiants. Ce sous-effectif n'a pas été surmonté depuis lors et, à ce jour, de nombreuses implantations connaissent des baisses continues de leurs effectifs, particulièrement dans les formations universitaires longues : si les sites délocalisés accueillent plus du quart des étudiants préparant un DUT, ils accueillent moins de 4 % des inscrits dans ces formations longues, essentiellement dans les premiers cycles.

Les antennes universitaires présentent donc rarement des cursus complets de formation et se caractérisent fréquemment par l'absence de second ou de troisième cycles, ce qui oblige les étudiants qui entendent poursuivre leurs études à gagner les sièges universitaires. En outre, la complémentarité géographique des enseignements dispensés dans ce type de structures n'est pas toujours assurée, avec dans certaines zones la juxtaposition de formations identiques ou comparables. Cette juxtaposition contribue à la désaffection des étudiants lorsque les formations proposées sont en concurrence avec celles qui sont dispensées au siège de l'université voisine. Enfin, les antennes délocalisées ne bénéficient pas toujours d'un environnement favorable, qu'il s'agisse de l'accès aux ressources documentaires, de la recherche universitaire ou encore de la satisfaction des besoins de la vie étudiante (restauration, hébergement, moyens de transport vers des campus parfois situés en périphérie des agglomérations).

Le fonctionnement de ces antennes entraîne, par ailleurs, des coûts de structure importants, comparés à ceux des composantes centrales des

universités. Ce surcoût global est encore accru par une utilisation extensive des espaces, résultant de constructions souvent disproportionnées par rapport aux effectifs accueillis. En ce qui concerne la gestion des personnels, les antennes délocalisées disposent de moyens en retrait par rapport aux universités de rattachement, ce qui se traduit par un faible encadrement administratif et par des solutions peu satisfaisantes s'agissant des personnels enseignants. Pour surmonter le sous-encadrement, des politiques diversifiées ont été mises en œuvre par le recours à un personnel précaire et à des agents des collectivités locales ou du milieu associatif. Ces politiques, qui s'avèrent essentiellement palliatives, ne peuvent à l'évidence constituer des solutions durables pour répondre aux besoins d'accueil et de suivi des étudiants. Il convient également de souligner les difficultés que rencontrent les universités pour attirer les enseignants dans ces structures, compte tenu de leur manque d'attrait, de leur éloignement des métropoles régionales et de la faiblesse des structures de recherche qu'elles abritent. Afin d'inciter les enseignants à venir néanmoins y exercer, la plupart des universités ont mis en place des systèmes coûteux et de plus irréguliers de « surrémunérations », sous forme d'heures complémentaires d'enseignement, en réalité fictives, venant compenser le temps perdu et les frais occasionnés dans les déplacements.

Le développement des antennes délocalisées a favorisé l'accès aux études universitaires de populations nouvelles en permettant un recrutement de proximité et en diversifiant l'origine socio-économique des étudiants. Ce développement, malgré ses aspects positifs, a cependant conduit à une dissémination des sites d'enseignement supérieur qui apparaît aujourd'hui préjudiciable, tant du point de vue pédagogique que du point de vue financier. Les difficultés que rencontrent certaines de ces structures sont la manifestation d'une saturation de l'offre de formation. Dans un contexte nouveau de stabilité des effectifs, la politique de délocalisation de l'enseignement supérieur semble aujourd'hui avoir atteint ses limites.

II – Trois nouveaux enjeux à affronter

La période de massification est désormais achevée et la pression démographique à laquelle les structures de formation ont dû répondre depuis une vingtaine d'années, ne constituera plus, dans les années à venir, l'enjeu majeur de l'adaptation du système d'enseignement supérieur. En revanche, les contraintes démographiques vont encore peser sur le système de formation. D'abord, dans un contexte de stabilisation

des effectifs d'étudiants, des évolutions fortement contrastées devraient affecter leur répartition sur le territoire mais aussi entre filières de formation, certaines ayant à faire face à des phénomènes d'engouement, d'autres de désaffection. Par ailleurs, les effectifs d'enseignants-chercheurs connaîtront, à court terme, des départs massifs à la retraite, certaines disciplines risquant même de se retrouver en difficulté. Enfin la mise en place d'un système européen de formation supérieure, organisé selon une architecture différente de celle de la France, oblige à d'importantes révisions des cursus.

A – La stabilisation des effectifs

Les prévisions à dix ans réalisées par le ministère de l'éducation nationale montrent que la légère croissance des effectifs, enregistrée en 2000, devrait se poursuivre jusqu'en 2004, à raison d'environ 5 000 nouveaux étudiants par an. Au-delà, la baisse du nombre de bacheliers, estimée à - 5 % sur les dix prochaines années, devrait conduire à une moindre progression des flux annuels d'entrée dans l'enseignement supérieur. Les quatre principales filières (formations longues universitaires, IUT, STS et CPGE) devraient compter, selon les différents scénarios retenus, entre 7 000 et 30 000 étudiants supplémentaires à l'horizon 2010. On est cependant très en deçà de l'expansion démographique du début des années 1990.

S'agissant de la répartition des étudiants entre filières, les travaux du ministère de l'éducation nationale prévoient un fléchissement de l'accès aux premiers cycles universitaires au profit d'une croissance accélérée des inscriptions dans les filières sélectives des IUT, des STS et des CPGE. La diminution des premiers cycles pourrait être toutefois compensée par un accès renforcé aux second et troisième cycles des étudiants issus des filières professionnalisantes. Les évolutions contrastées de l'accès aux diverses filières risquent de conduire à une concurrence croissante entre les structures de formation.

1 – La concurrence entre formations

Les prévisions d'effectifs étudiants du ministère de l'éducation nationale prolongent, tout en les accentuant, les tendances actuelles de l'enseignement supérieur où des effets de concurrence sont d'ores et déjà perceptibles.

Le fléchissement de l'accès aux premiers cycles universitaires se fait au profit des filières courtes orientées vers une préparation

professionnelle. Au sein même des universités, d'importantes évolutions des flux d'inscriptions peuvent être également relevées. Entre 1997 et 2000, seule la filière économique connaît une progression. A l'afflux des inscriptions dans le secteur de l'éducation physique et sportive (filiale STAPS) s'oppose une forte diminution des inscriptions dans les disciplines scientifiques. Les effectifs inscrits en sciences humaines décroissent également.

Ces évolutions contrastées reflètent un comportement nouveau des étudiants, sans doute plus pragmatiques que par le passé. Soucieux d'un accès rapide à un métier préparé dans les filières courtes, ils délaissent les cursus universitaires traditionnels. Y compris dans ces derniers, ils privilégient les filières dont les débouchés professionnels leur paraissent mieux assurés, ce qui explique, par exemple, leur préférence pour les formations en économie au détriment de celles en sciences humaines.

Dans un contexte de stabilisation globale des effectifs, les évolutions des flux étudiants entre filières de formation sont massives et rapides. Au cours de ses contrôles, la Cour a ainsi constaté qu'une université de l'Est a, en l'espace de trois années, perdu 10% de ses effectifs. Elle a également relevé deux universités de taille moyenne qui, au cours des dernières rentrées, ont perdu plus de 1000 étudiants dans leurs filières littéraires.

De fait, les redéploiements d'effectifs étudiants entre les structures de formation suscitent une concurrence entre les établissements. La proximité territoriale des STS et d'IUT qui offrent souvent des formations techniques analogues sinon identiques, fait que certains sites connaissent d'ores et déjà des difficultés pour attirer des étudiants en nombre suffisant. C'est notamment le cas des implantations situées en dehors des zones à forte concentration urbaine ou des antennes délocalisées, jugées peu attractives par les étudiants.

Aussi les évolutions en cours de la répartition des étudiants mettent-elles en lumière les limites du maillage territorial de l'enseignement supérieur qui n'a pas toujours été suffisamment maîtrisé au moment de sa constitution. Créés en 1966, les IUT devaient originellement remplacer les STS. Les deux types de formation ont été maintenus, donnant lieu à des implantations concurrentes. De même, comme on l'a déjà montré, les décisions de création d'antennes universitaires délocalisées n'ont pas toujours été inspirées par le souci d'accueillir des effectifs viables.

2 – Des réactions encore limitées

Les évolutions rapides de la répartition des étudiants posent aux gestionnaires de l'enseignement supérieur la question d'une adaptation permanente de leur offre de formation. L'exercice est, il est vrai, délicat, car ils doivent réguler la répartition des étudiants, ce qui n'est pas aisé en raison du principe de libre inscription dans les formations d'enseignement supérieur, hormis dans le cas des formations soumises à une sélection préalable. Ils doivent également accompagner les évolutions des effectifs d'étudiants en redéployant les moyens d'enseignement entre filières et en modifiant la structure des formations pour fermer celles qui sont délaissées par les étudiants. Le cas des universités est éclairant des difficultés de mise en œuvre d'une telle politique.

D'une année sur l'autre, rares sont les universités qui accompagnent l'évolution de leurs effectifs d'étudiants par des changements d'affectation des enseignants-chercheurs et des transferts de postes entre filières.

Les révisions qui concernent la nature et le nombre des diplômes, sont tout aussi rares, voire inexistantes. Sur un échantillon de dix-huit universités, la Cour a constaté que seules trois d'entre elles ont procédé entre les rentrées 1997 et 2000 à des suppressions de diplômes, au demeurant dans des proportions modestes puisque l'université à cet égard la plus active n'a fermé que trois formations. La plupart des universités pratiquent même une politique inflationniste : tout en ouvrant de nouvelles formations, elles ne ferment pas pour autant les formations désertées. Parmi l'échantillon d'universités étudié par la Cour, un établissement francilien a ainsi été habilité pour 25 diplômes nationaux et a créé 77 diplômes universitaires entre 1997 et 2000 alors même que ses effectifs d'étudiants ont baissé de 3 %. Y compris pour des diplômes qui concernent des secteurs scientifiques obsolètes ou dont les effectifs n'ont jamais dépassé dix inscrits, les formations sont généralement maintenues.

Enjeu décisif pour certains établissements dont les perspectives de développement sinon la pérennité sont incertaines, les évolutions des flux d'étudiants constituent tout autant un enjeu national. La difficulté des redéploiements d'emplois d'enseignants entre filières ainsi que la réaction de fuite en avant de nombreuses universités qui ouvrent de nouvelles formations pour attirer des étudiants, induisent des coûts qui ne sont pas nécessairement justifiés par une amélioration du service rendu.

B – Le renouvellement des corps enseignants

Les travaux menés depuis 1998 par le ministère de l'éducation nationale montrent que le corps professoral des établissements d'enseignement supérieur public devra être renouvelé dans des proportions importantes. Cette évolution, qui offre au ministère une opportunité pour conduire une réflexion sur les besoins de recrutement de l'enseignement supérieur, comporterait un grave risque d'inadaptation de l'offre à la demande de formation si elle n'était pas anticipée.

Les projections ministérielles publiées en juin 2002 montrent que, d'ici 2011, 49,3 % des professeurs d'université partiront à la retraite, soit une moyenne de 860 départs par an. Certaines disciplines seront particulièrement concernées avec, par exemple, 61,1 % de départs en lettres, 56,3 % en odontologie ou 52,3 % en sciences.

Pour faire face à ces départs, des recrutements devront être opérés parmi les maîtres de conférences. Sans doute, ce corps, plus jeune que celui des professeurs d'université, connaîtra-t-il des départs à la retraite moins importants, estimés à 25,8 % des effectifs ; mais les prélèvements qui y seront opérés pour assurer le renouvellement du corps des professeurs devront nécessairement être compensés par de nouveaux recrutements. La question réside donc dans la capacité de l'enseignement supérieur à constituer un vivier suffisant de futurs maîtres de conférence, titulaires d'un doctorat.

Les besoins de recrutement sont massifs comme l'ont montré les projections du ministère publiées en 1998. Ces travaux soulignaient que, toutes choses égales par ailleurs, les départs à la retraite devraient induire un besoin de plus de 20 000 recrutements d'ici 2010. Le besoin annuel de renouvellement des corps d'enseignants-chercheurs, alors estimé à 1 348 pour l'année 2000 et à 2 135 pour l'année 2008, devrait donc s'accroître au cours de la décennie. Certes l'enseignement supérieur assure actuellement la formation d'un nombre suffisant de titulaires de doctorats pour répondre globalement à ce besoin : 9 500 doctorats ont été délivrés en 1999. Il n'est pourtant pas assuré que ce vivier soit à même de répondre aux besoins de certaines spécialités, notamment dans les secteurs scientifiques et médicaux. Des disciplines telles que la chimie et l'odontologie risquent également d'être confrontées à une pénurie de candidats aux fonctions d'enseignants-chercheurs.

Par ailleurs, les départs prévus d'enseignants-chercheurs constituent un risque pour le fonctionnement des établissements car ils affectent l'exercice de leurs missions tant dans l'enseignement que dans la recherche scientifique. Face à un tel risque, une alternative s'ouvre au

ministère de l'éducation nationale, qui n'a encore fait l'objet que de réflexions préliminaires.

La première option envisagée par le ministère serait d'opérer une anticipation simultanée des besoins de recrutement dans l'enseignement et la recherche. D'ores et déjà, des scénarios ont été élaborés. Leur objectif est de tirer parti des départs d'enseignants-chercheurs pour renforcer la recherche dans des secteurs jugés prioritaires, notamment dans les sciences et technologies de l'information et de la communication ou les sciences du vivant et de l'environnement. Cette option fait l'objet de débats avec le ministère des finances car, selon les esquisses disponibles, ce lissage ne pourra pas être opéré à nombre d'emplois budgétaires constant. Il nécessiterait la création d'emplois supplémentaires, en raison de dynamiques de départs qui varient selon les disciplines.

Une option alternative consisterait à dissocier les besoins de recrutement de l'enseignement de ceux de la recherche, ce qui nécessiterait une révision du statut actuel des enseignants-chercheurs. Cette perspective, qui pourrait conférer davantage de souplesse aux futures politiques de recrutement, n'a pas encore fait l'objet de véritables réflexions au sein du ministère de l'éducation nationale.

En tout état de cause et quels que soient les scénarios retenus, ils ne pourront être approfondis que s'ils s'appuient sur des outils de gestion prévisionnelle performants qui font aujourd'hui défaut (voir chapitre VII).

C – L'émergence de l'espace européen d'enseignement supérieur

La rencontre des ministres européens de l'enseignement supérieur à la Sorbonne en 1998 a jeté les bases d'un espace européen d'enseignement supérieur. L'objectif poursuivi était de mettre en cohérence les cursus de formation des différents pays afin d'accroître la mobilité des étudiants, de développer les échanges scientifiques et de faciliter la reconnaissance des diplômes.

A l'évidence, un tel chantier constitue une chance pour l'enseignement supérieur français. La dimension de plus en plus internationale de la recherche scientifique, la nécessaire émulation entre établissements et enseignants par delà les frontières et la valorisation des diplômes sur le marché européen constituent autant de données déterminantes pour l'évolution de l'enseignement supérieur, que les responsables français ne peuvent négliger. La mise en œuvre d'un espace européen d'enseignement supérieur nécessite toutefois de modifier

profondément l'architecture du système français de formation. En effet, les principes sur lesquels celui-ci est bâti, sont éloignés de ceux qui ont été fixés à l'échelle européenne.

Les responsables français ont très vite pris la mesure de ces enjeux puisque, dès l'année 1999, ont été lancées des initiatives qui ont abouti à la publication du décret du 8 avril 2002 portant application au système français de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur. La réforme engagée présente toutefois de nombreuses ambiguïtés.

1 – Les particularités des cursus français

Le cursus de formation supérieure arrêté à l'échelon européen a prévu une formation en deux cycles : un premier de trois années, un second de deux années. L'enseignement supérieur français présente une organisation différente car les deux premiers cycles universitaires durent chacun deux années et s'étendent donc non sur cinq mais sur quatre années : d'une part, deux années de niveau DEUG, d'autre part, une année de licence et une année de maîtrise. Adopter l'organisation du cursus européen, à la fois, nécessite de mettre en cause le DEUG et ses homologues ainsi que la maîtrise et oblige à créer une cinquième année de second cycle.

Par ailleurs, dans le système européen, les diplômes correspondent à des quotités de formation qui sont comptabilisées en crédits capitalisables et transférables, sous le sigle ECTS. Ces derniers valorisent un parcours de formation qui peut être très différencié : enseignements traditionnels, travail individuel, stages, etc. Les diplômes sont obtenus au terme de « parcours de formation » dont le contenu peut varier d'un établissement à l'autre et dont les dominantes sont précisées par des mentions. Ce nouveau mode de formation remet en cause l'organisation des cursus français sur deux points.

D'une part, si les études universitaires françaises sont depuis 1997 organisées en semestres durant les années de DEUG, l'année universitaire reste une référence centrale pour l'enseignement supérieur. Elle permet notamment des procédures de capitalisation et de compensation des notes en fin d'année universitaire. Ces procédures auxquelles les étudiants et leurs syndicats sont très attachés, diffèrent radicalement des parcours de formation prévus à l'échelle européenne. La conciliation de ces deux conceptions est délicate, même si elle n'en apparaît pas moins comme un impératif si l'on veut garantir la mobilité des étudiants et la reconnaissance des diplômés.

D'autre part, les diplômes français sont cloisonnés par disciplines. Les textes réglementaires définissent des contenus d'enseignement précis où la pluridisciplinarité n'a qu'une place restreinte. Une telle spécialisation va à l'encontre de la conception européenne des parcours de formation. S'adapter à cette conception remet donc en question la définition réglementaire des diplômes, voire la notion même de diplôme national telle qu'elle prévaut traditionnellement en France.

En définitive, adopter les conceptions et les principes d'organisation de l'espace européen d'enseignement supérieur oblige à d'importantes révisions qui concernent certes les universités, mais également l'ensemble des filières de formation supérieure.

2 – L'adaptation au système européen

En avril 2002, le ministère de l'éducation nationale a publié un ensemble de textes pour adapter l'enseignement supérieur au modèle européen. Ces derniers, d'une grande complexité, témoignent des difficultés de l'exercice mais également des hésitations du ministère. Aussi les réformes engagées laissent-elles subsister de nombreuses ambiguïtés et leur mise en œuvre risque d'introduire le plus grand désordre dans le déroulement des études universitaires.

a) Mise en place du premier cycle européen

Le ministère de l'éducation nationale a créé un premier cycle de trois années conforme au dispositif européen. Il a toutefois décidé de maintenir le DEUG car, à ses yeux, le niveau bac + 2 conserve une pertinence d'un double point de vue : à la fois, il offre aux étudiants la possibilité de réorienter leurs études et leur ouvre, au terme d'une formation courte, la perspective soit d'une insertion professionnelle, soit d'un accès aux concours qui recrutent à ce niveau.

La pérennité du DEUG n'est pourtant pas assurée pour deux raisons. D'une part, il ne constituera plus la fin d'un cycle puisque le système européen porte à trois années la durée du premier cycle. D'autre part, le faible contenu professionnel du DEUG actuel pourrait réduire encore sa légitimité et sa valeur sur le marché de l'emploi.

Par ailleurs, l'organisation européenne en parcours de formation ne se substitue pas, mais se superpose au dispositif actuel de la licence. Comme le précise la réglementation, « *les parcours de formation doivent poursuivre les objectifs définis par les diplômes existants, mais peuvent en viser de nouveaux, soit au niveau de la licence, soit au niveau*

intermédiaire ». Les contenus d'enseignement définis par les textes relatifs aux diplômes nationaux sont donc maintenus pour toutes les formations relevant du dispositif traditionnel de la licence. Les modalités de contrôle des connaissances définies en 1997 subsisteront également pour la plupart des diplômes de licence. Celles qui s'appliqueront aux nouveaux parcours de formation sont laissées à l'initiative des établissements. La décision de faire coexister le dispositif de la licence française et celui des parcours de formation laisse présager des difficultés de fonctionnement et d'organisation des études dont la complexité risque de devenir très malaisée à gérer.

b) Mise en place du second cycle européen

Les nouveaux textes du ministère de l'éducation nationale ne modifient pas le déroulement des études au-delà de la licence. La seule nouveauté est l'introduction de parcours de formation analogues à ceux ouverts dans le premier cycle.

Se pose toutefois le problème de la validation de la qualification des étudiants de cinquième année à travers la vocation du master dont les avatars traduisent à la fois une certaine réticence interne à réformer le système des formations supérieures et les compromis auxquels le ministère a de ce fait été contraint.

En 1999 avait été créé un grade de mastaire pour identifier, sous un même intitulé, le niveau de qualification correspondant à la cinquième année après le baccalauréat. Ce niveau d'études avait, en effet, donné lieu à des dénominations diverses selon les universités et à des diplômes, tout aussi divers, délivrés par les écoles d'ingénieurs ou de commerce, ce qui en brouillait l'image, notamment à l'échelon international. Le mastaire permettait donc d'assimiler les qualifications obtenues dans toutes les structures délivrant une formation à bac+5. Vis-à-vis de l'étranger, il offrait, en outre, une garantie de qualification de haut niveau tout en facilitant la reconnaissance des diplômes.

Diplômes, titres et grades

Le **diplôme** sanctionne le déroulement des études dans un établissement ou dans un domaine de formation spécifique. Les **diplômes nationaux** sont protégés par une réglementation particulière qui fixe les règles communes de poursuite des études et les conditions d'obtention. Le respect des règles fixées est assuré par une procédure d'habilitation. Un diplôme national confère les mêmes droits à tous ses titulaires, quel que soit l'établissement qui l'a délivré. Les établissements universitaires peuvent organiser en outre, sous leur responsabilité, des formations qui

conduisent dans ce cas à des **diplômes universitaires (DU)**. Les autres établissements d'enseignement peuvent demander en contrepartie d'un certain nombre d'obligations d'ordre pédagogique, à être reconnus par l'Etat et ainsi à pouvoir délivrer des **diplômes visés** par l'Etat.

Le **titre** est conféré au titulaire de certains diplômes ; ses conditions d'obtention sont protégées au titre du diplôme national qui le confère ou par une procédure particulière dans le cas du titre d'ingénieur.

Le **grade** correspond à certains titres et diplômes : en l'occurrence, le baccalauréat, la licence, le master et le doctorat. Ils correspondent désormais aux principaux niveaux de référence de l'Espace européen de l'enseignement supérieur.

Les textes parus en 2002 conservent l'avantage d'une dénomination unique, désormais orthographiée master, mais transforment ce grade en diplôme national. Autrement dit, le master n'identifie plus, de façon générique, un niveau de formation, ce qui était le cas du précédent mastaire, mais valide un contenu de formation dont le programme fait l'objet d'une procédure d'habilitation par le ministère de l'éducation nationale. Ceci revient donc à exclure du champ du master les formations qui ne font pas l'objet d'une telle procédure, autrement dit la plupart des formations en cinq ans dispensées en dehors des universités. Pour éviter cette éviction, des modalités d'habilitation complexes ont été mises en place pour les diplômes qui ne sont pas délivrés par les universités, notamment les diplômes d'ingénieurs et les diplômes des écoles de commerce et des chambres de commerce et d'industrie. Mais on peut émettre quelques doutes sur la pertinence et l'efficacité de ces nouvelles procédures, dès lors que ces écoles bénéficieront d'un rayonnement plus assuré en se reliant à des réseaux à l'étranger où elles obtiendront des labels et des accréditations plus sûres que le bénéfice qu'elles pourraient attendre du nouveau master.

A la différence d'un pays comme l'Italie qui s'est sans délai conformé au dispositif européen d'enseignement supérieur, la France a opté pour une adaptation progressive de son système de formation, sans toutefois s'assigner d'échéance puisque le système antérieur peut persister sans limitation de durée. Il résulte de cette indécision une juxtaposition de dispositifs qui risque de constituer un frein à la mobilité des étudiants, voire même de nuire au crédit international de l'enseignement supérieur français. En outre, il est à craindre que seules certaines universités, et donc certains étudiants, soient à même de tirer profit des nouveaux dispositifs de formation. Enfin, des incertitudes pèsent sur l'avenir des antennes délocalisées, qui, pour nombre d'entre

elles, ne présentent que des premiers cycles non de trois mais de deux ans (DEUG). Dès lors, ces structures vont se retrouver devant l'alternative de devoir à terme disparaître ou d'adjoindre à leurs cursus une troisième année d'études qui ne fera qu'accroître la dispersion de l'offre de formation.

Ainsi, en entendant maintenir ses pratiques antérieures parallèlement aux nouveaux cursus plutôt que de s'engager résolument dans la mise en œuvre d'un modèle européen auquel il ne peut, en tout état de cause, se soustraire, l'enseignement supérieur français se met en danger à la fois de compromettre la maîtrise interne de son fonctionnement et de réduire son rayonnement au plan international.

————— **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS** —————

Quinze années d'efforts financiers soutenus ont permis à un nombre de plus en plus important d'élèves de poursuivre leurs études, à l'université ou dans d'autres formations supérieures. Mais la nécessité de répondre très rapidement à une demande accrue a eu pour conséquence de privilégier les opportunités plus que les choix raisonnés en termes d'offre de formation. Ajoutées aux conflits qui avaient présidé à la constitution d'universités séparées sur les sites universitaires lors des deux décennies précédentes, ces initiatives ont conduit à une grande dispersion territoriale, à laquelle aucune forme d'enseignement supérieur n'a échappé. Dans le même temps, les formations se sont diversifiées, le nombre de filières a augmenté très rapidement, les enseignements se sont professionnalisés.

Or, à peine atteint un palier lié à la stabilisation des effectifs, l'enseignement supérieur doit envisager une nouvelle adaptation. La stagnation globale de ses effectifs correspond à des évolutions erratiques selon les sites ou les filières. La perspective du départ en retraite de nombreux enseignants introduit un aléa de plus dans la gestion de l'enseignement supérieur. L'obligation d'entrée dans le concert européen bouscule une organisation traditionnelle.

Les formations courtes, les universités prestigieuses et la plupart des grandes écoles, d'une façon générale les établissements qui s'identifient à un projet, ont jusqu'à présent tiré leur épingle du jeu. Les premières victimes pourraient bien être certains petits sites universitaires construits à partir de délocalisations de formations de niveau DEUG, qui cumulent tous les handicaps et sont particulièrement fragilisés dans cette triple perspective : faible capacité d'attrait sur les étudiants et les enseignants, difficulté d'adaptation à l'allongement du premier cycle

universitaire et à la dévalorisation de fait du DEUG. Mais les grandes structures de formation pourraient tout autant en être déstabilisées, si elles ne démontrent pas une capacité d'anticipation et de réorganisation de leurs enseignements.

L'anticipation devient une obligation à laquelle l'enseignement supérieur n'a jusqu'ici pas su répondre. La gestion prévisionnelle des enseignants en est l'illustration la plus claire. Par ailleurs, des redéploiements de personnel et de crédits doivent être effectués tant entre établissements qu'entre leurs composantes. C'est à l'Etat, compte tenu de son rôle de financeur et de pilote d'ensemble du dispositif, qu'il revient d'assumer et de faire prévaloir dans les établissements ces démarches de prospective et de gestion prévisionnelle.

Le ministère devrait aussi, et en premier lieu, indiquer l'objectif à atteindre en matière de déroulement des études supérieures, en précisant l'échéance de la mise en œuvre du « L/M/D » (licence, master, doctorat, c'est-à-dire d'un déroulement des études en trois, cinq et huit ans) et en affichant clairement l'avenir de certains diplômes qui ne sont plus le terme des différentes phases de cette nouvelle séquence, au premier rang desquels le DEUG. Car, si elle remet en cause l'organisation et le déroulement des formations, la mise en place du schéma européen est aussi un levier de modernisation et, surtout, la condition de la compétitivité de notre enseignement supérieur.

Chapitre VII

L'organisation et le pilotage

Que l'on considère son organisation, ses structures ou encore ses procédures, le système français d'enseignement supérieur se caractérise par une réelle complexité. En termes d'organisation des formations, cette complexité est encore accentuée par les efforts réalisés pour adapter les parcours et donner le maximum de chances à tous de mener à bien une formation supérieure. L'administration centrale a quelque peine à imposer des règles et des normes clarifiant les pratiques et lui permettant d'assumer les fonctions très importantes qui lui sont dévolues par les textes. Les universités ont, quant à elles, grandi, mais ont eu du mal à s'affirmer en tant qu'établissements maîtres de leur projet.

I – Une organisation complexe

Traditionnellement composé d'établissements universitaires et d'écoles, plus récemment marqué par une diversification rapide des filières publiques, en particulier de celles à vocation professionnelle, notre système d'enseignement supérieur s'avère particulièrement complexe.

A – Un système qui reste « dual »

Si les universités occupent une part encore prépondérante dans le système d'enseignement supérieur, coexistent en France, depuis plus de deux siècles, deux grandes catégories d'institutions de formation supérieure aux modes de recrutement, d'organisation et de fonctionnement profondément différents : les universités et les « écoles ».

1 – Un partage de territoire traditionnel en cours d'évolution

Le partage de territoire entre les écoles et les universités repose principalement sur la distinction entre, d'un côté, des filières sélectives et professionnelles dont la finalité, depuis la fin du dix-huitième siècle, est de former les cadres de l'Etat et des entreprises et, de l'autre, des formations plus académiques, ouvertes sans sélection préalable à tous les bacheliers et débouchant, pour les meilleurs d'entre eux, sur l'exercice de professions intellectuelles ou libérales.

Cette distinction toutefois n'est plus aussi nette et précise que par le passé et aujourd'hui se dessinent des lignes de partage beaucoup plus floues entre les différentes formations de l'enseignement supérieur.

Ainsi, si des systèmes de sélection ont toujours existé à l'entrée des écoles, les universités ont aujourd'hui de plus en plus recours à ce mode de recrutement : c'est le cas réglementairement pour les IUT, pour les licences professionnelles et pour les études de médecine, mais c'est aussi le cas dans les écoles d'ingénieurs rattachées aux universités, ainsi que dans les instituts universitaires professionnalisés (IUP). En outre, la quasi-totalité des formations de troisième cycle universitaire accueille les étudiants après sélection. Aujourd'hui, un nouvel entrant sur quatre à l'université est ainsi inscrit dans une filière sélective.

La distinction entre les formations professionnelles et les formations générales ou académiques devient par ailleurs de moins en moins pertinente. Initialement les écoles d'ingénieurs et de commerce, créées à partir du 19^{ème} siècle à l'initiative de quelques entrepreneurs, n'entretenaient aucun lien avec les facultés et l'université laissait entièrement aux professions le soin de former les futurs cadres de l'industrie et du commerce

Depuis une trentaine d'années, cette situation a sensiblement évolué. Nombre d'écoles d'ingénieurs ont rejoint le giron de l'université, qui forme à présent un tiers des futurs ingénieurs. Les « écoles de commerce » restent, il est vrai, extérieures au monde universitaire, mais certaines filières d'économie orientées vers la gestion, comme par exemple les instituts d'administration des entreprises, se sont progressivement développées au sein même des universités. D'autres formations sont également gérées concurremment par les universités et par d'autres institutions publiques : c'est le cas de plus en plus souvent des études donnant accès aux différents métiers du travail social, mais c'est aussi le cas de nombre de formations du domaine agricole et agro-alimentaire. Enfin si l'université a laissé en dehors de son champ un certain nombre d'écoles professionnelles, telles que les écoles d'architecture, il est difficile de déterminer précisément les raisons objectives qui s'opposent à une intégration de ces établissements, d'autant que certaines filières universitaires tendent à s'en rapprocher.

Les filières de l'enseignement supérieur

A la sortie du lycée, une palette de filières d'enseignement supérieur s'offre théoriquement à chaque bachelier. Elles répondent chacune à des objectifs différents et ont des modes de recrutement spécifiques.

Les **formations supérieures courtes à finalité professionnelle** sont offertes dans les lycées en sections de techniciens supérieurs (STS) et dans les universités, soit pour la préparation du diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques (DEUST), soit pour celle du diplôme universitaire de technologie (DUT), dans les instituts universitaires de technologie qui leur sont rattachés. Des formations supérieures courtes sont également proposées dans le domaine paramédical dans les écoles relevant du ministère de la Santé.

Les **formations supérieures longues spécialisées ou généralistes** sont offertes soit à l'université, soit dans les écoles.

L'enseignement universitaire s'étend du baccalauréat au doctorat et est organisé en trois cycles. Le **premier cycle** est une formation en deux ans débouchant sur le diplôme d'études universitaires générales (DEUG). D'une durée de deux ans après le DEUG, le **deuxième cycle** est sanctionné par la licence, puis par la maîtrise. Il existe des maîtrises à finalité professionnelle : MST (sciences et techniques), MSG (sciences de gestion) et MIAGE (informatique appliqué à la gestion).

Depuis 1991, il existe par ailleurs une filière professionnalisée longue appelée **IUP** (institut universitaire professionnalisé). Les étudiants y entrent en fin de première année de DEUG et obtiennent à l'issue de trois ans la maîtrise d'IUP et pour certains le titre d'ingénieur-maître.

Le **troisième cycle** permet de se spécialiser et de se former à la recherche. Il débouche soit sur le DESS (diplôme d'études supérieures spécialisées à vocation professionnelle et assortie d'un stage en entreprise), soit le DEA (diplôme d'études approfondies préparant au doctorat en trois ou quatre ans). Un nouveau diplôme de troisième cycle, le DRT (diplôme de recherche technologique) vient compléter la palette des formations de 3^{ème} cycle.

Les études de **santé** (médecine, pharmacie, odontologie) sont également organisées en trois cycles, mais dont la durée varie selon les disciplines. Enfin les étudiants souhaitant se diriger vers les carrières de l'enseignement peuvent après l'obtention de leur licence solliciter leur admission en IUFM (institut universitaire de formation des maîtres).

Les **écoles scientifiques, commerciales ou littéraires** constituent l'autre voie de l'enseignement supérieur long. Elles sélectionnent leurs élèves par concours, sur titres ou sur dossier. Les écoles en cinq ans recrutent au niveau du baccalauréat. Les écoles en trois ans recrutent à la sortie des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) ou de certaines

formations de niveau bac+2 (DEUG, DUT, BTS, etc.) mais aussi de certaines licences ou maîtrises.

2 – Des formations « de prestige » extérieures à l'université

Les formations de prestige restent cependant en grande majorité à l'extérieur de l'université. Ceci ne signifie pas que ces formations ne relèvent pas du secteur public. Nombre de formations d'ingénieurs sont délivrées dans des écoles dépendant soit du ministère de l'éducation nationale soit d'autres ministères, notamment du ministère de l'agriculture, soit des chambres de commerce et d'industrie. Les écoles normales supérieures sont un autre exemple de la capacité du secteur public à former les élites dans des circuits n'appartenant pas à l'université, paradoxe d'autant plus surprenant qu'il s'agit de former des cadres de l'enseignement et de la recherche... universitaires.

Au demeurant, c'est le système public et notamment le système scolaire qui prépare aux concours de recrutement pour toutes ces écoles. Les classes préparatoires aux grandes écoles ont longtemps été les seules voies d'accès à ces écoles, qu'elles soient qualifiées de « grandes » ou moins prestigieuses ; aujourd'hui les voies dites parallèles de recrutement concernent un étudiant sur quatre des écoles d'ingénieurs, et ceux-ci proviennent en quasi-totalité du premier cycle universitaire.

L'acceptation de ce système est générale. S'il est difficile d'affirmer que les écoles ne recrutent que les meilleurs élèves, il est possible d'affirmer sans se tromper qu'un grand nombre d'entre eux choisissent ces types de formation ; l'excellence d'un établissement scolaire se mesure en effet au nombre d'élèves admis dans les « prépas ». Le fait que l'accès à ces écoles soit en général payant⁸³, avec des tarifs assez élevés, renforce le paradoxe d'un système soucieux de démocratisation, mais maintenant des circuits privilégiés.

Le développement parallèle, voire accéléré de ces formations extérieures à l'université soulève en fait toute une série de questions.

Aux écoles, il pose le problème de la reconnaissance internationale pour celles d'entre elles qui offrent des formations de très haut niveau. La nature et le niveau des qualifications acquises dans ces établissements,

83) Les droits d'inscription des écoles d'ingénieurs des CCI varient de 3 050 € à 4 570 €, ceux de l'école centrale des arts et manufactures à statut public sont semblables à ceux d'une université : 379 € ; ceux des écoles de commerce dépendant de la CCI se situent généralement aux alentours de 5 000 €, 6 000 € pour l'une d'entre elles.

dont les statuts sont souvent divers, ne correspondent en particulier à aucun diplôme ou titre universitaire, ce qui rend difficile leur identification par les universités étrangères. La formation d'ingénieurs généralistes en cinq ans, au titre protégé, est ainsi une spécialité française sans équivalent dans d'autres pays.

Aux universités, ce développement des formations extérieures pose tout d'abord le problème de leur recrutement dans les deux premiers cycles, puisque de nombreux « bons élèves » leur échappent. Il soulève également la question de leur champ de compétence. Leur investissement actuel dans le domaine des formations professionnelles se heurte en particulier à la concurrence toujours forte des écoles, même si un grand nombre de filières de troisième cycle (DEA et DESS) restent des cursus d'excellence et drainent, à ce titre, des étudiants formés sans exclusive dans tous les établissements, parfois en collaboration entre école et université.

B – La diversité croissante des formations supérieures

Outre son organisation à dominante duale, qui nuit en partie à sa lisibilité, notre système d'enseignement supérieur se caractérise également par la diversité croissante des formations et des filières. L'élévation du niveau général des connaissances et l'évolution du taux d'accès au baccalauréat ont en effet conduit un nombre toujours plus important de jeunes vers les formations de l'enseignement supérieur. Face à cet afflux massif, qui s'est traduit en vingt ans par le doublement du nombre des étudiants, le système universitaire, qui dispensait essentiellement un savoir académique ouvert sur les métiers de l'enseignement et de la recherche, a été amené à faire évoluer et à diversifier son offre de formation, tant en termes de contenu que d'implantation géographique.

1 – La professionnalisation des cursus

Afin de répondre au prolongement des études et aux besoins de l'économie, les universités françaises se sont notamment engagées depuis plusieurs années dans la voie d'une plus grande professionnalisation de leurs formations. En 2000, 46 % des étudiants (universités et écoles) étaient inscrits dans des formations professionnalisées, contre 54 % dans des formations académiques. Dans les seules universités *stricto sensu*, ces deux chiffres s'élèvent respectivement à 34 % et 66 %. En incluant les disciplines de santé (médecine et odontologie), c'est désormais plus d'un étudiant sur trois qui suit un cursus universitaire à caractère professionnel.

La création de nouvelles écoles d'ingénieurs, d'instituts universitaires de technologies (IUT) ou d'instituts universitaires professionnalisés (IUP) et plus récemment des licences professionnelles a ainsi conduit à modifier en profondeur le système universitaire.

Les IUT constituent la plus ancienne des formations professionnelles universitaires, puisqu'ils ont été créés par un décret du 7 janvier 1966 afin de répondre aux exigences du développement économique et social, étroitement liées aux progrès techniques. En développement constant depuis dix ans, l'effectif total de la filière⁸⁴ s'élevait en 2000 à 119 300 étudiants répartis dans 179 implantations différentes.

Hors IUT, les universités ont mis en place un certain nombre de formations professionnalisées à tous les niveaux d'enseignement :

- au niveau III les diplômes d'études universitaires en sciences et techniques (DEUST) ;
- au niveau II les maîtrises de sciences et techniques (MST), les maîtrises de sciences de gestion (MSG), les maîtrises de méthodes informatiques appliquées à la gestion (MIAGE), les diplômes des instituts universitaires professionnalisés (IUP) et en 2000 les licences professionnelles ;
- au niveau I, les diplômes d'études supérieures spécialisés (DESS) et plus récemment les diplômes de recherche technologique (DRT).

Dans un contexte de diminution des effectifs universitaires, ces filières professionnalisées connaissent un succès croissant, avec un effectif total, à la rentrée 2000, de 112 000 étudiants, contre 75 000 cinq ans auparavant (soit une augmentation de 49 %).

Parmi ces différentes formations, ce sont les IUP qui ont connu la progression la plus forte (+ 62 % en cinq ans). Accueillant près de 38 000 étudiants, ils représentent plus du tiers des effectifs inscrits dans les formations professionnelles de l'université (hors IUT).

S'agissant des DESS, qui restent, en termes d'effectifs, la principale formation professionnelle dispensée par l'université, ils constituent désormais la voie majoritaire de poursuite d'études en troisième cycle. A la rentrée 2000, ces formations comptaient ainsi près de 50 000 inscrits, contre seulement 35 000 pour les diplômes d'études approfondies (DEA).

84) En intégrant les diplômes post-DUT et les diplômes nationaux de technologie spécialisée (DNST).

Quant aux MST, MSG et MIAGE (17 000 étudiants en 2000), elles connaissent une relative stagnation qui s'explique essentiellement par l'intégration de ces maîtrises dans les cursus des IUP. En complément de ce dispositif, la licence professionnelle, définie en concertation avec les entreprises, répond à l'objectif de terminer la rénovation de la filière professionnelle par un niveau à bac+3. Conçue comme un diplôme de sortie d'études pour la plupart des étudiants qui y sont inscrits, elle se justifie par l'émergence de nouveaux domaines de qualification et de nouveaux emplois, à un niveau intermédiaire entre techniciens supérieurs et ingénieurs ou cadres.

Parallèlement aux formations professionnalisées, dispensées dans le cadre d'un cursus universitaire classique (licence, maîtrise, DESS), les universités comptent aujourd'hui près de 90 formations d'ingénieurs accueillant plus de 27 000 étudiants. Ces écoles « universitaires » regroupent des unités de formation et de recherche (UFR), ainsi que des écoles ou des instituts internes aux universités. Représentant 31 % de l'effectif total des élèves-ingénieurs (public et privé), elles ont vu leurs effectifs augmenter de près de 75 % entre 1990 et 2000, contre 55 % pour l'ensemble des formations d'ingénieurs⁸⁵.

Il convient de souligner cet effort particulier de professionnalisation des formations universitaires, même si cette évolution soulève nécessairement un certain nombre de questions, voire de difficultés. En premier lieu, la professionnalisation s'accompagne d'une consommation accrue en postes et en heures d'enseignement : le coût moyen d'un étudiant inscrit dans une filière générale est de 6 460 €, contre 8 630 € pour un étudiant d'IUT et 11 600 € pour un étudiant inscrit dans une école d'ingénieur universitaire⁸⁶.

Les filières professionnelles, compte tenu de la forte demande étudiante, sont ensuite systématiquement sélectives : or les critères de sélection sont localisés à l'extrême, opaques et non harmonisés, ce qui ne garantit nullement leur pertinence. De plus, la portée pédagogique de la

85) Les autres écoles du ministère de l'éducation nationale (écoles centrales, instituts nationaux des sciences appliquées, écoles nationales d'ingénieurs, etc.) ont un nombre d'inscrits à peu près équivalent (25 000 étudiants en 2000) avec toutefois une croissance plus modeste (+ 40 % sur la décennie 1990-2000). Au total c'est presque six sur dix des futurs ingénieurs qui sont actuellement formés dans l'une des écoles relevant de l'éducation nationale.

86) A titre de comparaison, le coût d'un étudiant dans les classes supérieures des lycées est estimé en 2000, par le ministère, à 10 230 € pour un élève de STS et à 12 620 € pour un élève de CPGE.

professionnalisation doit être ramenée à sa juste proportion. La part des enseignants émanant des milieux professionnels est inférieure à 15 % dans l'ensemble des IUT et l'objectif à atteindre pour les écoles d'ingénieurs est actuellement de 25 % : le monde de l'entreprise est donc faiblement représenté dans les formations professionnalisées malgré l'insertion des stages dans les cursus, ce qui constitue une des différences les plus marquantes avec les grandes écoles.

Enfin, dans ce processus où les initiatives sont foisonnantes et ne procèdent ni d'une programmation d'ensemble, ni d'analyses prospectives, on ne peut exclure *a priori* ni les effets de mode, ni les erreurs d'anticipation des débouchés, alors même que des évaluations précises sont aujourd'hui difficiles à réaliser en raison du manque de recul. L'adaptation du système d'enseignement supérieur ne peut, dans ce domaine, suivre la seule conjoncture, car les évolutions des métiers sont trop rapides pour qu'il soit possible de tirer des conclusions à long terme de constats instantanés. A supposer qu'ils soient connus, la prise en compte des souhaits immédiats des entreprises ne saurait en outre constituer un élément exclusif du pilotage de l'enseignement universitaire, dont la vocation est de préparer à l'ensemble de la vie active et non au seul premier emploi.

2 – Une faible lisibilité des formations

A la multiplication des formations liées à la professionnalisation, s'ajoute l'ouverture de plus en plus large de l'éventail d'autres formations universitaires. Cette diversité tient en premier lieu à l'émergence de champs disciplinaires nouveaux tels que les formations STAPS (sciences et techniques des activités physiques et sportives) ou AES (administration économique et sociale). Parallèlement, la création des DEUST a répondu à la nécessité d'accueillir à l'université un flux croissant de bacheliers technologiques ou professionnels. La diversification et la spécialisation des cursus ont enfin pour corollaire un accroissement sans précédent de l'offre de formation : plus de 10 000 formations différentes sont aujourd'hui habilitées dans les universités, sans compter les quelque 610 départements d'IUT.

Cette diversité est sans doute souhaitable, dans la mesure où elle permet d'offrir des parcours de formation continus et adaptés aux souhaits individuels, comme aux besoins de la société. Elle rend cependant le système universitaire peu lisible. Dans le domaine des filières professionnalisantes, l'articulation entre les IUP, les maîtrises spécialisées (MST, MIAGE, etc.) et les licences professionnelles, ainsi que les finalités et les débouchés de ces différentes formations ne sont pas

simples à comprendre. Les diplômes d'établissements, qui correspondent à des formations spécialisées, propres à chaque université, se multiplient et viennent se superposer aux diplômes nationaux, parfois même les concurrencer, comme c'est le cas pour certains magistères. L'aménagement de passerelles entre les différents niveaux de formation, ainsi que la coexistence de diplômes universitaires classiques et de diplômes qualifiant permettant une sortie vers le monde professionnel (mais n'empêchant pas les poursuites d'études au niveau supérieur) conduisent enfin à des parcours de plus en plus complexes et favorisent les cursus atypiques. Dans ce contexte, l'information et l'orientation préalable des étudiants deviennent des enjeux essentiels, qui ne sont, pour l'instant, que très insuffisamment pris en compte par les établissements.

II – Un pilotage central faible

L'Etat garantit en France un droit collectif à l'enseignement supérieur qui s'est traduit par l'organisation d'un grand service public. Exerçant son emprise sur 95 % de l'offre de formation existante, il fixe les règles de délivrance des diplômes, finance à titre principal le dispositif d'enseignement supérieur et définit les modes d'organisation des établissements publics. Par ailleurs, il a érigé ces établissements en personnes morales autonomes dont il assure la tutelle. Il détermine le montant des dotations globales qu'il leur alloue et répartit entre eux les crédits d'investissement ; il définit les règles d'emploi de leurs personnels et gère les corps de fonctionnaires.

Pour concilier l'exigence de qualité du service, la maîtrise des financements publics et le respect des principes d'autonomie des établissements, de liberté de l'enseignement et d'indépendance des enseignants, des règles et des procédures ont été élaborées, qui auraient dû permettre à l'administration centrale de mieux piloter les établissements universitaires. De nombreuses carences entravent toutefois l'exercice de cette fonction.

A – La définition de l'offre de formation

Le monopole, exercé par l'Etat, de la collation des grades et des titres universitaires est une des caractéristiques majeures du système universitaire français. L'existence de diplômes nationaux qui confèrent les mêmes droits à leurs titulaires, quel que soit l'établissement qui a dispensé la formation et contrôlé ses résultats, est tout aussi spécifique de notre organisation nationale. En vertu de ces deux principes

complémentaires, seuls les établissements habilités par le ministre de l'éducation sont autorisés à délivrer les diplômes qui confèrent les titres et grades dont la liste est établie par décret. Pour chacun de ces diplômes nationaux, un arrêté fixe le cadre permettant aux établissements de prétendre à l'habilitation.

L'administration centrale dispose ainsi en principe d'un outil de maîtrise de l'offre de formation des établissements, les diplômes d'établissement, délivrés sans habilitation et dont la liberté d'organisation est totale, n'ayant pas le même attrait pour les étudiants.

1 – La « carte des formations »

Le code de l'éducation fait obligation aux pouvoirs publics d'arrêter une « carte des formations » et d'assurer « la cohésion du service public de l'enseignement supérieur dans le cadre de la planification nationale ou régionale ». La référence à la planification est aujourd'hui sans portée : les contrats de plan Etat-région ne prétendent pas être une « planification » régionale et la planification nationale n'existe plus. Les « plans » successifs, Université 2000 et U3M, ne sont que des documents de programmation des investissements des établissements publics. En outre, le même code fait de la contractualisation un des outils de la mise en œuvre de la carte des formations mais celle-ci n'a été élaborée que de façon empirique et graduelle, au fur et à mesure des vagues de contrats quadriennaux et de la mise en œuvre de la procédure d'habilitation. Il n'existe pas, en particulier, d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs permettant d'ouvrir (et éventuellement de maintenir) des établissements ou des formations.

A la connaissance de la Cour, une seule initiative, de portée locale, a été prise pour constituer une véritable « carte » des formations : il s'agit du travail réalisé sur les formations aux langues dans la région du sud-ouest (hors langues régionales). Il a permis de fonder des décisions difficiles (des refus de créations et quelques propositions de fermetures), mais certaines d'entre elles ont été très vite remises en cause.

Le schéma des services collectifs, élaboré en application de la loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire, n'est quant à lui qu'un document d'orientation, sans contenu normatif. S'il affirme son refus du laissez-faire, il n'est qu'une réflexion d'ordre spatial. Il raisonne très globalement sur l'offre universitaire, mais n'aborde pas les questions relatives aux types de formations et aux contenus disciplinaires.

Ainsi, les formations dispensées par l'enseignement supérieur ne se situent ni dans un cadre général visant à une cohérence d'ensemble, ni dans une vision ordonnée de leurs évolutions.

2 – L'habilitation des formations

La procédure d'habilitation permet d'attester que les maquettes de formation des universités sont conformes aux dispositions réglementaires fixées pour les diplômes et d'autoriser en conséquence les établissements à les mettre en œuvre et à délivrer les diplômes correspondants. L'enrichissement des dossiers d'habilitation depuis quelques années manifeste un évident souci du ministère de l'éducation nationale de rationaliser l'offre de formation, ou en tout cas, ses évolutions, en insistant sur la cohérence interne de l'offre des établissements et de leur environnement et plus récemment encore sur l'efficacité des formations.

La procédure est très lourde : plus de 2000 dossiers sont présentés chaque année (2800 en 2001) dont l'examen ne peut qu'exceptionnellement être approfondi. Cette procédure, conduite à l'échelon central, relève d'experts pédagogiques, sans intervention du niveau académique, alors que l'offre régionale devient un critère de décision et que les recteurs sont appelés à intervenir pour l'élaboration des schémas des formations post-baccalauréat dans chaque académie. La procédure ne comporte aucune vérification des données. Elle ne repose sur aucune politique traduite en critères explicites en dehors des prescriptions réglementaires. Elle n'est complétée par aucun contrôle du respect des prescriptions ou des recommandations énoncées lors de l'octroi de l'habilitation.

Les procédures d'habilitation

L'habilitation concerne la plupart des diplômes universitaires. L'examen des dossiers suit une procédure qui repose en grande partie sur l'expertise de très nombreux universitaires, chargés de missions pédagogiques et conseillers d'établissement, mais aussi experts nommés spécialement. Administration et experts confrontent leurs analyses au sein du CEPPE (comité d'expertise des projets pédagogiques des établissements) qui prépare les délibérations du CNESER (conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche). Les habilitations sont données par le ministre pour quatre ans sur avis de ce comité.

Les commissions intervenant en matière d'habilitation des diplômes à bac +4 des IUP (instituts universitaires professionnalisés) et des licences professionnelles sont spécifiques à ces diplômes.

Les diplômes d'ingénieur relèvent de la compétence de la CTI (commission du titre d'ingénieur), créée en 1934 en même temps que le titre « d'ingénieur diplômé », seul titre protégé. La CTI, composée en grande majorité de professionnels, donne les habilitations aux écoles privées et donne un avis au ministre pour les écoles publiques, y compris les écoles rattachées à une université. La CTI a décidé récemment de soumettre à renouvellement tous les six ans les habilitations qu'elle donne.

Depuis 2001 existe une commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion, qui n'est compétente que pour les formations non universitaires. Elle est chargée de donner un avis pour l'octroi par l'Etat du visa prévu pour les écoles techniques privées et consulaires. Le renouvellement est prévu tous les six ans.

Les textes organisant le master prévoient que des procédures particulières peuvent être organisées pour les universités et les établissements publics, les écoles d'ingénieurs et les écoles de commerce relevant quant à elles de dispositifs propres.

Les IUT sont pour leur part habilités à délivrer des DUT pour autant que l'ouverture du département a été autorisée par le ministre après avis de la commission pédagogique de la spécialité.

Il n'y a pas de procédure d'habilitation périodique des diplômes de médecine.

Les sections de technicien supérieur (STS) préparent à un examen national, le brevet de technicien supérieur (BTS). Ces sections sont ouvertes par décision du recteur sur la base des projets des établissements, après avis du conseil régional et du comité technique paritaire académique et du conseil académique de l'éducation nationale. Les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) sont créées par le ministre. L'ouverture des STS et CPGE des lycées agricoles est décidée par le ministre de l'agriculture, sur proposition des directeurs régionaux et après avis du conseil national de l'enseignement agricole.

Les résultats auxquels la procédure d'habilitation aboutit en démontrent aussi la portée limitée. Près de 10 000 formations (y compris celles qui relèvent de procédures dérogatoires) ont été habilitées. Leur nombre s'accroît d'environ 8,5 à 9 % chaque année. Certes, en 2000, 32 % des dossiers de création ont été écartés, le taux de refus des DESS, qui représentent la majorité des demandes, atteignant 36 %. Pour ces nouveaux diplômes, inspirés par le souci des établissements d'offrir des formations à bac +5, les motifs de refus semblent indiquer que les universités « tentent leur chance » sans procéder à un examen préalable rigoureux de la pertinence de leur demande. La sélectivité est beaucoup moins grande pour les autres diplômes, notamment de premier cycle (une

demande sur quatre est écartée). Quant aux renouvellements, 99 % des demandes donnent lieu à une réponse favorable.

Ces constats conduisent à s'interroger sur la procédure elle-même, dont la lourdeur ne paraît pas en rapport avec les résultats. En effet, l'efficacité du système d'habilitation des formations universitaires au regard de ses enjeux est faible : il ne garantit pas plus la qualité des contenus des enseignements qu'il n'est un instrument de maîtrise de l'offre de formation ou des moyens qu'elle exige.

Les contrôles effectués ont montré que les universités, une fois acquise l'habilitation d'un diplôme donné, ne respectent pas les minima prévus par les maquettes réglementaires : ainsi, pour une maîtrise d'anglais, la Cour a constaté qu'au lieu des 350 heures qu'elle aurait dû comporter au minimum, l'enseignement donné se limitait à 190 heures ; pour un DEUG sciences de la vie, la durée des enseignements assurés était de 20 % inférieur à la maquette. La répartition entre les divers modes de formation (cours magistraux, travaux pratiques, travaux dirigés), eux aussi précisés par la réglementation, n'est pas davantage respectée.

L'habilitation ne permet pas non plus de maîtriser l'évolution des moyens nécessaires au système d'enseignement supérieur. Certes, le nouveau mode de répartition des dotations financières entre les universités ne prend plus en compte le nombre des formations dispensées (à l'exception, pour l'essentiel, des licences professionnelles), mais toute formation supplémentaire suscite un besoin accru de présence d'enseignants, soit au titre des enseignements, soit au titre de leur organisation, de leur suivi et du contrôle des connaissances. Il est peu probable que les établissements puissent faire face à ces évolutions avec des ressources constantes. La dispersion de l'offre de formation entre des établissements nombreux a le même effet, surtout lorsqu'elle dégrade le rapport entre l'effectif des enseignés et les moyens de formation mis en place. Or, le ministère n'a aucun moyen de connaître l'impact que ses décisions auront sur la situation financière des universités ou sur la gestion des emplois dont il est pourtant responsable au premier chef.

L'augmentation rapide du nombre de formations habilitées dans le contexte de baisse des effectifs d'étudiants ne paraît pas correspondre à l'objectif de rationalisation affiché par le ministère. Selon ce dernier, cette augmentation serait justifiée par la volonté d'accroître le nombre de formations professionnalisées, qui ne peut pas avoir pour conséquence la fermeture des filières généralistes, mais doit au contraire leur donner une aisance en termes d'encadrement et donc se traduire par une meilleure qualité. Mais l'habilitation ne peut pas être un instrument de régulation de l'offre de formation car elle n'a pas été conçue pour cela. Soit il s'agit d'en faire un moyen d'assurer le respect des textes réglementaires sur les

diplômes nationaux, objectif qui s'accommode d'une inflation de réponses favorables, ce qui est aujourd'hui le cas ; soit il s'agit d'en faire un élément d'une politique de l'offre universitaire, ce qui suppose une approche globale et une recherche de cohérence des formations à l'intérieur des établissements et entre eux, autrement dit des préoccupations sans lien avec les dispositions réglementaires qui régissent l'habilitation.

Enfin, la mise en œuvre de l'espace européen d'enseignement supérieur conduit à poser la question de la place de l'habilitation dans le nouveau système. Elle est en effet destinée par la loi à garantir le caractère national des diplômes. La réglementation de 1997 a imposé des contenus précis pour chacun d'entre eux au moins dans les deux premiers cycles. Or le principe retenu au niveau européen de diplômes sanctionnant des parcours de formation diversifiés suppose que les établissements respectent les finalités des cursus plus que des contenus précis. Exiger que les domaines de formation fassent l'objet d'une habilitation appelle donc une redéfinition des bases sur lesquelles elle peut être octroyée.

L'arrêté du 23 avril 2002 relatif à la licence stipule que les demandes doivent préciser : « *les objectifs de formation, l'organisation du parcours en crédits européens et l'articulation des unités d'enseignement entre elles, leurs contenus, leurs modalités pédagogiques, les volumes de formation correspondant aux enseignements et à l'encadrement pédagogique, les passerelles prévues, les modalités de validation du parcours, le cas échéant les conditions spéciales d'admission* ». D'autres informations sont requises, concernant par exemple « *les démarches innovantes* ». Le texte précise enfin que, « *s'agissant des renouvellements, la demande explicite les résultats obtenus, les réalisations pédagogiques et les taux de réussite observés* ».

Toutefois la procédure d'habilitation n'est efficace que si elle assure, de manière pérenne, la qualité des dispositifs de formation. Aussi, face à la très grande diversité des parcours, à leur caractère nécessairement évolutif, il est absolument nécessaire de préciser, au-delà de ces critères, ce qu'est un domaine de formation⁸⁷, de fixer le contenu et la portée de l'habilitation, ainsi que ses conditions de mise en œuvre - et donc de retrait - et sa périodicité. Il est tout aussi indispensable d'en démultiplier les effets et donc de développer l'évaluation a posteriori, notamment, à l'intérieur des établissements, celle des formations délivrées par les équipes pédagogiques.

87) Aux termes du texte actuel, les domaines sont définis par les conseils d'administration ; ils recouvrent « *plusieurs disciplines et leur champ d'application* ».

B – Les relations avec les universités

L'exercice de la tutelle sur les établissements publics, au premier rang desquels s'inscrivent les universités, est du ressort direct de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale. La première obligation de ce dernier est de répartir crédits et emplois entre établissements ; objet de nombreuses critiques traditionnelles, le mode de répartition donne lieu à de fréquentes adaptations. Au-delà de cette fonction de redistribution, l'administration a souhaité exercer sa tutelle dans des conditions plus satisfaisantes, qui lui permettent de concilier ses visées stratégiques et celles des établissements. Mentionnée dès la loi de 1984 comme un mode possible d'organisation des relations entre établissements et ministère, la contractualisation a été révisée en 1998 avec pour ambition d'initier une rénovation profonde des rapports de tutelle ; cependant elle n'occupe encore qu'une place restreinte dans la vie des établissements.

1 – La répartition des moyens

Le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur repose, d'une part, sur les différentes subventions attribuées par l'Etat et par les collectivités locales et, d'autre part, sur les emplois en personnels enseignants et non-enseignants qui sont mis à leur disposition sur le budget de l'enseignement supérieur.

Dans ces différents financements, la part du ministère de l'éducation nationale reste prépondérante. Ce dernier en effet, outre la répartition des emplois budgétaires, assure plus de la moitié des ressources qui transitent dans les comptes des établissements, essentiellement à travers le versement de la subvention de fonctionnement⁸⁸. Les mécanismes par lesquels le ministère opère cette répartition et la fait respecter sont donc des outils de pilotage efficaces, pour autant que l'administration veuille leur faire effectivement jouer ce rôle. La portée du système de répartition se trouve cependant doublement affaiblie : par le défaut de pertinence du modèle dont il procède et par l'utilisation que les décideurs font de ses résultats⁸⁹

88) Chapitre 36-11 du budget de l'enseignement supérieur.

89) Chapitre 36-11 du budget de l'enseignement supérieur.

a) Les principes du système

Les moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur, qui représentent en loi de finances 2001 un peu plus d'un milliard d'euros, sont répartis suivant deux principes : 85 % des moyens délégués correspondent à une dotation sur critères, la dotation globale de fonctionnement, et les 15 % restants sont attribués soit dans le cadre de subventions spécifiques, créées pour répondre à des besoins précis et ponctuels, soit dans le cadre d'enveloppes contractuelles qui sont la traduction budgétaire des contrats de développement quadriennaux, élaborés dans le cadre de la politique de contractualisation menée depuis le début des années 1990.

Pour répartir les emplois prévus en loi de finances ainsi que la dotation globale de fonctionnement (DGF), le ministère utilise, depuis 1994, un outil mathématique, particulièrement complexe et sophistiqué, dénommé SANREMO (système analytique de répartition des moyens). Conçu comme un outil d'aide à la décision, ce modèle a pour but de mesurer les besoins théoriques en personnels et en crédits de fonctionnement des établissements. Actuellement appliqué à 231 établissements ou composantes d'établissements⁹⁰, le système SANREMO a une double utilité : il sert tout d'abord au ministère à évaluer globalement les besoins et permet donc de justifier les demandes de moyens supplémentaires lors de la préparation du budget ; il constitue ensuite la référence pour l'attribution des emplois et des crédits.

Le modèle SANREMO permet en effet d'apprécier les besoins des établissements en moyens d'enseignement mais également en crédits de fonctionnement et en personnels non enseignants. Il repose, pour ce faire, sur trois paramètres : le nombre d'étudiants qui fréquentent l'établissement, l'encadrement en personnel administratif et technique et enfin la surface des locaux consacrés à l'enseignement.

Les effectifs d'étudiants constituent la "variable-clé" du modèle, puisque ce paramètre sert à déterminer la charge d'enseignement, c'est-à-dire le volume d'heures de formation à dispenser, compte tenu des étudiants inscrits dans les différentes filières. Cette charge d'enseignement est établie sur la base du ratio heures/étudiants, ou H/E, calculé à partir des maquettes pédagogiques qui précisent, pour chaque type de formation, les horaires à assurer et la ventilation de ces horaires entre les différentes modalités d'enseignement (cours, travaux dirigés et travaux pratiques).

90) 82 universités, 7 instituts d'études politiques, 103 IUT et 39 écoles d'ingénieurs.

La méthode de calcul du modèle SANREMO

La dotation d'un établissement en moyens d'enseignement et en crédits de fonctionnement est calculée à partir de quatre éléments : le besoin en heures d'enseignement, le coût du fonctionnement pédagogique, le coût du fonctionnement logistique et enfin la compensation du sur ou du sous-encadrement en personnel IATOS (ingénieurs, administratifs, techniciens et ouvriers de service). De la somme de ces quatre éléments est ensuite retranché le montant total des droits d'inscription perçus.

Le besoin en heures d'enseignement : la charge théorique d'enseignement est obtenue en multipliant le nombre d'étudiants inscrits dans chaque famille de formation par les H/E de référence. Cette charge d'enseignement est ensuite comparée avec le potentiel enseignant dont dispose l'établissement (le service de chaque enseignant-chercheur est valorisé à 192 heures de travaux dirigés -HTD-, celui des enseignants du second degré est comptabilisé pour 384 HTD annuelles). Cette comparaison permet de déduire les besoins pédagogiques qui restent à couvrir. Le déficit éventuel sera compensé, soit par des emplois supplémentaires d'enseignants-chercheurs, soit par l'attribution d'un volume d'heures complémentaires.

Le fonctionnement pédagogique : la charge théorique d'enseignement, produit des effectifs étudiants par les H/E, sert également à déterminer le coût du fonctionnement pédagogique. Celui-ci est calculé en multipliant les heures d'enseignement à assurer par un taux forfaitaire de 80 F pour les disciples tertiaires (lettres, droit, économie, etc.) et de 140 F pour les disciplines secondaires, c'est-à-dire scientifiques et techniques (chiffres de 2001).

Les besoins en personnels IATOS : le besoin théorique des établissements est déterminé à partir d'une analyse fonctionnelle des tâches confiées à cette catégorie de personnel. Huit grandes fonctions organisationnelles ont été retenues, avec pour chacune un ratio associé qui reflète au mieux le niveau d'activité : nombre d'étudiants pour la fonction scolarité, nombre des thèses publiées pour l'aide à la recherche, montant annuel des dépenses pour les services financiers, ... La compensation est égale à la différence entre la dotation théorique et les effectifs présents. Si l'établissement est déficitaire, le taux appliqué est de 75 000 F par emploi manquant, à l'inverse si l'établissement est excédentaire sa dotation de fonctionnement sera minorée de 30 000 F par emploi.

Le fonctionnement **logistique** : à ces différents éléments vient s'ajouter enfin le coût de la logistique immobilière, par le biais d'une dotation calculée sur la base de 100 F par m².

Crée en 1994 pour remplacer le système GARACES⁹¹, abandonné en raison de sa lourdeur et de ses effets inflationnistes, SANREMO souffre de multiples imperfections. En dépit de son apparente rigueur méthodologique et bien que conçu pour répondre aux exigences d'équité qu'implique tout système de répartition, le modèle ne rend que très imparfaitement compte de la situation et des besoins réels des établissements.

La rigidité du système limite ensuite fortement les possibilités de redéploiement. Les différentes corrections introduites dans le modèle, la modification constante de ses ratios, et le postulat implicite de continuité des dotations ne permettent aucune réelle redistribution des moyens entre établissements sur-dotés et sous-dotés. Malgré le tassement que connaît la démographie étudiante, le système SANREMO fait apparaître des besoins toujours plus élevés que ce soit en termes de personnels (enseignants ou non enseignants) ou de crédits de fonctionnement. Aussi ces éléments conduisent-ils à s'interroger sur la pertinence du mode de calcul comme sur l'objectivité des procédures qui président à l'affectation des moyens et des emplois.

b) Les limites techniques du modèle

L'efficacité et la précision du modèle SANREMO reposent avant tout sur la fiabilité des coefficients et des données qui alimentent le système. Or ces différents termes reflètent mal la réalité des établissements et ne sont pas toujours déterminés avec une suffisante rigueur.

Le nombre d'étudiants, qui constitue la donnée fondamentale du modèle, intègre ainsi un important effet retard, puisque ce sont les effectifs de l'année n-1 qui servent à calculer la dotation de l'année n+1. Le décalage correspondant, qui retarde la prise en compte des évolutions démographiques, est favorable à la plupart des universités qui connaissent une baisse de leurs inscriptions et conduit de ce fait à une surévaluation de leurs besoins. En revanche ce mécanisme pénalise fortement les universités dont les effectifs augmentent, notamment les universités nouvelles ou en développement.

En outre le recensement des étudiants pris en compte n'est pas exempt d'incertitudes. Ce chiffre repose en effet non sur les inscriptions pédagogiques, qui reflètent la participation effective aux enseignements, mais sur les inscriptions administratives. Les inscriptions de précaution

91) Groupe d'analyse et de recherche sur les activités et les coûts dans l'enseignement supérieur.

ou de commodité, les doubles cursus ou encore le cas des élèves de classes préparatoires, qui, inscrits pour obtenir des équivalences de diplômes, ne participent à aucun cours, sont autant d'éléments qui viennent gonfler artificiellement le nombre des étudiants et accroître fictivement les besoins d'enseignement. Dans une université parisienne récemment contrôlée par la Cour, cet écart entre inscriptions administratives et pédagogiques dépasse les 25 %, ce qui permet à l'établissement en question de recevoir une dotation très supérieure à la réalité des charges supportées.

Les autres données du modèle présentent également de nombreux points faibles. Les coefficients H/E, aujourd'hui au nombre d'une trentaine constituent un ensemble complexe qui ne reflète pas toujours les charges effectives d'enseignement. Ces coefficients présentent en particulier une forte dispersion (de 6,3 à 40 heures par étudiant) alors que les H/E constatés dans les établissements sont beaucoup plus homogènes. Cette distorsion se traduit généralement par des taux souvent trop bas dans les premiers cycles avec des amphithéâtres « bondés » et des TD surchargés et a *contrario* par des offres de formation parfois luxueuses dans les cycles supérieurs.

Cette méthode de calcul méconnaît par ailleurs les effets de structure et défavorise les petites composantes qui ont souvent peu d'inscrits par filière mais qui doivent cependant assurer une charge pédagogique incompressible. Cet effet de seuil frappe l'ensemble des universités de taille moyenne et notamment les universités littéraires qui présentent en général des groupes d'étudiants plus réduits, ainsi qu'une offre de formation plus diversifiée.

Les H/E enfin ont été régulièrement modifiés et remaniés au cours des dernières années. Si ces modifications correspondent à la recherche d'une plus grande rationalité, elles contribuent également à l'instabilité du modèle SANREMO et induisent des variations importantes dans le calcul de la charge pédagogique des établissements et des dotations qui en découlent. Ces aménagements successifs, qui pris isolément peuvent avoir une certaine pertinence, compromettent la fiabilité d'ensemble du système, dont l'architecture complexe a été rendue encore plus opaque du fait des changements fréquents de ses paramètres.

L'examen des autres variables du modèle met en lumière des biais assez comparables. S'agissant de la dotation pédagogique, celle-ci est calculée à partir de la charge d'enseignement affectée de deux coefficients différents selon les secteurs de formation. Cette distinction très globale, appliquée de façon uniforme pour toutes les formations d'un même secteur, est contestable. Le dispositif retenu revient à considérer qu'un étudiant de premier cycle « coûte » autant qu'un agrégatif. De ce

point de vue, SANREMO repose sur une péréquation implicite entre les formations les plus consommatrices en moyens pédagogiques et celles qui sont les plus économes. La même critique peut être formulée en ce qui concerne la dotation de fonctionnement logistique : alors que les surfaces consacrées à l'enseignement sont extrêmement diverses (amphithéâtres, salles de TP, etc.), elles sont uniformément financées au mètre carré. Ce critère n'intègre en outre aucun élément qualitatif de bonne gestion des locaux et incite au contraire les établissements à accroître leurs surfaces pour disposer de davantage de crédits.

c) La gestion et la répartition des moyens

L'objectif initial de SANREMO était de mettre en place un système de répartition garantissant une allocation optimale des dotations et reposant sur un principe de redistribution des moyens, qui devait notamment permettre, par comparaison entre dotation réelle et dotation théorique, de réduire de façon sensible les écarts constatés. La rigidité du modèle, son instabilité chronique et l'absence de lisibilité dans les procédures d'attribution ont finalement conduit à l'abandon de ses ambitions premières et aboutissent le plus souvent à la consolidation des situations acquises.

L'attribution des moyens aux établissements comporte tout d'abord un certain nombre de mécanismes correctifs permettant à la fois d'éviter les ruptures trop brutales dans les financements et d'accorder une priorité aux dotations des petits établissements. C'est le cas de la règle du plancher qui lisse les dotations d'une année sur l'autre (en garantissant au moins 97 % de la dotation de l'année précédente) et assure une certaine continuité des moyens. Légitime dans la phase transitoire correspondant à la mise en place du modèle, cette règle n'a plus aujourd'hui aucune justification et entraîne une série d'effets pervers. Elle induit ainsi une très grande inertie des masses financières et rend quasi-impossible la réduction des écarts entre les établissements.

Le rattrapage des situations les plus déficitaires est de ce fait exclusivement supporté par l'Etat, puisque seules les mesures nouvelles en loi de finances permettent d'infléchir la répartition des financements.

Une seconde disposition importante corrige les effets de taille, en partant du principe qu'en dessous d'un certain volume horaire (actuellement fixé à 120 000 heures d'enseignement) les coûts fixes et les dépenses structurelles ne peuvent être proportionnels aux effectifs. Cette correction conduit à majorer la charge d'enseignement de l'université et à abonder en conséquence la dotation en heures complémentaires. Non contestable dans l'absolu, ce dispositif ne relève cependant d'aucune

analyse approfondie et conduit à une sur-dotation des petits établissements. A effectifs équivalents, il donne en outre une prime financière aux établissements autonomes par rapport aux composantes d'universités et favorise la multiplication des petites structures.

Outre ces mécanismes visant à protéger les universités d'une application trop mécanique du modèle SANREMO, et qui contribuent à son caractère inflationniste, il convient de relever que le système s'ajuste toujours à la hausse mais jamais à la baisse. Ainsi, si les situations de sous-encadrement se traduisent par l'attribution d'une dotation complémentaire, voire par des créations d'emplois, à l'inverse, il n'existe aucun retrait de moyens en cas de sur-encadrement. En d'autres termes, un déficit en emplois d'enseignants est systématiquement compensé mais un excédent ne donne lieu ni à des reprises d'emplois, ni à des ajustements à la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

d) Les conséquences pratiques

En dehors de ces différents aménagements visant à atténuer ses effets et à limiter la portée des redéploiements, la mise en œuvre de ce nouveau modèle ne paraît pas avoir modifié de manière significative les modalités concrètes de répartition des crédits et des emplois. SANREMO, outil d'aide à la décision, conduit en effet à un calcul théorique et largement indicatif et non à l'attribution effective d'une subvention. Entre les résultats du modèle et les subventions réellement allouées apparaissent des différences, parfois importantes, qui compromettent en partie la transparence et la lisibilité des procédures. Cette situation constitue la principale limite du système dont les résultats peuvent être remis en cause par des éléments d'opportunité externes à sa logique quantitative ; elle se caractérise notamment par l'absence de lien immédiat entre l'évolution des moyens et celles des effectifs et par la persistance d'écarts importants entre les établissements.

La comparaison entre la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le montant théorique qui découle de l'application stricte des critères SANREMO montre ainsi que, selon leur typologie, les établissements ont tendance à être plus ou moins bien dotés. Ce taux de couverture global, de l'ordre de 95 % en moyenne, masque ainsi des différences importantes entre d'une part les universités (avec un taux de 97 %) et d'autre part les IUT et les écoles d'ingénieurs dont les taux de couverture ne dépassent pas 90 %. Dans un contexte où le total des moyens réellement attribués reste inférieur aux besoins théoriques calculés, le « rationnement » ne s'effectue manifestement pas à l'identique selon les types d'établissements. L'analyse détaillée de ce ratio révèle ensuite une forte

dispersion par rapport à la moyenne, avec certaines universités où le taux de couverture atteint 140 % et d'autres où il n'excède pas les 80 %. Des écarts substantiels demeurent donc entre les établissements et certains cas extrêmes s'apparentent à des quasi-rentes de situations.

En ce qui concerne l'évolution de la DGF, la corrélation avec les effectifs étudiants (qui sont pourtant la variable de base du modèle) est loin d'être démontrée. Au plan global, les montants versés au titre de la dotation de fonctionnement ont augmenté, sur les cinq dernières années, de 9 %, alors que sur la même période les effectifs pris en compte fléchissaient de 3 %. En pratique, l'évolution de la DGF amplifie les évolutions démographiques en cas d'accroissement des effectifs et les atténue en cas de contraction : elle constitue, dans tous les cas, un mécanisme favorable aux établissements.

Les mêmes constats peuvent être faits s'agissant de l'encadrement en personnels enseignants. Aucun redéploiement d'emplois n'ayant été opéré depuis 1992, les situations de sur-dotation ne sont que très imparfaitement résorbées. Par ailleurs aucune corrélation franche n'est vraiment observée entre l'évolution du nombre des étudiants et les attributions d'emplois aux établissements.

L'ensemble de ces éléments montre à l'évidence que l'usage que les décideurs font du système SANREMO ne répond pas aux principes d'une juste distribution des moyens entre les établissements d'enseignement supérieur.

2 – La contractualisation

La loi de 1984 a prévu que les établissements pouvaient conclure avec le ministère des contrats pluriannuels portant sur les « activités de formation, de recherche et de documentation, dans le cadre de la carte des formations supérieures » et prévoyant les moyens et emplois correspondant à leurs obligations. La loi précise que les établissements doivent rendre compte périodiquement de l'exécution de leurs engagements ; c'est à cette occasion qu'a été créé le comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE). Si les activités de recherche ont bénéficié très rapidement de cette procédure, les autres champs de la contractualisation se sont développés de façon quelque peu chaotique, jusqu'en 1998, année où les objectifs en ont été précisément définis, ce qui a permis de relancer le processus en le rendant de fait obligatoire.

Les objectifs définis dans la loi de 1984 ne sont cependant pas réellement atteints. La contractualisation a incontestablement permis un

dialogue renforcé entre administration centrale et établissements et une meilleure synergie entre ces derniers. Elle a aussi conduit à initier une rupture avec la politique de guichet traditionnelle, sans toutefois pallier la césure majeure entre le mode de traitement de la recherche et celui des autres volets de la vie des établissements.

En pratique, la contractualisation avec les établissements reste d'une portée limitée. Pour les contrats de la vague 1998-2001, les crédits contractualisés représentaient environ 450 M€, dont 207 M€ au titre de la recherche, 127 M€ au titre du patrimoine et 114 M€ au titre de l'enseignement supérieur. Ainsi, la direction de l'enseignement supérieur, pilote du système, n'assure qu'une part minoritaire de son financement. Certes, le ministère considère que ces crédits donnent aux établissements « des marges de manœuvre très appréciables ». Mais les crédits contractuels qu'il alloue ne représentent chaque année qu'environ 15 % des crédits de la dotation annuelle globale de fonctionnement dont la direction de l'enseignement supérieur assure également la gestion ; plus de 80 % des crédits alloués par la direction de la recherche, en revanche, sont contractualisés. La contractualisation ne tient pas non plus compte des situations relatives des établissements, y compris dans le domaine financier, ni de la qualité de leur gestion. Les emplois sont en outre exclus de la contractualisation. Le ministère ne dispose donc pas d'un instrument lui permettant de maîtriser globalement le contenu des projets ou la localisation de l'offre de formation des établissements.

Conscient de ces limites, le ministère tente de faire de la contractualisation un instrument de structuration de l'offre de formation. Désormais, « *les établissements doivent présenter une architecture-cible de leur offre de formation par grands secteurs, en faisant apparaître les restructurations ou les évolutions prévues et les effectifs attendus en formation initiale et continue* ». Les orientations nouvelles de la politique contractuelle pourraient effectivement permettre de restituer à la contractualisation un rôle central de pilotage de l'offre de formation en faisant le lieu et le moment du dialogue entre le ministère de l'éducation nationale et les établissements d'enseignement supérieur. Les établissements de deux sites, celui de Strasbourg et celui de Lille, ont accepté ces nouveaux contenus de négociation : l'expérience devra être évaluée pour en connaître l'impact réel. Il conviendra en particulier d'être attentif aux relations entre contractualisation et habilitations. L'une résulte en effet d'une procédure négociée, les autres, en principe, de l'application de la réglementation : le maintien de la cohérence de ces deux démarches n'est pas aisé.

L'évolution vers des contrats d'objectifs et de moyens ne paraît pas encore affichée comme une priorité. La vertu des contrats passés entre les

universités et le ministère est plutôt de nature pédagogique : son vrai succès serait de conduire les établissements à se projeter dans le moyen terme, à définir des projets globaux, tant en matière de recherche que de formation. Bien que quelques pionniers commencent à s'engager dans cette voie, la situation actuelle est encore éloignée de cet objectif. De ce point de vue, la périodicité quadriennale des contrats, plus courte que celle des contrats de plan Etat-région et de la plupart des contrats habituels dans la sphère publique, peut être un handicap. Si le contrat doit devenir l'accompagnement des stratégies et des projets d'établissement, alors même que les évolutions de l'offre de formation ne peuvent qu'être lentes, cette durée devrait être réexaminée en liaison avec les autres éléments qui rythment la vie des établissements, notamment l'élection des présidents.

La logique propre des universités et leur mode de fonctionnement accroissent probablement les difficultés intrinsèques à l'exercice de contractualisation qui suppose que les objectifs des établissements soient clairement affichés et que les moyens correspondants puissent être définis. Il reste que la contractualisation constitue vraisemblablement l'outil le plus intéressant dont puisse user l'administration si elle entend peser sur les évolutions des établissements. C'est au demeurant ce qu'a compris le ministère de l'agriculture qui souhaite réorienter l'activité de ses propres écoles. D'emblée, ce ministère se situe dans une perspective de contrats globaux, articulés avec les projets stratégiques de l'établissement en matière de formation et de recherche. Le déroulement de ce processus méritera d'être suivi avec la plus grande attention.

C – La gestion des enseignants-chercheurs

La gestion des enseignants qui exercent dans l'enseignement supérieur participe des équilibres subtils qui permettent de concilier liberté de l'enseignement, autonomie des établissements et pilotage par le ministère. Administration centrale, établissements et instances universitaires se partagent en effet les diverses phases de la gestion du corps des enseignants-chercheurs et des autres personnels affectés à des tâches d'enseignement dans les établissements. De manière simple, il est possible de dire que la première gère les emplois, les seconds gèrent les postes et les troisièmes gèrent les personnes.

La Cour a déjà fait connaître ses observations à ce propos dans sa récente publication de janvier 2001⁹² sur la gestion des enseignants-

92) Cour des comptes, La fonction publique de l'Etat – tome 2 – avril 2001 – p. 192 et sq.

chercheurs. Elle notait que les processus de la gestion des corps d'enseignants n'assuraient pas à l'administration centrale les conditions d'un pilotage efficace de cette fonction. En particulier, le ministère n'a pas la maîtrise de l'utilisation des emplois dans les établissements et la gestion s'opère sans grande visibilité, ce qui handicape considérablement la gestion prévisionnelle.

1 – L'utilisation des emplois

Le ministère ne maîtrise pas l'utilisation des emplois dans les établissements. Chaque établissement est en effet libre d'utiliser comme il l'entend sa dotation en emplois et en crédits. Ainsi l'ouverture d'un emploi de titulaire ne signifie aucunement que le recrutement sera effectif. Le recrutement sur les postes déclarés vacants n'aboutit en effet pas toujours, pour des raisons diverses dont les établissements sont totalement maîtres. Bien qu'en légère régression ces dernières années, le nombre de postes ouverts mais non pourvus est important : 15,8 % en 2001. Les résultats sont très divers selon les corps et surtout selon les disciplines : 6,8 % seulement de postes non pourvus pour les maîtres de conférence, 21 % environ pour les professeurs des disciplines littéraires et scientifiques, mais 53 % pour les professeurs des disciplines juridiques et économiques.

Choix délibéré ou conséquence de l'absence de candidats, les établissements utilisent une partie des emplois non pourvus pour rémunérer des ATER⁹³ (alors que ceux-ci sont désormais rémunérés sur crédits à partir d'un chapitre particulier) et des enseignants invités. D'autres emplois servent de gage pour des heures supplémentaires. Restent en outre chaque année environ 500 emplois (569 en 2001) non utilisés. Le ministère explique ce solde par la lenteur des procédures de recrutement au niveau local. Cependant, malgré les rappels de l'administration centrale, certains postes sont délibérément laissés vacants et ne sont pas déclarés comme tels par les établissements. Il s'agit soit de permettre le retour sur son emploi d'un enseignant détaché ou placé en mobilité, soit de bloquer un poste en attendant que son titulaire « pressenti » remplisse les conditions de candidature. Chaque établissement, chaque discipline recourt en outre à des enseignants vacataires rémunérés sur heures complémentaires, dans des proportions très variables⁹⁴.

93) Attaché temporaire d'enseignement et de recherche.

94) Ils ont d'ailleurs obligation de le faire selon les disciplines et dans certaines proportions, afin de faire participer des professionnels extérieurs à l'enseignement.

Les établissements, mais aussi les disciplines, ont ainsi des effectifs d'enseignants composés de manière très diverse. Ainsi, au sein des sciences juridiques et économiques, les sciences de gestion connaissent la proportion d'enseignants du second degré la plus élevée : ils représentent près de la moitié des titulaires.

2 – Une gestion prévisionnelle particulièrement difficile

Les premiers travaux de gestion prévisionnelle des effectifs d'enseignants-chercheurs n'ont été initiés qu'au début de la décennie 1990. Plusieurs causes peuvent expliquer ce souci tardif. L'augmentation massive des effectifs d'étudiants constituait une problématique suffisamment forte pour que les demandes de créations d'emplois et de recrutements d'enseignants-chercheurs soient admises sans qu'il ait été besoin de quantifier finement les évolutions futures des corps enseignants. En outre, l'autonomie conférée aux établissements d'enseignement supérieur a conduit les services ministériels à s'exonérer d'un pilotage fin en matière de politique de recrutement, le postulat étant celui d'une adéquation locale entre la demande et l'offre d'enseignement. L'utilisation souvent inflationniste des heures complémentaires d'enseignement ainsi que le recours à des recrutements locaux permettaient d'assurer un ajustement à l'échelle des établissements.

Trois évolutions constatées ces dernières années ont obligé à mettre en place des outils d'aide à la décision en matière de recrutement des enseignants-chercheurs : l'amplitude, modulée selon les disciplines, les niveaux de formation et les établissements, de la décroissance des effectifs d'étudiants ; les perspectives de départs à la retraite des enseignants-chercheurs qui ont conduit à poser la question de l'adaptation quantitative et qualitative des viviers de futurs enseignants aux flux de recrutement ; enfin, la recherche d'une maîtrise accrue des dépenses de personnel.

D'ores et déjà, la Cour a, dans son rapport sur la fonction publique publié en janvier 2001⁹⁵, rendu compte à la fois des progrès indéniables réalisés par le ministère de l'éducation nationale en matière de gestion prévisionnelle et de l'urgence d'un approfondissement de cette démarche, notamment en matière de traitement des informations. En effet, les services ministériels ne disposent pas d'une information complète et sûre sur les liens entre emplois, postes et personnes. Le rapprochement des différents fichiers disponibles relatifs aux emplois et aux personnels révèle un écart entre les effectifs recensés selon les diverses sources qui

95) Cour des comptes, La fonction publique - tome 2 – avril 2001, pages 200 à 202.

atteignait en 2001 près de 3 000 personnes physiques. Dans ces conditions, le ministère ne peut qu'avoir des difficultés à mettre en place une gestion prévisionnelle, difficultés encore aggravées par d'autres lacunes.

Ainsi chaque établissement organise son offre de formation comme il l'entend. Or le ministère ne dispose pas des éléments qui lui permettraient de déterminer le volume adéquat de recrutement d'enseignants par discipline en tenant compte des évolutions prévues de la demande de formation des étudiants. En effet, il ne connaît pas de manière précise la répartition des enseignements disciplinaires par niveau de formation, les volumes horaires dispensés par discipline et la taille des groupes d'étudiants. En particulier, les services ministériels sont contraints de raisonner à partir des maquettes pédagogiques - c'est-à-dire des arrêtés précisant les volumes horaires d'enseignement par niveau et formation - établies lors des habilitations de formations. Ces documents portent sur des planchers horaires. Une telle base de travail ne correspond que rarement à la réalité. Ainsi la Cour a-t-elle pu constater, sur un échantillon de dix-huit universités, de très grandes disparités de la durée des enseignements dispensés par les établissements pour une même formation : huit fois plus d'heures pour la maîtrise d'anglais d'une université à l'autre, 2,4 fois plus en licence de droit ou encore 50 % d'heures en plus en DEUG de droit entre deux établissements.

Enfin, le travail de comparaison entre offre d'enseignement et besoins en personnel, constitutif de la gestion prévisionnelle, s'avère difficile, en l'absence de concordance entre les nomenclatures des disciplines dispensées par les enseignants et celles des disciplines suivies par les étudiants. La répartition des étudiants par discipline d'inscription est effectuée selon une nomenclature particulièrement fine qui regroupe plus de 6 000 codes de diplômes, tandis que les nomenclatures disciplinaires des enseignants sont différentes et en nombre plus restreint.

D – La gestion des crédits d'investissement

L'analyse par la Cour des dépenses d'investissement, notamment à l'occasion de ses travaux annuels sur l'exécution des lois de finances, a mis en évidence les difficultés importantes que rencontre le ministère de l'éducation nationale dans la gestion des opérations immobilières. Ces difficultés, qui se traduisent par une sous-consommation massive des crédits correspondants, s'expliquent en partie par des raisons conjoncturelles. Outre la reprise économique du secteur du BTP, et la hausse consécutive des prix, qui ont réduit l'intérêt des entreprises pour les marchés publics de travaux et induit une moins grande disponibilité

des opérateurs, les dernières années ont en effet été marquées par une modification en profondeur du dispositif de programmation immobilière, avec notamment le démarrage du plan « Université du 3^{ème} millénaire » (U3M) et le lancement d'une nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions (CPER). A ces facteurs s'ajoutent cependant des éléments propres à la gestion du ministère, qui tiennent à la fois à la complexité administrative et technique des opérations, à la lourdeur des procédures d'expertise et d'agrément, ou encore à l'insuffisante finalisation de certains projets, le tout caractérisant une maîtrise d'ouvrage largement défailante.

1 – La programmation de l'immobilier universitaire

Entre 1991 et 1999, l'Etat et les collectivités locales ont financé à parité, à hauteur de 6 Md€, le plan « Université 2000 » (U2000), qui a conduit à la construction de 3,5 millions de m² de locaux universitaires permettant de pallier les principales carences en capacité d'accueil des étudiants. La nécessité de consacrer l'essentiel des moyens à la création de surfaces nouvelles n'a pas permis de prendre en compte les autres aspects de l'immobilier universitaire, en particulier la maintenance et la mise aux normes du patrimoine existant. Parallèlement à « Université 2000 », un plan de mise en sécurité des établissements a donc été élaboré, puis mis en œuvre à partir de 1996. Les crédits correspondants, inscrits au budget de l'enseignement supérieur entre 1995 et 1999, se sont élevés à plus de 500 M€⁹⁶.

Le plan « université du 3^{ème} millénaire » (U3M) se veut plus global que les plans précédents et s'inscrit dans une démarche d'ensemble : celle du schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur⁹⁷. Contrastant avec le plan U2000, orienté vers l'accueil d'une population étudiante toujours plus nombreuse, U3M se situe dans un contexte différent de stabilité des effectifs et vise à répondre à des besoins plus qualitatifs que quantitatifs. Ses principaux objectifs concernent l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants (bibliothèques, logement et restauration), le développement des

96) Dont 150 millions consacrés aux seules opérations de désamiantage du campus de Jussieu.

97) Les schémas des services collectifs ont été prévus par la loi d'orientation du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT). Ils doivent tracer, pour les vingt années à venir, les grandes perspectives d'aménagement du territoire dans neuf grands secteurs considérés comme déterminants : l'enseignement supérieur, la culture, la santé, l'information et la communication, l'énergie, les transports des marchandises et des personnes et le sport.

équipements de recherche universitaire, ainsi que les travaux de mise en sécurité et de réhabilitation du patrimoine existant. Les financements prévus sur la période 2000-2006 s'élèvent à plus de 7,5 Md€ et s'inscrivent, à hauteur de 6,5 Md€, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (CPER)⁹⁸. Le milliard d'euros restant concerne des opérations qui relèvent du seul effort de l'Etat : poursuite du plan de mise en sécurité, achèvement du désamiantage du campus de Jussieu, rénovation du Muséum national d'histoire naturelle, etc.

2 – Un pilotage insuffisamment maîtrisé des opérations d'investissement

La réalisation des opérations d'investissement fait intervenir à la fois l'administration centrale du ministère, les services préfectoraux et académiques et enfin les établissements eux-mêmes. La complexité de cette organisation et de ses circuits internes est à l'origine de nombreux dysfonctionnements et ne permet pas un pilotage véritablement efficace de l'immobilier universitaire.

En premier lieu, les services ministériels ne disposent pas d'un système d'information suffisamment complet et adapté pour assurer le recensement et le suivi du patrimoine existant. Ainsi, faute de données exhaustives et actualisées, l'administration centrale n'a pas été en mesure d'effectuer une évaluation précise des besoins des établissements au terme d'U2000 et préalablement au lancement d'U3M. En outre, si certains services techniques de rectorats disposent d'une bonne information sur leur parc immobilier universitaire, cette situation est loin d'être générale à l'ensemble des académies.

Les conditions de mise en œuvre du plan U3M et l'articulation de ce dernier avec les CPER ont par ailleurs conduit à une relative marginalisation du rôle et de la place de l'Etat. Bien que censés s'inscrire dans le cadre général du schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur, la définition et le contenu d'U3M ont été, pour l'essentiel, élaborés au niveau régional et le plus souvent de façon concomitante avec la négociation des contrats de plan. Pour cette raison, les opérations programmées au titre des CPER présentent, selon les régions, une cohérence variable avec les objectifs initiaux d'U3M. Au plan financier, les engagements apparaissent très inégaux d'une région à l'autre et résultent davantage des arbitrages globaux et des priorités définies pour

98) La part de l'Etat dans les CPER s'élève à 2,8 Md€, dont 2,2 Md€ pour le seul ministère chargé de l'enseignement supérieur.

l'action régionale prise dans son ensemble, que des nécessités propres à l'enseignement supérieur.

Il apparaît en particulier que si toutes les régions ont souhaité s'investir dans le domaine de la recherche, ainsi que dans la réalisation de nouvelles constructions, le logement étudiant et les opérations de réhabilitation ont en revanche nettement moins mobilisé les financeurs : l'objectif fixé en matière de vie étudiante, soit le quart des financements inscrits aux CPER, n'est atteint qu'en Corse ; les collectivités locales n'ont pas manifesté la volonté de s'investir dans le logement des étudiants et la restauration.

La programmation des opérations, fortement influencée par les choix politiques locaux, n'a pas non plus évité un relatif émiettement des investissements, correspondant plus à des préoccupations ponctuelles qu'à une approche véritablement régionale des questions immobilières.

3 – Des compétences d'expertise à conforter

Le choix d'inscrire l'essentiel de la programmation d'U3M dans le cadre rigide des CPER a le plus souvent conduit, pour des raisons d'affichage, à retenir et à sélectionner des opérations insuffisamment définies sur le plan scientifique et pédagogique, incomplètement étudiées sur le plan technique et mal calibrées sous l'aspect financier. Un grand nombre d'opérations se trouvent ainsi bloquées dès leur démarrage en raison notamment de difficultés foncières : terrain non disponible, statut juridique de la propriété mal analysé, coût d'acquisition sous-évalué, etc.

Reposant sur un dossier d'expertise préparé par l'établissement puis validé par les services constructeurs des rectorats, la procédure d'agrément définie par le ministère n'apparaît pas de nature à corriger efficacement ces dysfonctionnements. En effet, les services académiques ne possèdent pas toujours les moyens humains nécessaires et les qualifications requises pour procéder à ces expertises et exercer la maîtrise d'ouvrage. Quant à l'administration centrale, elle est démunie de compétences techniques, lesquelles font également défaut aux établissements, en règle générale peu dotés en personnels ingénieurs et architectes. Cette situation conduit les services ministériels à agréer, souvent de façon formelle, des dossiers de faible qualité et sur lesquels toutes les réserves préalables (identification des différents partenaires financiers, questions foncières, etc.) n'ont pas encore été levées.

L'ensemble de ces difficultés explique en grande partie le démarrage souvent tardif du plan U3M et de manière plus générale, la longueur des délais, de l'ordre de quatre à cinq ans, voire plus,

nécessaires pour faire aboutir les opérations d'investissement⁹⁹. A ces défaillances, il faut ajouter les contraintes de passation des marchés publics, contraintes aggravées avec l'augmentation des coûts de la construction qui induit une multiplication des appels d'offre infructueux et conduit à revoir à la baisse le dimensionnement des opérations. La lenteur parfois difficilement explicable des décisions administratives n'est pas non plus étrangère à l'allongement des calendriers et dans certaines académies, des délais de quatre à sept mois sont parfois nécessaires pour la seule attribution des délégations de signature des préfets aux recteurs.

4 – Un rythme de consommation des crédits nettement dégradé

L'insuffisante finalisation de nombreux projets, dont les financements sont mis en place alors même que les conditions élémentaires pour la réalisation des opérations (disponibilité du terrain, bouclage du plan de financement) ne sont pas réunies, conduit à une sous-utilisation des moyens budgétaires. Sur les chapitres concernés¹⁰⁰, le taux de consommation des crédits est passé en cinq ans (1997 à 2001) de 74 à 41 % et le reliquat des crédits non-consommés atteint, à la fin de l'exercice 2001, plus de 300 M€, pour une dotation en loi de finances initiale de 270 M€. L'analyse des données de la comptabilité spéciale des investissements complète ce constat et montre que l'utilisation des autorisations de programme (AP) ne cesse de se dégrader : le stock des AP affectées mais non encore engagées a doublé entre 1999 et 2001 passant de 125 à 250 M€. Quant au rythme effectif d'exécution des travaux, il conduit, sur les AP engagées, à des volumes de restes à payer en augmentation constante : 335 M€ en 2001, contre 275 M€ en 2000 et 235 M€ en 1999.

Face à l'aggravation du phénomène, le ministère a procédé en 2001, dans chaque académie, à une analyse détaillée de la gestion des investissements. Il ressort de cette étude que l'existence de reports de crédits toujours plus importants résulte également du traitement administratif des opérations. Les procédures de mise en place et d'utilisation des autorisations de programme comportent en effet de

99) La Cour a pu ainsi relever une opération de 2,8 M€ datant de 1989 et en cours de clôture en 2002.

100) Chapitre 56-10 pour les constructions à maîtrise d'ouvrage Etat et chapitre 66-73 pour les constructions à maîtrise d'ouvrage déléguée.

multiples étapes¹⁰¹ (individualisation des AP déléguées, subdélégation aux recteurs, affectation, engagement, etc.) qui impliquent une série de navettes entre les services de la préfecture de région, le rectorat et le contrôleur financier déconcentré. Ces différentes phases induisent des délais excessifs et parfois injustifiables et contribuent, en retardant la mise en œuvre des travaux, à la sous consommation des crédits budgétaires constatée par la Cour¹⁰². Elles rendent par ailleurs le déroulement des opérations souvent incompatibles avec les règles établies pour obtenir le bénéfice des financements européens.

Enfin, il convient de relever que la chaîne comptable de traitement des opérations d'investissement, depuis les bureaux ministériels jusqu'aux utilisateurs finals, fait intervenir plusieurs logiciels de suivi budgétaire, ayant chacun leur propre mode d'identification. Cette situation a pour effet de rendre quasiment impossible la reconstitution historique d'une opération d'investissement. Dans ces conditions, il n'est pas exclu que l'absence de rapprochement comptable entre les informations détenues par les différents échelons gestionnaires aboutissent *in fine* au non-recouvrement des contributions externes attendues, soit en provenance des collectivités locales, soit en provenance de l'Union européenne.

La sous consommation actuelle des crédits affectés à l'immobilier universitaire démontre, à l'évidence, la faible capacité des différents intervenants à conduire les programmes d'investissement et à mobiliser les importants financements qui sont mis à leur disposition. A défaut d'un redressement rapide de la situation actuelle (amélioration des capacités d'expertise, simplification et accélération du traitement administratif, suivi plus rigoureux de l'utilisation des crédits budgétaire), c'est l'ensemble du plan U3M qui pourrait, à terme, se trouver compromis.

101) Les investissements déconcentrés font l'objet d'une délégation par le ministre aux préfets de région. Ces derniers individualisent par opérations les AP qui leur ont été déléguées et, après visa du TPG de région, subdélèguent aux ordonnateurs secondaires concernés les AP nécessaires. Sous le contrôle du contrôleur financier déconcentré, les ordonnateurs secondaires prononcent ensuite l'affectation des AP et procèdent à l'engagement comptable puis juridique.

102) En 2001, 78 % des autorisations de programme et 41 % des crédits de paiement ouverts sur les chapitres des constructions universitaires étaient utilisés en fin d'année.

III – Des universités en voie d'émergence

Les universités ont reçu leur personnalité juridique d'établissements autonomes en 1968. En 1984, elles ont été dotées d'un nouveau statut qui a précisé leur cadre d'organisation et de fonctionnement. Depuis cette date, les 82 universités qui accueillent les deux tiers des étudiants tentent de s'affirmer et de forger les outils de leur autonomie. Il leur reste pourtant encore un long chemin pour accéder à une pleine maîtrise de leurs missions et de leur gestion.

A – Les instruments du gouvernement des universités

L'autonomie des universités n'a de réalité que si ces établissements sont à même d'affirmer leur identité, de se doter d'un gouvernement solide et de définir une stratégie de développement traduite par une véritable politique financière. Dans son rapport public de 1999 consacré à la gestion budgétaire, financière et comptable des universités, la Cour avait souligné que ces conditions n'étaient encore que rarement réunies dans les universités jusqu'alors contrôlées par les juridictions financières.

Quatre années après ce constat, il est possible de prendre la mesure des progrès accomplis. Le gouvernement des universités s'est souvent renforcé. Des améliorations ont permis de formaliser les procédures administratives et de corriger nombre d'irrégularités d'ordre budgétaire et financier. Pourtant il reste aux universités à renforcer l'autorité de leurs instances centrales, à développer leurs compétences administratives et techniques et à se doter d'instruments de pilotage pour donner corps aux politiques qu'elles poursuivent.

Le gouvernement des universités

Le gouvernement des universités est organisé sous une forme démocratique. Le pouvoir exécutif est assuré par un président élu pour cinq ans par les trois conseils. Ce dernier dispose d'un bureau et d'un secrétariat général qui dirige les services administratifs. Cette structure dirigeante est chargée de préparer et de décider des questions soumises à l'approbation des trois conseils qui constituent les organes délibérants des universités :

- le conseil d'administration, présidé par le président de l'université, qui connaît de toutes les missions dévolues à l'université et peut déléguer certaines de ses attributions au président de l'université. Il est composé de trente à soixante membres (40 à 45 % de représentants des

enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs, 20 à 30 % de personnalités extérieures, 20 à 25 % de représentants d'étudiants, 10 à 15 % de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service) ;

- le conseil scientifique qui propose au conseil d'administration les orientations des politiques pédagogiques et de recherche de l'établissement. Il comprend vingt à quarante membres (60 à 80 % de représentants du personnel dont la moitié de professeurs et personnes habilitées à diriger des recherches, 7,5 à 12,5 % de représentants des étudiants de troisième cycle, 10 à 30 % de personnalités extérieures qui peuvent être des enseignants-chercheurs ou des chercheurs d'autres établissements) ;

- le conseil des études et de la vie universitaire qui dispose d'un pouvoir de proposition et d'instruction des demandes et projets concernant la formation (initiale et continue) et la vie étudiante. Il comprend vingt à quarante membres -75 à 80 % de représentants des enseignants-chercheurs, des enseignants et des étudiants, 10 à 15 % de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service, 10 à 15 % de personnalités extérieures).

Chacun des deux derniers conseils est présidé par un vice-président. Le renouvellement des membres a lieu tous les quatre ans, sauf pour les représentants des étudiants, élus tous les deux ans.

1 – Le renforcement de la fonction présidentielle

Du fait de leur histoire, les universités ont longtemps privilégié les éléments qui les composent au détriment de leurs instances centrales lorsqu'il s'agissait de concevoir et mettre en œuvre leurs politiques. Les universités françaises, qui ont seulement trente cinq ans d'existence pour les plus anciennes, sont, en effet, l'assemblage de structures dénommées composantes. Celles-ci sont de tailles disparates et bénéficient de statuts divers : unités de formation et de recherche (UFR), instituts et écoles rattachés. Elles sont soit de création très récente, soit les héritières d'un passé parfois prestigieux, antérieur à la création des universités dont elles font partie. L'usage du terme ancien de faculté y subsiste d'ailleurs parfois, en dehors de toute référence juridique.

L'organisation institutionnelle du gouvernement des universités rend, par ailleurs, malaisée l'affirmation d'une politique unitaire d'établissement. La polysynodie instaurée en 1968 appelle une coordination entre un conseil d'administration, un conseil scientifique et un conseil des études et de la vie universitaire. Chacune de ces instances émane d'élections organisées à des dates différentes. La capacité de gouvernement du président de l'université peut, dès lors, se mesurer à sa

capacité à définir une stratégie pour l'établissement et à obtenir l'approbation et la coopération des trois conseils. Elle suppose que soient constituées des équipes structurées et susceptibles d'affirmer au niveau central une légitimité propre à dépasser les individualismes, voire les rivalités des composantes.

a) Des tendances centrifuges encore importantes

Nombre d'universités ont longtemps fonctionné sous une forme confédérative, sans politique globale d'établissement à même de faire contrepoids aux forces centrifuges des UFR. Les composantes, telles que les UFR médicales et les IUT qui disposent d'une autonomie interne accordée par la loi de 1984, sont souvent restées distantes des services centraux. Les laboratoires de recherche bénéficient également d'une forte autonomie. En raison de leurs liens avec les grands établissements de recherche, nombre d'entre eux échappent en partie à l'emprise universitaire, tant sur le plan de leurs ressources en personnel que de leurs moyens financiers.

Dans quelques cas encore, le président de l'université est perçu comme devant être et rester le chef hiérarchique des seuls services centraux. Le cas extrême est celui d'une université méridionale où les doyens de trois composantes, ayant tous reçu délégation du président, détiennent la réalité du pouvoir, la fonction du président se limitant à un rôle d'arbitrage.

Aussi le partage des tâches entre les organes centraux et les composantes donne-t-il lieu à des solutions très variées.

Souvent la concentration des responsabilités au sein des services centraux répond à une volonté de faire contrepoids à une autonomie trop forte des UFR. Permettant d'asseoir les pouvoirs de la présidence, elle présente cependant le risque d'une excessive centralisation administrative. Ainsi, dans une importante université parisienne, une organisation administrative très centralisée conduit à un engorgement permanent des services financiers centraux, submergés par la gestion quotidienne.

La déconcentration est une forme alternative d'organisation qui préserve le rôle des services centraux tout en dotant les composantes de responsabilités propres. Le mouvement de déconcentration concerne surtout les services de gestion de la scolarité et de gestion financière. En revanche, en matière de gestion des personnels, la création de services dans les UFR est peu fréquente. Une telle réorganisation n'est, en effet, réalisable qu'accompagnée par un transfert des agents, souvent difficile à

opérer. Le coût important en personnel induit par la déconcentration des tâches explique pourquoi certaines universités ont visé des économies d'échelle en regroupant les structures administratives des UFR de petite taille.

En tout état de cause, les diverses configurations des pouvoirs administratifs au sein des universités ne sauraient, par elles-mêmes, permettre l'exercice de réelles fonctions de pilotage qui requièrent la définition d'objectifs, le suivi des moyens et l'évaluation des résultats. A cet égard, trop d'universités, engagées dans un processus de déconcentration ou, à l'inverse, de concentration des tâches, croient de ce seul fait développer une telle fonction, dont elles continuent en réalité à se priver.

b) *L'affirmation de la fonction présidentielle*

Désormais, nombre de présidents d'université ont antérieurement exercé des responsabilités à la tête des conseils ou des fonctions de direction au sein des composantes. Aussi la fonction présidentielle apparaît-elle aujourd'hui plus proche de celle d'un dirigeant que de celle, traditionnelle, d'un *primus inter pares* au sein du conseil d'administration.

Dans la plupart des cas, le président de l'université n'exerce personnellement que la seule présidence du conseil d'administration. Un rôle important est donc dévolu aux vice-présidents des deux autres conseils. Le président cherche alors à assurer le fonctionnement de son équipe en désignant à l'avance, parfois de manière officielle, les deux personnes qui deviendront vice-présidents.

Le bureau dont la composition est arrêtée par le conseil d'administration, a pour rôle, selon les textes, de conseiller le président. Si, dans plusieurs cas, le bureau est formé conformément au statut des universités et joue pleinement ce rôle auprès du président, dans d'autres établissements, cet organe n'a guère de consistance, soit qu'il ne se réunisse pas, soit même qu'il n'ait plus été constitué depuis plusieurs années, voire même plusieurs mandats.

Cette mise en sommeil du bureau se fait au profit de structures plus restreintes qui émanent du seul président. La quasi-totalité des universités récemment contrôlées par la Cour disposent, en effet, de véritables structures de direction qui complètent le rôle du bureau ou en tiennent lieu. Ces organes, qui ne sont pas prévus par les statuts, constituent alors le véritable centre du gouvernement de l'université. Il s'agit le plus

souvent d'un comité restreint de direction qui réunit autour du président le secrétaire général, l'agent comptable et les vice-présidents des conseils.

De fait, certaines universités se sont dégagées d'une partie des contraintes législatives qui les régissent, pour inventer des modes de fonctionnement qu'elles considèrent plus adaptés à leurs besoins. La disparition du bureau, la constitution d'équipes présidentielles font partie de ces novations. D'autres adaptations sont envisagées par les responsables d'université afin de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie. La mise en cohérence de la durée des mandats du président et des trois conseils ou la révision des pouvoirs accordés à certaines composantes font partie des réflexions en cours de la conférence des présidents d'université. Si ces dernières devaient aboutir, elles pourraient rendre nécessaire une évolution du cadre législatif des universités.

2 – Les carences de la politique budgétaire et de la tenue des comptes

La gestion financière constitue l'exemple le plus éclairant de la difficulté des universités à élaborer et à maîtriser les instruments de leur autonomie. L'insertion consacrée dans le rapport public de 1999 à *l'autonomie des universités dans leur gestion budgétaire, financière et comptable* avait relevé de nombreuses carences, souvent constitutives d'irrégularités : retards dans le vote du budget, absence de fiabilité des prévisions budgétaires, reports massifs de crédits, manquements fréquents au code des marchés publics, absence de signification du résultat, défaillance de la comptabilité patrimoniale, etc. Bien que les récents contrôles des juridictions financières aient permis de constater une amélioration générale, en partie consécutive aux observations formulées par la Cour en janvier 2000¹⁰³, d'importants progrès restent encore à accomplir.

103) Dans son rapport public annuel pour 1999, la Cour avait formulé une série de recommandations portant notamment sur le renforcement du contrôle budgétaire par les rectorats, la priorité donnée aux services financiers et comptables dans l'affectation des personnels administratifs, le développement de la fonction « achats », et la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositions portant sur la sincérité budgétaire et comptable des états financiers : prise en compte des amortissements et des dotations aux provisions, existence d'un budget consolidé, adoption plus rapide des comptes financiers, etc.

a) La politique budgétaire des universités

Alors que le budget d'une université devrait traduire ses choix et fédérer ses projets, il ne constitue pas encore un instrument opérant. Il n'est que rarement ce qu'il devrait être : le document retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses de l'année à venir, qui permet de définir des objectifs, de hiérarchiser les priorités et de suivre en exécution l'utilisation des crédits.

Dans certains cas extrêmes, le budget demeure un document formel sans influence aucune sur la gestion financière. A la suite du contrôle par la Cour d'une grande université du nord où des dépassements de crédits d'un montant de 31 M€ (soit les deux tiers du budget de l'établissement) avaient été constatés, le ministère de l'éducation nationale a encore été conduit en 2001 à rappeler aux universités que l'ordonnateur et le comptable ne pouvaient engager des dépenses sans que les crédits aient été préalablement ouverts selon les procédures prévues par la réglementation.

A l'inverse, dans de nombreuses universités, des crédits sont ouverts en cours d'exécution sous la forme de décisions budgétaires modificatives qui conduisent à doubler, voire à tripler le montant du budget initialement voté. La multiplication en cours d'année de telles décisions ne garantit pas pour autant une meilleure adéquation entre la prévision et l'exécution budgétaire. Trop souvent, les crédits ouverts demeurent en effet inutilisés, ce qui démontre l'absence de fiabilité, voire même de signification, des prévisions budgétaires.

Par ailleurs, les centres de responsabilité, instaurés au sein des universités par l'arrêté du 28 mai 1994 relatif au budget de gestion des EPSCP, en restent bien souvent au stade de centres de coûts et de ressources. Alors qu'ils devraient favoriser le pilotage budgétaire en facilitant le suivi des objectifs de gestion définis par le budget, ils ne sont pas même des ébauches d'une véritable comptabilité analytique.

Toutes ces carences contribuent à expliquer l'incapacité de la plupart des universités à utiliser leur budget comme un instrument stratégique au service de leur politique d'établissement. Ainsi, dans de trop nombreux cas, les modalités de répartition des moyens budgétaires entre composantes s'opèrent sans objectif spécifique. Faute de consensus autour d'un projet commun qui fonderait l'allocation interne des moyens, la plupart des universités se bornent à ventiler les crédits entre les UFR sur la base des critères nationaux que le ministère utilise pour répartir les dotations entre universités. Si une telle méthode permet, il est vrai, d'éviter les contestations internes ou d'apaiser d'éventuelles rivalités entre composantes, elle ne constitue qu'un mode mécanique et sommaire

de calcul des dotations. Elle n'est en rien la traduction d'une analyse des besoins et d'une réflexion sur les priorités à financer.

Enfin, le plus souvent, les UFR refusent de mutualiser les réserves financières qu'elles accumulent au fil des ans, en proportion des crédits non utilisés qui sont reportés d'un exercice sur l'autre, le cas échéant en faisant fi de la réglementation qui régit une telle procédure. De ce fait, trop rares sont les universités qui ont réussi à mettre en œuvre une politique d'utilisation de ces réserves, souvent massives, pour financer des projets communs et classés selon un ordre de priorité décidé par les instances centrales. Quelques initiatives peuvent toutefois être citées, même si elles concernent des montants somme toute limités : en mutualisant les réserves, une université du Nord-ouest a pu engager un programme de réhabilitation immobilière, une autre du Sud-Ouest financer du matériel scientifique mis à la disposition des composantes.

b) Des comptes sans signification

Les lacunes dans le respect de la réglementation comptable sont encore fréquentes : absence d'inventaire des biens mobiliers et immobiliers distinguant les biens propres de l'établissement et ceux qui lui sont affectés ou mis à disposition, absence générale, au moins jusqu'à une date récente, de tout amortissement de leurs immobilisations. Ces lacunes retirent toute signification aux bilans des universités en les privant notamment des informations indispensables à la conception et à la mise en œuvre d'une politique patrimoniale.

Autre exemple d'errements comptables, la diversité, la confusion et les nombreuses irrégularités qui caractérisent la mise en réserve des crédits inutilisés en fin d'exercice, conduisent à brouiller la connaissance de la situation financière des universités. Cas extrême, certaines d'entre elles ne connaissent même pas le montant des crédits dont elles ont réellement la disponibilité. En outre, la fiabilité de la comptabilité d'engagement n'est pas toujours assurée. Dans certains cas, un déplacement dans le temps des procédures de clôture de l'exercice a compromis la sincérité même des comptes financiers.

Par ailleurs, rares sont les universités qui disposent d'une véritable comptabilité analytique. Les quelques outils disponibles restent dans l'ensemble insuffisants pour constituer les bases de données indispensables à une maîtrise des flux financiers. Ainsi, dans la plupart des universités contrôlées, il n'existe aucune donnée sur les coûts d'infrastructure. Lorsque ces coûts sont suivis par les services techniques, il n'est guère possible d'établir des comparaisons pertinentes entre établissements ou entre types d'immeubles, en raison de l'hétérogénéité

des indicateurs retenus. Toute tarification des prestations de service, en particulier dans le domaine de la formation continue, repose alors sur des bases aléatoires et surtout inexactes.

Un dernier défaut majeur des comptes financiers, dont les universités ne sont pas responsables, est qu'ils n'intègrent pas les rémunérations du personnel titulaire et assimilé, rémunéré par le budget de l'Etat. Cette particularité, qui prive les établissements de la connaissance de la partie la plus importante de leurs dépenses, s'avère probablement l'obstacle le plus important à la réflexion prévisionnelle et stratégique aujourd'hui indispensable aux établissements.

3 – Une réglementation inégalement respectée

Si les pratiques gestionnaires sont très diverses d'une université à l'autre, c'est en partie parce que les réglementations sont très inégalement respectées. Qu'il s'agisse des statuts, des règles budgétaires ou comptables (reports de crédits, suivi des ressources affectées, comptabilisation des subventions, etc.), des dispositions relatives au personnel, de l'attribution des heures complémentaires ou des dispositions régissant la commande publique, les contrôles effectués par les juridictions financières apportent de multiples exemples des distances que prennent souvent les universités par rapport aux règles de droit.

Telle université méridionale présente des statuts qui, bien qu'ayant été approuvés par l'administration centrale, ne sont pas conformes à la loi de 1984. Nombre d'autres s'exemptent du respect des seuils relatifs à la passation de marché public. Le versement irrégulier d'heures complémentaires à des enseignants exerçant dans des antennes délocalisées est fréquent ; alors que ces rémunérations devraient être versées aux enseignants pour rétribuer un service d'enseignement, elles le sont pour les dédommager de leurs trajets.

L'application des règles relatives aux droits d'inscription donne également lieu à nombre d'irrégularités. Les droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme sont fixés par arrêté ministériel dès lors qu'ils concernent des formations conduisant à des diplômes nationaux. Malgré de multiples rappels, notamment des juridictions administratives et financières, de très nombreux établissements ne respectent pas le caractère facultatif des droits dits « annexes ». Ces derniers qui correspondent à des prestations de service complémentaires comme la fourniture de photocopies et de supports pédagogiques, sont, en effet, souvent présentés comme obligatoires par les universités. Les établissements sont ainsi conduits à exiger des étudiants le règlement de sommes qui, ajoutées aux droits d'inscription,

atteignent des montants non négligeables, pour des services dont la nature et l'objet ne sont, de plus, pas toujours clairement identifiés.

S'agissant des exonérations de droits, elles sont souvent accordées en faisant fi de la réglementation. Elles concernent alors des catégories de bénéficiaires non prévues par les textes, tels les personnels des établissements et leur famille, alors que les exonérations ne devraient être consenties, sur la base de critères généraux préalablement définis, qu'en considération de situations personnelles.

La persistance de toutes ces irrégularités témoigne, de la part des universités, d'un faible souci de la légalité et du respect des contraintes du service public.

B – L'administration des universités

La qualité de l'administration des universités a fait longtemps l'objet de critiques sévères de la part des juridictions financières comme des organismes d'inspection. Une nette amélioration s'est produite au cours de ces dernières années. Elle ne paraît pas sans lien avec l'affermissement des pouvoirs gestionnaires des secrétaires généraux d'université qui, aux côtés des présidents, s'appuient sur des services administratifs réorganisés, équipés en matériel informatique et dont l'action est désormais reconnue décisive pour le bon fonctionnement des établissements. C'est dans le domaine de l'informatisation et de la gestion du personnel administratif que les progrès les plus notables ont été accomplis.

Pourtant les contrôles démontrent que les universités se sont inégalement investies dans la modernisation de leur gestion, certaines présentant encore une administration précaire, sinon archaïque. Les politiques conduites en matière immobilière sont notamment éclairantes des difficultés qu'éprouvent encore les universités à assumer leurs responsabilités gestionnaires.

1 – L'informatisation des universités

L'informatisation des universités s'est progressivement effectuée à travers un groupement d'intérêt public qui, créé en 1992, associait les établissements et l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale. Ce groupement est devenu en 1997 l'agence de modernisation des universités (AMUE). Reposant sur les principes d'adhésion volontaire des établissements et de mutualisation des moyens et des compétences, l'objectif était de confier à un opérateur unique et externe le

développement de produits de gestion informatiques pour l'ensemble des structures d'enseignement supérieur.

La poursuite de cet objectif ne s'est pas faite sans difficultés. Le contrôle de l'AMUE a ainsi conduit la Cour à critiquer la gestion défectueuse de cette structure : graves déséquilibres financiers, surestimation des compétences informatiques disponibles dans les établissements, absence de mise en concurrence pour certains marchés, incohérences dans la conduite des opérations aboutissant à d'importants surcoûts, défaillances comptables et financières.

Mais à ce jour, les universités disposent de produits informatiques de gestion dans trois grands domaines : la gestion comptable et budgétaire, la gestion des études et de la scolarité, la rémunération des personnels. Cet équipement a constitué un important facteur de modernisation de leur gestion.

L'implantation des logiciels nationaux a rendu indispensable une réflexion sur l'organisation des universités. Elle les a poussées à revoir et souvent à resserrer l'arborescence de leurs niveaux de gestion, à définir des centres de responsabilité et à créer ou à améliorer leurs bases de données. Elle a également permis d'exprimer des besoins en termes de formation des gestionnaires, de mise à jour des procédures internes et de respect de la réglementation. Pour autant, l'insuffisance de personnel formé aux techniques informatiques, l'absence d'une réflexion préalable suffisamment approfondie sur l'organisation des services ainsi que la réticence à mettre en place des modes de gestion inter-universitaire, ont souvent entravé le processus. Aussi la gestion de la fonction informatique dans les universités est-elle aujourd'hui très inégalement maîtrisée.

L'existence de produits nationaux, très majoritairement payés par l'Etat, n'a pas empêché la mise au point, par certaines universités, de produits propres qui témoignent d'un louable souci de rapidité et d'efficacité. Il n'est toutefois pas exclu qu'une telle situation conduise à des dépenses redondantes et à d'inutiles doublons.

A ce jour, les universités ont pris conscience qu'elles devaient mettre en place des systèmes d'information globaux qui rassemblent les sources de données éparses et permettent ainsi d'élaborer des outils de pilotage et d'aide à la décision. L'AMUE lance un programme à cette fin, mais certaines universités explorent déjà par elles-mêmes cette voie. La question se pose ainsi de choisir entre un maître d'ouvrage central ou des développements menés de façon dispersée : la maturité acquise par certaines universités et le respect du principe d'autonomie peut nourrir une telle interrogation.

2 – La gestion du personnel administratif

L'évolution de la gestion du personnel administratif dans les universités prend progressivement en compte les recommandations énoncées depuis une quinzaine d'années, en particulier par le comité national d'évaluation (CNE) et la Cour. Le recensement des fonctions, l'appréciation des tâches, la définition de politiques relatives aux carrières individuelles ou la mise en œuvre de programmes de formation constituent, plus que par le passé, des préoccupations des universités. Les plus importantes d'entre elles se sont même dotées de directions des ressources humaines, souvent rattachées au secrétaire général ou placées sous la responsabilité d'un secrétaire général adjoint.

Pour autant, nombre d'universités en sont restées à une gestion encore archaïque de leur personnel administratif. Alors que les enjeux à venir des universités nécessiteront la constitution d'équipes gestionnaires solides et compétentes qui font encore défaut, un tel manque d'initiative est à l'évidence critiquable.

a) L'affectation des personnels

Dans les universités, la quasi-totalité du personnel administratif relève de corps nationaux de fonctionnaires gérés par le ministère. La filière de l'administration scolaire et universitaire (ASU) fournit les contingents des universités au même titre que ceux des EPLE ou des services rectoraux. La filière ASU ne regroupe cependant pas la totalité des agents titulaires, certains appartenant à la filière des ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche et de la formation (ITARF).

Ces derniers, en nombre minoritaire dans les services administratifs des universités, sont recrutés pour leurs compétences techniques et pourvoient les postes dont le profil est défini par les établissements.

A contrario, les marges de manœuvre des universités sont réduites pour les agents de la filière ASU qui sont affectés par les services rectoraux ou centraux. Ceci ne conduit pas toujours à mettre à la disposition des universités les spécialistes que requiert le développement de fonctions nouvelles ou spécialisées, telles l'informatique ou la gestion et la maintenance immobilières. Y compris en matière comptable et financière, les agences comptables ou les services financiers souffrent souvent d'un déficit de compétences.

b) Un sous-encadrement persistant

Les universités contrôlées par les juridictions financières déclarent pâtir d'une excessive proportion d'agents d'exécution, d'un déficit en personnels de catégorie B et d'une insuffisance persistante en cadres de catégorie A. Les statistiques nationales éclairent ce jugement. En 2000, sur un effectif total de 20 339 agents ATOS affectés en université, les personnels de catégorie A ne représentaient que 14,3 % des effectifs, ceux appartenant à la catégorie B 22,2 % et la catégorie C 63,3 %. Le pyramidage actuel des postes constitue à l'évidence un handicap pour mener à bien la modernisation de la gestion. Il limite, de plus, les possibilités de déconcentrer les actes de gestion du ministère ou des services rectoraux vers les établissements.

Face à cette situation, certains responsables d'université souhaitent que les départs en retraite ou les promotions d'agents soient l'occasion d'une requalification progressive des postes. Encore faut-il que cette politique s'appuie sur des outils de gestion prévisionnelle des effectifs. De tels outils n'ont pas encore été développés dans les universités ; les contrats quadriennaux passés avec le ministère ignorent généralement la question du recrutement et, *a fortiori*, celle de la gestion prévisionnelle des personnels administratifs.

Cette orientation envisagée par de grandes universités n'est pas partagée par des établissements de taille plus réduite qui préfèrent gérer le sous-encadrement par le biais de la formation. Dans ces conditions, la formation devient un enjeu majeur, même si elle demeure encore insuffisamment développée. Toutes les universités ne sont pas encore dotées d'une structure administrative en charge de la formation du personnel. Dans des établissements de petite taille, un seul agent à temps partiel est souvent employé à cette tâche. Selon certaines statistiques, dont la fiabilité devrait au demeurant être renforcée, chaque agent ne bénéficierait en moyenne que d'une journée et demie par an de formation. Cette durée se situe bien en deçà des préconisations de l'accord-cadre sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat.

3 – La gestion immobilière

Les universités disposent d'un patrimoine immobilier de plusieurs millions de mètres carrés. La conservation en état de fonctionnement et de sécurité de ce patrimoine, son adaptation aux besoins et son développement doivent apparaître comme une préoccupation constante, en raison de leur impact sur la vie et le financement des établissements. A ce titre, la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 dispose que

les établissements d'enseignement supérieur exercent les droits et obligations du propriétaire sur les locaux qu'ils ont reçus en affectation ou qui sont mis à leur disposition par l'Etat. Parallèlement à cette évolution, l'Etat a, durant la décennie 1990, fait de la mise en sécurité des locaux universitaires une de ses priorités.

Ces deux éléments ont contribué à faire progresser les universités dans la mise en place de politiques immobilières plus abouties. Toutefois la situation est encore déficiente. Si de nombreuses universités provinciales ont entrepris une gestion plus active, l'administration du parc immobilier présente encore des carences, voire des défaillances dont souffrent en particulier la plupart des universités parisiennes.

a) Un parc immobilier souvent inadapté

Le parc immobilier des universités est hétérogène. Il répond à des usages aussi diversifiés que l'enseignement, la documentation, la recherche ou la vie collective des étudiants. Il se compose de locaux d'âges contrastés, des bâtiments historiques, parfois classés, voisinant avec des locaux très récents.

Malgré les progrès réalisés lors du plan université 2000, les surfaces destinées à l'enseignement et à l'accueil des étudiants demeurent parfois insuffisantes pour répondre à l'ensemble des besoins de la vie universitaire.

Dans certaines universités parisiennes, l'étroitesse de l'espace disponible impose aux établissements des plages horaires très amples allant de 8 heures jusqu'à 22 heures. Ces heures de cours tardives ne sont pas sans inconvénient pour le transport et la sécurité des étudiants. Dans le cas des universités confrontées à un environnement difficile, il faut assurer tous les enseignements dans une plage horaire réduite, soit de 8 heures à 18 heures. Or, bien souvent, les cours les plus fréquentés ne peuvent pas être dédoublés, faute de salles disponibles.

La surcharge des lieux d'enseignement n'est évidemment pas sans conséquence sur le taux d'abandon des étudiants en cours d'année. De plus, la pénurie des surfaces complique la gestion des emplois du temps et des salles. L'utilisation intense des locaux provoque un vieillissement accéléré des infrastructures. La maintenance des immeubles et des installations ne peut être assurée que sur des périodes de courte durée, en dehors des horaires d'ouverture aux étudiants. L'absence de locaux de substitution oblige à traiter le moindre incident dans l'urgence.

L'insuffisance de surfaces touche encore plus les bibliothèques universitaires. La pénurie de logements d'étudiants semble aussi générale,

même si cette situation est particulièrement critique en Ile-de-France. Les étudiants du département de Seine-Saint-Denis ne disposent que de 430 lits. Compte tenu d'une durée moyenne de séjour de trois ans, le CROUS n'est en mesure d'offrir chaque année que 60 à 70 places, alors que les demandes émanant d'étudiants dont les parents sont exonérés d'impôt sur le revenu sont de l'ordre de 3 000.

Le parc immobilier des universités est enfin très dispersé. La pénurie de surface, liée à la croissance des effectifs d'étudiants, a conduit les établissements à rechercher à tout prix des locaux disponibles, parfois au mépris de la cohérence d'ensemble et de l'unité de leur fonctionnement.

En province, l'essaimage géographique est en général moins important, mais le choix initial d'implantations en centre ville où les réserves foncières sont inexistantes a rendu nécessaire les extensions en zone périphérique sans qu'il y ait toujours engagement de la part des composantes à rassembler leurs locaux. Les antennes délocalisées contribuent tout autant à la dispersion.

A Paris, la situation est caricaturale : hormis une université implantée sur un seul site, toutes les autres sont géographiquement éclatées, le cas extrême concernant une université disséminée entre 19 sites différents. Aussi n'est-il pas rare que les étudiants soient contraints de parcourir des distances de plusieurs kilomètres pour se rendre d'un cours à un autre.

b) Un patrimoine insuffisamment entretenu

Malgré la prise de conscience des questions liées à la sécurité des immeubles au cours de la décennie 1990, la situation actuelle est loin d'être satisfaisante.

Un contraste apparaît toutefois entre les universités provinciales et parisiennes. Alors que nombre des premières ont fait preuve de vigilance, les secondes ont connu une détérioration progressive de leur niveau de conformité aux normes de sécurité. Les bâtiments de la Sorbonne constituent un exemple extrême de telles carences.

La gestion du patrimoine immobilier de la Sorbonne

La Sorbonne est un ensemble immobilier qui occupe 80 000 m². Les nombreux corps de bâtiments sont desservis par un réseau de galeries et séparés par des cours intérieures. Une tour d'astronomie domine l'ensemble. Six établissements d'enseignement et de recherche occupent la Sorbonne : quatre universités (Paris I, Paris III, Paris IV et Paris V),

l'école pratique des hautes études et l'école des chartes. La société astronomique de France utilise la tour d'astronomie. Une partie des services académiques de Paris occupe l'aile nord-ouest. Figurent également de nombreuses bibliothèques dont il n'existe pas de recensement exhaustif. La plus importante est la bibliothèque inter-universitaire (BIU) qui occupe 9 000m².

Les bâtiments de la Sorbonne sont la propriété de la ville de Paris. La mise à disposition de l'université remonte au Second empire mais il n'existe plus d'exemplaire de cet acte. Au moment de la disparition de l'ancienne université de Paris et de son éclatement entre plusieurs établissements, aucun acte n'est venu entériner la nouvelle répartition, si ce n'est une convention de 1972 qui précise les modalités de remboursement des dépenses à la chancellerie. Aussi le fonctionnement de la Sorbonne souffre-t-il d'une dilution des responsabilités entre les divers occupants. Cette gestion est si complexe qu'elle dépasse parfois l'entendement : hormis l'école des chartes et la BIU, aucun utilisateur ne dispose d'un espace homogène.

S'agissant de leur entretien, les bâtiments de la Sorbonne ont fait l'objet d'un total abandon par la ville de Paris pendant plus de 50 ans. Un projet de rachat par l'Etat a été envisagé et remis périodiquement à l'ordre du jour, puis définitivement abandonné au début des années 1990. De ce fait, les travaux à réaliser sont tout à fait considérables. Un plan d'investissement, estimé en 1996 à 13,48 M€, concerne la remise en état du clos et du couvert et la mise en sécurité. Les travaux sont financés par la Ville de Paris avec une contribution du ministère de l'éducation nationale de 1,52 M€. Ces dépenses paraissent limitées par rapport aux besoins de réhabilitation.

Enfin les bâtiments de la Sorbonne sont soumis à la réglementation des établissements recevant du public. Or les locaux n'ont fait l'objet d'aucun examen global de la commission de sécurité entre 1978 et 1992 et ce, malgré deux incendies survenus en 1990 et 1992. Depuis lors, les interventions de la commission sont ponctuelles. L'état de la BIU présente des risques importants. La solidité à froid du bâtiment et la charge au sol n'ont jamais été vérifiées, alors que les structures métalliques supportent plus de trois millions d'ouvrages. Les locaux ne sont pas encloués. Certains sont même dépourvus de réseau de détection de fumées et de sortie de secours, tel le bâtiment B où, au cœur des réserves de la BIU, travaillent en permanence huit personnes dans des bureaux aux murs de bois.

La carence la plus grave est l'absence de réseau d'alarme. Les exercices d'évacuation sont dès lors très difficiles à organiser. Ils ne peuvent avoir lieu que par zones, sur intervention humaine, au sifflet ou bien à la corne de brume. Encore de tels exercices sont-ils contraints par des comportements individualistes car de très nombreuses zones sont protégées par des codes d'accès qui obturent les sorties de secours.

Si la Sorbonne se trouve dans une situation extrême, la plupart des universités ne disposent pas des instruments de base qui leur permettraient de rationaliser la gestion de leur patrimoine immobilier et, *a fortiori*, d'assurer une véritable programmation des interventions. Dans bien des cas, elles ne disposent d'un logiciel de gestion du patrimoine immobilier que depuis une date récente. C'est souvent au moment de travaux d'envergure, entrepris, par exemple, lors d'un programme de mise en sécurité, que les universités ont ressenti le besoin de se doter de plans fiables de leurs diverses installations.

Enfin les universités ne disposent encore que rarement d'un diagnostic de l'état du bâti. En dépit des dispositions réglementaires, rares sont celles qui pratiquent une planification pluriannuelle des chantiers. Elles dépendent pour la plupart de financements externes qui privilégient de fait les opérations ponctuelles. Faute d'une réflexion à long terme, la cohérence des projets n'est que très partiellement assurée à l'occasion des contrats quadriennaux, des grands plans initiés par l'Etat (plan de mise en sécurité, plan U 2000, plan U3M) et des contrats de plan Etat-région.

L'Etat porte une part de responsabilité importante dans de telles carences. La centralisation de la programmation et les modes de gestion des crédits d'investissement de l'Etat n'apportent pas la transparence et la continuité dont la gestion immobilière des universités a besoin. Les opérations s'inscrivent, de plus, dans un cadre juridique encore flou car il est fréquent que les arrêtés d'affectation ou de remise en dotation d'immeubles appartenant à l'Etat n'aient jamais été pris au bénéfice des universités qui pourtant les utilisent.

C – La gestion de l'offre de formation et du service des enseignants

La gestion de l'offre de formation consiste à confronter une charge d'enseignement, qui résulte des diplômes proposés et du nombre d'étudiants accueillis, avec un potentiel d'enseignement constitué à partir du service statutaire dû par chacun des enseignants affectés dans l'université ou l'école considérée.

Dans les établissements d'enseignement supérieur, cette gestion est le plus souvent effectuée au niveau des composantes ou des départements et les pouvoirs de la présidence et des services centraux apparaissent limités, que ce soit dans la détermination des charges d'enseignement ou dans le contrôle exercé sur le service des enseignants, contrôle qui révèle des pratiques variables, parfois laxistes et dans certains cas irrégulières. Cette absence de maîtrise de l'offre de formation et du potentiel

d'enseignement, que ne sauraient justifier à eux seuls les principes d'indépendance scientifique et d'autonomie pédagogique, aboutit à une grande diversité des pratiques, entre établissements mais également entre composantes d'un même établissement, et conduit à une dispersion souvent excessive des moyens d'enseignement.

1 – Les dérives de l'offre d'enseignement

L'offre de formation se fonde en premier lieu sur les maquettes pédagogiques, définies par arrêté ministériel et qui prévoient, pour chaque diplôme national, le volume minimum des enseignements à assurer (ou maquette « plancher »). C'est à partir de cette référence que sont élaborés les projets de formation, qui sont ensuite transmis, pour habilitation, à l'administration centrale.

Au sein des universités, les procédures qui conduisent à définir et à proposer une offre d'enseignement font apparaître de nombreuses lacunes. Elles confirment l'autonomie presque complète des échelons intermédiaires (section disciplinaire, filière, département, UFR), et montrent l'insuffisante maîtrise, par les établissements, d'une fonction pourtant essentielle. Dans ce domaine, les enquêtes de la Cour ont montré que les demandes formulées par ces derniers (généralement au niveau des composantes) prospéraient sans obstacle majeur et conduisaient souvent à une inflation non maîtrisée des charges d'enseignement¹⁰⁴.

Faute d'une réflexion globale sur la stratégie et le projet de formation, ces demandes se fondent le plus souvent sur des initiatives individuelles, inspirées par la volonté d'attirer ou de retenir les publics étudiants ou de conforter certains champs de recherche. L'absence d'étude préalable sur les coûts induits par les maquettes proposées est générale et ce paramètre n'intervient à aucun moment dans les discussions internes aux établissements ou avec l'administration centrale.

Il apparaît tout d'abord que les maquettes transmises à l'habilitation ne respectent pas toujours les textes officiels (ni en termes de volume horaire, ni en termes de répartition des enseignements) et qu'elles sont, en outre, systématiquement supérieures aux maquettes plancher, telles qu'elles figurent dans les arrêtés concernant chaque diplôme. Dans certains cas, les dépassements correspondent à un quasi-doublement des heures d'enseignement. Les maquettes « habilitées », comme on l'a déjà indiqué, évoluent ensuite de façon spontanée et souvent incontrôlée, notamment par l'addition de nouvelles options, sans

104) Volume des horaires d'enseignement nécessaires pour assurer les formations.

pour autant que les instances délibérantes de l'établissement ou son président en aient toujours connaissance.

Enfin, entre la maquette habilitée et la maquette réellement mise en œuvre, c'est-à-dire les formations effectivement dispensées au niveau des composantes, des décalages fréquents apparaissent, qui tiennent aux modalités concrètes d'enseignement. Il n'existe en effet aucune norme de référence pour la taille des groupes et des amphithéâtres, qu'il s'agisse des cours magistraux, des travaux dirigés ou des travaux pratiques et chaque département ou UFR peut avoir, dans ce domaine, des traditions ou des pratiques très différentes. Confrontés à cette disparité, il arrive que les organes centraux des universités tentent de définir des règles communes, mais ces tentatives sont généralement perçues comme contraires à l'autonomie disciplinaire et à la nécessaire prise en compte des spécificités locales. L'existence de modules ou d'enseignements optionnels, regroupant de faibles effectifs d'étudiants, ou encore le dédoublement de certains cours peuvent ainsi conduire à alourdir, dans des proportions souvent importantes, la charge d'enseignement. Les services centraux, qui, pour chiffrer et calibrer les besoins en moyens d'enseignement, ne disposent souvent que des données issues des maquettes habilitées, se trouvent alors confrontés, de la part des composantes, à des demandes en moyens supplémentaires qu'ils ne maîtrisent pas toujours.

En l'absence de règles précises qui viendraient encadrer le volume et le contenu des enseignements, l'offre de formation proposée aux étudiants présente finalement une grande hétérogénéité, que ce soit sur le plan de la pédagogie ou sur celui de la consommation des moyens. Pour un même diplôme, les taux d'encadrement (volume d'heures d'enseignement rapporté aux effectifs) peuvent présenter des écarts tout à fait significatifs. Ainsi, dans deux universités parisiennes voisines, les taux d'encadrement pour la licence de lettres modernes varient dans un rapport de un à quatre, avec respectivement 3,3 heures par étudiant dans l'une et 12,6 dans l'autre. Une telle disparité, si elle démontre une relative indifférence des établissements au coût des enseignements, traduit avant tout une grande inégalité entre les étudiants dans la préparation de diplômes nationaux sensés pourtant sanctionner et valider un même niveau de connaissance.

2 – Des obligations statutaires inégalement observées

Les obligations de service des enseignants servent à déterminer le potentiel d'enseignement disponible. Elles obéissent à des règles précises, tant en terme de contenu (enseignement, orientation, coordination

pédagogique, contrôle des connaissances, etc.) que de quantum (nombre d'heures dues devant les enseignés). Dans ce domaine cependant la diversité des pratiques est la règle et les textes ne sont pas toujours respectés, voire même sont enfreints délibérément. Par rapport à l'ensemble des dispositions en vigueur, les dérives, qu'il s'agisse de la pratique des « sous-services » ou de l'existence de décharges non-réglementaires, sont fréquentes et contribuent à une sous-utilisation du potentiel d'enseignement. En outre, ces situations, bien que régulièrement relevées par la Cour ou par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, perdurent sans que les responsables d'établissements manifestent la volonté d'y mettre fin.

Les obligations de service des enseignants chercheurs

Les missions statutaires des enseignants chercheurs (professeurs des universités et maîtres de conférence) sont fixées par le décret du 6 juin 1984. Celles-ci comprennent notamment l'élaboration et la transmission des connaissances, le développement de la recherche fondamentale et appliquée, le conseil et l'orientation des étudiants, les activités de coopération internationale, l'administration des établissements, ainsi que la participation aux jurys d'examen et de concours.

Ces missions comportent en particulier un service d'enseignement en présence d'étudiants. La durée annuelle de ce service est fixée à 128 heures de cours magistral, ou 192 heures de travaux dirigés, ou 288 heures de travaux pratiques, ou toute autre combinaison équivalente sur la base des coefficients ainsi dégagés. Les autres activités, liées à la fonction d'enseignement (encadrement des étudiants, coordination pédagogique, etc.), relèvent de leurs obligations statutaires, et sont dues par les enseignants, sans rémunération complémentaire.

Afin de prendre en compte les tâches ou les responsabilités particulières, qui vont au-delà de leurs strictes obligations de service, les enseignants chercheurs bénéficient d'un régime indemnitaire correspondant aux trois fonctions essentielles qu'ils exercent : administration de l'établissement, pédagogie et recherche. Ce régime comporte trois primes exclusives l'une de l'autre : la prime d'administration et de charges administratives, la prime de responsabilité pédagogique et la prime d'encadrement doctoral, les deux premières pouvant être le cas échéant converties sous la forme d'une décharge de service, conduisant ainsi à alléger les obligations d'enseignement des intéressés. En dehors des décharges statutaires appliquées aux personnels occupant des fonctions de responsabilité (président et vice-président d'université, directeur d'école ou de composante), ces « décharges contre primes » constituent le seul cas où un enseignant chercheur n'est pas tenu d'effectuer l'intégralité de son service devant étudiants.

Enfin le fait d'assurer une charge d'enseignement supplémentaire donne lieu à une rémunération sous forme d'heures complémentaires. L'attribution de ces heures est toutefois réservée aux seules activités d'enseignement en présence d'étudiants et leur mise en paiement ne peut intervenir qu'à la condition que l'intégralité des obligations de service ait été préalablement accomplie.

Une première pratique largement répandue consiste en l'attribution d'équivalences de service, permettant de prendre en compte certaines activités pédagogiques (hors enseignements proprement dits) ou certaines tâches administratives. Ces équivalences peuvent se traduire soit par une réduction du service d'enseignement (ou décharge) qui ne sera pas effectué dans sa totalité, soit par un dépassement de ce service qui sera alors rémunéré par l'attribution d'heures complémentaires. Elles concernent des activités aussi diverses que la responsabilité d'une option ou d'une année, les visites en entreprises, l'organisation d'un voyage d'études, ou encore la gestion du site « web » de l'université. Hormis les cas prévus par la réglementation (décharges statutaires et décharges correspondant à la transformation de certaines primes), de telles pratiques, qui peuvent être extrêmement hétérogènes d'un établissement à l'autre, voire d'une composante à l'autre, sont évidemment irrégulières. Il arrive en outre que pour une fonction donnée, un enseignant cumule l'attribution de la prime correspondante avec l'octroi d'une décharge de son service d'enseignement¹⁰⁵.

Certains établissements pratiquent également des décharges de service au profit de jeunes enseignants pour leur permettre de consacrer un temps significatif à leurs travaux de recherche. Les heures accordées en décharge sont alors compensées par des heures complémentaires permettant de faire effectuer par d'autres le service correspondant à cette décharge.

Au-delà des réductions de services ou des modalités particulières de prise en compte de certaines « tâches supplémentaires », les services d'enseignement en présence d'étudiants peuvent être diversement comptabilisés, avec l'application à l'heure de cours effective d'un « coefficient de majoration », non prévu par les textes : doublement des

105) C'est le cas par exemple dans une université du Sud-Est contrôlée par la Cour, où le directeur des études d'une composante bénéficiait à la fois de la prime de responsabilité pédagogique et d'une décharge de service de 160 heures TD. L'intéressé effectuant par ailleurs la totalité de son service d'enseignement en présence d'étudiants, cette « décharge » venait en réalité s'ajouter au service déjà effectué et se trouvait intégralement rémunérée sous forme d'heures complémentaires.

heures de cours magistraux pour la préparation à l'agrégation, attribution d'une heure majorée (1,2 heure TD) pour les séances de travaux dirigés devant des groupes de plus de 40 étudiants, etc.

Les déperditions qui affectent le potentiel enseignant peuvent enfin tenir à l'existence de sous-services plus ou moins institutionnalisés. En effet, les enseignants chercheurs n'effectuent pas systématiquement un service complet d'enseignement soit en raison du manque d'étudiants inscrits, soit parce que l'université est sur-dotée en personnel et que la charge d'enseignement ne suffit pas à les employer tous. Dans une université parisienne récemment contrôlée par la Cour, sur 62 états de service portés à la connaissance de la juridiction, 22 indiquaient ainsi un sous-service pouvant aller jusqu'à 40 % des obligations statutaires. Dans cette situation, la réglementation (décret du 6 juin 1984) impose à l'enseignant concerné de compléter son service dans un autre établissement de la même académie. Cette disposition, normalement mise en œuvre à la demande du président ou du directeur de l'établissement, n'est en réalité jamais appliquée. Dans les faits, les sous-services conduisent plus fréquemment à une inflation de l'offre de formation, soit par la création d'un enseignement supplémentaire correspondant au complément de service à assurer, soit à travers une « sur-comptabilisation » des heures de cours : tel enseignement de 30 heures sera compté pour 40 heures afin d'atteindre les obligations réglementaires de service de l'intéressé.

3 – Une gestion encore défaillante de la fonction enseignement

Le pilotage de l'offre de formation suppose une adéquation rigoureuse entre d'une part le potentiel disponible (obligations statutaires des personnels enseignants, diminuées des éventuelles décharges de service) et d'autre part les charges pédagogiques qui découlent des formations dispensées. Pour combler le déficit entre les charges et le potentiel, les établissements doivent généralement faire appel à des moyens d'enseignement supplémentaires, constitués par la dotation en heures complémentaires¹⁰⁶.

Cet ajustement de l'offre de formation exige une connaissance fine du contenu des formations, ainsi qu'un contrôle vigilant de l'emploi du temps des enseignants. Il suppose également que l'ouverture des

106) Les heures complémentaires permettent de rémunérer soit les services d'enseignement effectués par les personnels de l'établissement au-delà de leurs obligations statutaires, soit les cours assurés par les intervenants extérieurs (vacataires et contractuels).

enseignements soit subordonnée à la disponibilité des moyens et fasse l'objet d'un arbitrage préalable au sein de l'établissement. Ces deux conditions sont aujourd'hui très inégalement réunies dans les universités. Les différentes pratiques qui conduisent à sous-utiliser le potentiel statutaire, comme l'inflation des charges pédagogiques, témoignent d'une maîtrise encore défailante de cette fonction enseignement

a) La gestion du potentiel d'enseignement

Si la gestion administrative du personnel enseignant est souvent effectuée à l'échelon central de l'établissement par un service du personnel aux missions traditionnelles (situations statutaires, suivi des carrières, etc.), la gestion pédagogique et le décompte des services et des heures d'enseignement sont en revanche du ressort des composantes ou des départements, avec un retour au niveau central plus ou moins contrôlé.

L'ajustement du potentiel enseignant à l'offre de formation (en fonction des effectifs étudiants et de l'organisation des enseignements) est un travail réalisé de façon empirique, qui revient généralement aux responsables de département ou de filière. Il s'agit le plus souvent d'une gestion au fil de l'eau et il est rare que les composantes soient en mesure d'établir avant le deuxième trimestre un plan prévisionnel des charges d'enseignement pour l'ensemble de l'année universitaire. Dans ces conditions, les services centraux de l'établissement, chargés de préparer le budget et de prévoir les moyens d'enseignement nécessaires, sont réduits à travailler sur la base de maquettes pédagogiques parfois anciennes ou à se référer, faute de mieux, à la consommation des moyens d'enseignement de l'année précédente.

La connaissance du potentiel enseignant disponible pour assurer les formations souffre des mêmes imprécisions. Les emplois du temps sont établis au niveau des composantes, où il n'existe pas toujours d'application informatique de gestion des heures d'enseignement. L'obligation faite par une récente circulaire interministérielle d'établir, avant le début de l'année universitaire, un état prévisionnel des services est rarement respectée et certains présidents doivent parfois attendre jusqu'au mois d'avril pour pouvoir disposer, en dépit de relances répétées, des emplois du temps de l'année. Cette difficulté à appréhender le service des enseignants est encore accentuée lorsque ces derniers dispensent leurs enseignements dans plusieurs départements ou composantes différentes. Il est alors impossible, faute d'une gestion centralisée au niveau de l'université, de disposer d'une information fiable sur les services réellement effectués. Pour échapper à ce cloisonnement

des UFR, une université parisienne a adopté depuis peu un système de gestion par discipline, mais il s'agit là d'une expérimentation encore marginale.

Les nombreuses enquêtes réalisées tant par la Cour que par les chambres régionales des comptes ont par ailleurs montré qu'il n'existait pas de contrôle portant sur le service réellement effectué par les enseignants et sur le respect par ces derniers de leurs obligations statutaires. Le système repose en effet sur une base purement déclarative, à travers un état des services, rempli par les intéressés, pour le semestre ou l'année écoulés. Quelques tentatives de vérification « sur pièces », en rapprochant le service déclaré de l'emploi du temps de l'enseignant ou encore du planning d'occupation des salles, ont été effectuées dans certaines universités, mais ces pratiques demeurent exceptionnelles. Le plus souvent, les établissements se refusent à exercer un contrôle qu'ils qualifient de « policier » et susceptible d'être assimilé à une surveillance vétilleuse et vexatoire de l'activité pédagogique des enseignants.

Parallèlement, le paiement des heures complémentaires s'appuie, en règle générale, sur un état global récapitulant le total des heures enseignées et dont on déduit les heures statutaires (192 heures TD). Le caractère approximatif et parfois incomplet de ces documents ne permet de s'assurer ni de la réalité des heures effectuées, ni de l'accomplissement préalable, par les enseignants concernés, de la totalité de leurs obligations de service.

L'offre de formation, confrontation entre un potentiel et une charge d'enseignement, apparaît ainsi faiblement pilotée par les échelons centraux des universités auxquels est opposée l'indépendance pédagogique de leurs composantes. Ne disposant que de données partielles et tardives, ces services ont une capacité d'intervention limitée, qu'il s'agisse de la définition des besoins disciplinaires ou de l'utilisation des moyens pédagogiques.

b) L'attribution et la répartition des heures complémentaires

Dans ce contexte, le recours aux heures complémentaires, destinées à pallier l'éventuel déficit entre les besoins en heures d'enseignement et les moyens réellement disponibles, apparaît comme un outil essentiel dans la régulation de l'offre de formation. Cet outil reste cependant inégalement utilisé par les universités.

Les crédits destinés au paiement des heures complémentaires sont distribués entre les composantes, et il est rare que cette gestion reste centralisée au niveau de la présidence et de ses services. L'attribution des

dotations se fait en outre selon des modalités très différentes. Dans certaines universités, elle donne lieu à une négociation préalable avec chacune des composantes, négociation fondée sur leurs demandes motivées, ainsi que sur une analyse des moyens disponibles et des charges d'enseignement. La grande majorité des établissements se contente cependant des données issues du modèle SANREMO, ou s'appuie sur les consommations de l'année précédente, aménagées en fonction des besoins exprimés par les UFR, ce qui constitue en général une prime aux composantes les moins économes.

Le contrôle des consommations effectives par rapport aux prévisions initiales est par ailleurs souvent inexistant. La plupart du temps, les heures complémentaires payées sont enregistrées dans la comptabilité des composantes et les universités ne disposent pas toujours d'instrument permettant de mesurer *a posteriori* l'utilisation des crédits correspondants. Les dépassements, lorsqu'ils se produisent, sont en outre rarement sanctionnés, les composantes ayant toujours la possibilité de puiser dans leur budget propre de fonctionnement pour maintenir le niveau de leur offre de formation.

Face à l'explosion des heures complémentaires et compte tenu de la contrainte budgétaire, des procédures de plus en plus nombreuses se développent néanmoins pour assurer, au sein des universités, une meilleure gestion des moyens d'enseignement. L'analyse plus rigoureuse du potentiel disponible, le contrôle des maquettes habilitées, l'existence d'un plafonnement individuel des rémunérations en heures complémentaires (limitées par exemple à un demi-service d'enseignement), le souci de subordonner l'ouverture ou la création d'une option aux moyens effectivement disponibles, ou encore le développement de logiciels permettant de suivre les services d'enseignement, constituent des tentatives qu'il convient de souligner et qui ont contribué, en règle générale, à une nette diminution de la consommation en heures complémentaires au cours des dernières années.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Alors qu'il est confronté à des défis majeurs, on peut s'interroger sur la capacité de réaction du système d'enseignement supérieur, au premier rang duquel figurent les universités.

Le gouvernement de l'ensemble universitaire souffre de faiblesses structurelles. Dans un univers où règne la liberté de l'enseignement et l'indépendance des universitaires, l'Etat dispose de pouvoirs importants en matière de gestion, mais surtout en matière de garantie de l'égalité des étudiants ainsi que de la qualité des formations. Toutefois, l'usage qu'il fait de ces pouvoirs ne peut pas être considéré comme satisfaisant. L'opacité et les conséquences inflationnistes de la méthode de répartition des moyens condamnent le système actuel. L'habilitation a conduit à la multiplication souvent injustifiée des formations sans en garantir la qualité, contribuant ainsi à remettre en question le caractère national des diplômes dont elle devait pourtant être le garant. Si la contractualisation avec les établissements a constitué un incontestable progrès, ses effets restent marginaux et, au total, la maîtrise du développement d'un ensemble dont il a la responsabilité échappe en grande partie à l'Etat.

Face à lui, les universités apparaissent encore, dans de nombreux cas, tout aussi faibles, en raison notamment des forces centrifuges qui s'y exercent. Produit de l'histoire et de certaines des règles de fonctionnement des établissements, le pouvoir est longtemps resté dans les composantes, parfois même dans les équipes universitaires, au détriment des structures fédérales.

L'allocation et la gestion des moyens financiers ont encore trop rarement acquis la place centrale qu'ils devraient avoir dans la vie des établissements, en particulier pour ce qui touche à la fonction enseignement. Le suivi du potentiel enseignant, depuis la répartition des emplois jusqu'à l'exécution des services, relève plus de décisions ponctuelles, voire individuelles, que d'arbitrages globaux, justifiés par la cohérence de l'offre de formation et l'utilisation rationnelle des moyens. La gestion universitaire se caractérise encore trop souvent par l'absence de maîtrise, sans même parler de contrôle, des fonctions essentielles de la vie de l'établissement. Enfin, le respect de la réglementation est rarement assuré et ce dans presque tous les domaines : statuts, gestion, droits d'inscription, services des enseignants.

Il conviendrait d'aller au bout de la logique introduite par la loi de 1968 et renforcée en 1984 : que les universités exercent la plénitude de

leurs pouvoirs en matière d'enseignement supérieur, sous réserve qu'elles en assument totalement la responsabilité et soient tenues de rendre compte de leurs résultats, qu'ils soient pédagogiques ou financiers. La maîtrise directe de leur personnel technique et administratif ainsi que de la gestion de leur patrimoine immobilier et la mise en œuvre d'un budget global, incluant les dépenses de rémunération, permettraient aux universités de s'organiser comme elles le souhaitent, à partir de principes qu'il appartient à l'Etat de fixer.

Celui-ci doit ainsi redéfinir le cadre général de son action et préciser la façon dont il entend mettre en œuvre ses fonctions d'animation, de contrôle et de coordination de l'enseignement supérieur. L'exercice de contractualisation serait alors revu, dans son contenu et dans sa durée, pour devenir l'expression des engagements réciproques du ministère et des établissements et le moyen d'apprécier leur mise en œuvre. L'habilitation, indispensable si l'on souhaite conserver les diplômes nationaux, devra aussi être revue dans tous ses aspects, qu'il s'agisse de son contenu, incluant la définition précise de ce qu'est un domaine de formation, de sa portée, de sa périodicité ou encore des conditions de son éventuel retrait.

Les établissements ont cependant, eux aussi, de grands progrès à faire pour pouvoir exercer l'autonomie qu'ils revendiquent. Le premier sera de renforcer la fonction présidentielle. Le second sera de consolider la fonction administrative et financière, en donnant au secrétaire général et à ses services la place et le rôle qui leur reviennent dans la hiérarchie de l'établissement. Le troisième sera d'organiser la fonction pédagogique en rationalisant l'offre de formation, notamment par une plus grande sélection vis-à-vis des diplômés et parcours de formation proposés, mais également en contrôlant plus étroitement l'utilisation des crédits et des emplois, ainsi que le respect des obligations de service.

Enfin, les lacunes constatées dans la gestion des personnels, enseignants et non enseignants, ou dans le suivi des investissements, qui ne sont pas toujours directement imputables aux universités, soulignent la nécessité de définir précisément les compétences des différents acteurs. En ce qui concerne en particulier les investissements, il conviendra de donner les moyens, soit aux services déconcentrés, soit aux universités, d'en assurer la maîtrise d'ouvrage, faute de quoi la seule solution serait de confier cette compétence aux collectivités locales.

Chapitre VIII

L'efficacité de l'enseignement supérieur

Les formations supérieures ne peuvent pas être tenues pour seules responsables des échecs des étudiants et du chômage des diplômés. Toutefois les moyens que la collectivité met au service de l'enseignement supérieur exigent que les établissements donnent la possibilité au plus grand nombre d'acquiescer une formation sanctionnée par un diplôme qui débouche sur un emploi. Il paraît dès lors légitime de chercher à apprécier l'efficacité de l'enseignement supérieur. Cet exercice est ardu à un double titre.

En premier lieu, il nécessite de définir les objectifs de l'enseignement supérieur à l'égard des étudiants qu'il accueille. Il exige également de disposer de données statistiques fiables sur l'activité et les résultats du système de formation supérieure. Sur ces différents points, de nombreuses carences entravent l'analyse.

En second lieu, l'enseignement supérieur a certes, en l'espace de vingt ans, amélioré ses performances. En témoignent indéniablement la progression des effectifs, l'augmentation du nombre de diplômes délivrés ou l'aisance qu'ont, comparativement aux autres, les étudiants à s'insérer sur le marché de l'emploi. Il faut toutefois dépasser ce constat global car des contrastes importants affectent les performances des filières et des établissements. Il convient dès lors d'en identifier les causes et d'agir sur elles pour améliorer les résultats. A ce titre, les réformes successives qui ont marqué les premiers cycles universitaires ont exprimé tout à la fois la préoccupation du ministère devant des résultats considérés comme décevants et ses difficultés à trouver des solutions efficaces.

I – Des objectifs très généraux

A la différence de l'enseignement scolaire qui doit scolariser tous les enfants jusqu'à l'âge de seize ans, l'accès à l'enseignement supérieur est fondé sur une décision individuelle de poursuite d'études. Ce caractère facultatif peut expliquer pourquoi aucun taux cible de passage entre les enseignements scolaire et supérieur n'a été défini. Ce n'est que depuis peu et de façon informelle, que les responsables du ministère de l'éducation nationale estiment souhaitable un taux d'accès de 50 % d'une classe d'âge.

Pourtant l'ouverture de l'enseignement supérieur au public le plus nombreux est une nécessité car, dans un contexte international où l'innovation constitue un facteur essentiel de progrès, elle contribue à élever le niveau de qualification de la population. Dans son livre premier relatif aux principes généraux de l'éducation, le code de l'éducation

précise ainsi que cet enseignement doit contribuer à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel de la nation, à la croissance régionale et nationale et à la réduction des inégalités sociales et culturelles en assurant un accès aux formes les plus élevées de la culture et de la recherche.

L'ouverture à un public plus large que par le passé est venue remettre en cause la mission traditionnelle de l'enseignement supérieur qui est de former les étudiants à la démarche scientifique pour qu'ils rejoignent, au terme de leur cursus, l'enseignement ou la recherche. En accueillant des étudiants plus nombreux mais également plus divers dans leurs besoins et leurs attentes à l'égard de l'institution éducative, l'enseignement supérieur n'a certes pas renoncé à sa mission de préparation à la recherche scientifique mais cet objectif premier été complété par d'autres relatifs à la professionnalisation et à l'insertion dans la vie active. En effet, plus que par le passé, les premières années correspondent à une période de choix des étudiants, selon qu'ils envisagent de poursuivre leurs études ou qu'une fois leur diplôme obtenu, ils décident de se présenter sur le marché de l'emploi.

La loi sur l'enseignement supérieur de 1984 a tenu compte de la mutation des attentes des étudiants en précisant les objectifs de chacun des cycles universitaires. Ces objectifs doivent toutefois être traduits en actions concrètes, dont les réformes successives des premiers cycles universitaires montrent les difficultés de mise en œuvre.

Les objectifs définis par la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur

Le premier cycle universitaire a pour finalités :

- « de permettre à l'étudiant d'acquérir, d'approfondir et de diversifier ses connaissances dans des disciplines fondamentales ouvrant sur un grand secteur d'activité, d'acquérir des méthodes de travail et de sensibiliser à la recherche ;

- de mettre l'étudiant en mesure d'évaluer ses capacités d'assimilation des bases scientifiques requises pour chaque niveau et type de formation et de réunir les éléments d'un choix professionnel ;

- de permettre l'orientation de l'étudiant dans le respect de sa liberté de choix, en le préparant soit aux formations qu'il se propose de suivre dans le deuxième cycle, soit à l'entrée dans la vie active après l'acquisition d'une qualification sanctionnée par un titre ou un diplôme, ont pour finalité de permettre aux étudiants d'acquérir, d'approfondir et de diversifier leurs connaissances et leurs méthodes de travail, de réunir

les éléments d'un choix professionnel et de choisir leur orientation au sein de l'université ou dans la vie active ».

Le second cycle « regroupe des formations comprenant, à des degrés divers, formation générale et formation professionnelle. Ces formations, organisées notamment en vue de la préparation à une profession ou à un ensemble de professions, permettent aux étudiants de compléter leurs connaissances, d'approfondir leur culture et les initient à la recherche scientifique correspondante ».

Le troisième cycle est défini comme « une formation à la recherche et par la recherche, qui comporte la réalisation individuelle ou collective de travaux scientifiques originaux ». Il comprend « des formations professionnelles de haut niveau intégrant en permanence les innovations scientifiques et techniques ».

II – Des résultats difficiles à mesurer

En raison de la pluralité des objectifs fixés à l'enseignement supérieur, plusieurs critères de jugement doivent être combinés pour mesurer son efficacité : l'accès à l'enseignement supérieur renseigne sur sa capacité d'accueil ; le nombre de diplômes délivrés mesure sa capacité à doter les étudiants d'une qualification reconnue ; l'insertion professionnelle des étudiants permet d'apprécier sa capacité à répondre aux besoins économiques.

Sur ces trois points, l'enseignement supérieur a indéniablement amélioré ses performances. L'accès à l'enseignement supérieur s'est fortement accru de même que le nombre de diplômes délivrés. Les diplômés de l'enseignement supérieur accèdent plus facilement que les autres à un emploi.

Toutefois, si les études du ministère de l'éducation nationale mettent en relief ces éléments favorables, des nuances importantes doivent être apportées. En effet, la réussite globale du système de formation supérieure recouvre des contrastes marqués entre filières et établissements. L'échec concerne de nombreux étudiants, tout particulièrement dans les premiers cycles universitaires, et représente une déperdition de moyens. Enfin le ministère ne dispose pas encore de toutes les statistiques qui permettraient d'approfondir l'analyse. Aussi de nombreuses précautions doivent-elles être prises pour ne pas biaiser l'interprétation des données disponibles.

A – L'accès aux formations supérieures

En l'espace de vingt ans, l'enseignement supérieur a su accueillir un nombre croissant d'étudiants. Il est devenu un enseignement de masse. Pourtant tous les élèves issus du système scolaire ne bénéficient pas de la même chance d'y accéder et d'y poursuivre un cursus. Ces disparités tiennent aux caractéristiques des étudiants mais également à l'action sélective de l'institution éducative.

La probabilité d'accès à l'enseignement supérieur n'est pas la même pour tous les bacheliers. Toutes filières supérieures confondues, les bacheliers généraux prédominent. En 2000, ces derniers constituaient 83 % des entrants à l'université, hors IUT. Dans les IUT, ils en représentent 67%. En cours de cursus, l'accès en second cycle, hors IUT et secteur médical, présente de fortes disparités qui sont également liées à la nature du baccalauréat. Le taux moyen d'accès est de 68 % pour les bacheliers généraux, de 22,5 % pour les bacheliers technologiques et seulement de 8,5 % pour les bacheliers professionnels.

Les retards de la scolarité antérieure influent également sur le parcours des étudiants. Le taux d'accès au deuxième cycle est de 73,6 % pour un bachelier ayant obtenu son baccalauréat sans retard, de 49,9 % si ce retard est d'un an et de 29,1 % s'il est supérieur à un an. Si l'on rapproche ces données des études conduites par la DPD sur les retards scolaires qui démontrent une forte corrélation avec l'appartenance socio-professionnelle des parents, il faut en déduire que les facteurs de discrimination sociale à l'œuvre à l'école manifestent leur influence dans l'enseignement supérieur et même s'y accentuent.

L'efficacité du système d'aide sociale

Le code de l'éducation charge le service public de l'éducation de contribuer à garantir l'égalité des chances. L'article L. 821-1 précise que *« la collectivité nationale accorde aux étudiants, dans les conditions déterminées par voie réglementaire, des prestations qui sont dispensées notamment par des organismes spécialisés [...] Elle privilégie l'aide servie à l'étudiant sous condition de ressources afin de réduire les inégalités sociales. [...] »*.

Les aides versées sous conditions de ressources sont toutefois minoritaires au sein du dispositif d'aide sociale, même si les mesures du nouveau plan social étudiant vont dans le sens d'un accroissement sensible du volume des bourses. En effet, il n'existe pas un mais des dispositifs d'aide sociale aux étudiants, gérés par des acteurs divers, dont les préoccupations ne sont pas toujours convergentes. Seules les bourses et les œuvres universitaires sont en effet exclusivement **dédiées au public**

étudiant, les autres prestations relevant de la politique familiale, fiscale, ou sociale au sens large.

Il en résulte une absence de connaissance précise et synthétique des masses financières consacrées au financement de ces dispositifs, des incohérences dans la réglementation des aides et une absence de coordination institutionnelle qui doivent d'autant plus être soulignées que l'enjeu financier global - de l'ordre de 6,4 Md€¹⁰⁷ - est loin d'être négligeable.

La principale difficulté à laquelle se heurte aujourd'hui tout projet de réforme est l'absence d'option claire en matière de **finalités** du système : s'agit-il d'assurer un rééquilibrage des situations au profit des familles défavorisées qui ont un potentiel d'investissement limité dans les études de leurs enfants ou de lier à la qualité d'étudiant le bénéfice d'une allocation égalitaire supposée garantir une autonomie suffisante ?

En effet, comme il l'a déjà été indiqué, les statistiques du ministère de l'éducation nationale démontrent, toutes filières de formation confondues, une surreprésentation des étudiants issus des catégories sociales les plus favorisées, au détriment de ceux issus de catégories sociales plus modestes.

Origine sociale et accès à l'enseignement supérieur dans l'Union européenne

« Dans l'Union européenne, la participation à l'enseignement supérieur est d'autant plus importante que le niveau d'études atteint par le père ou la mère est élevé. Quel que soit le pays considéré, le profil est similaire : on trouve proportionnellement plus de jeunes dans l'enseignement supérieur dans les familles où le chef de ménage a déjà un diplôme de l'enseignement supérieur et proportionnellement moins de jeunes dans l'enseignement supérieur dans les familles où le chef de ménage a un diplôme de l'enseignement primaire ou secondaire inférieur. C'est en Grèce et en Autriche que la différence est la plus remarquable »

Regards sur l'éducation, OCDE, 2001

S'il dépend des caractéristiques propres des étudiants, l'accès à l'enseignement supérieur dépend tout autant des structures de formation. Par exemple, les taux d'accès au deuxième cycle diffèrent selon les filières et les établissements. En droit, ils sont de 25,9 % en deux ans, de

107) Voir chap. VI-B-1.

28,4 % en sciences économiques, de 34,2 % en lettres et sciences humaines et de 26,4 % en sciences. De tels écarts ne peuvent résulter d'écarts équivalents dans les valeurs respectives des étudiants mais signifient que les différentes filières imposent leurs propres schémas de sélection. Ceci est également vrai à l'échelle des établissements car, d'une université à l'autre, le taux d'accès en second cycle varie du simple au triple, traduisant ainsi des pratiques très diverses. Certaines universités procèdent dès l'entrée en première année à une sélection plus ou moins manifeste bien qu'illégale, ce qui leur permet d'atteindre un taux élevé de passage en deuxième année. D'autres opèrent une sélection après l'entrée et présentent des taux de passage en deuxième année voire en fin de DEUG, très faibles.

L'impact de tels comportements sélectifs, coûteux pour la collectivité, est toutefois délicat à quantifier, en l'absence d'études fines du ministère de l'éducation nationale. Aussi le ratio de l'accès au deuxième cycle ne peut-il être utilisé sans précaution. En particulier, le fait de ne pas accéder à ce deuxième cycle n'est pas toujours synonyme d'échec. Ainsi les diplômés de DEUG qui intègrent des écoles d'ingénieurs ne peuvent bien sûr être considérés comme ayant échoué dans leur accès au cycle suivant, pas plus que ceux qui décident de se présenter sur le marché du travail. Il est dès lors difficile d'interpréter les disparités d'accès entre filières et établissements qui résultent tout autant des choix individuels des étudiants que des responsabilités de l'institution universitaire.

B – La production de diplômes

En 1998, parmi les 730 000 jeunes qui achevaient leur formation initiale, 286 000, soit près de 40 % sont sortis titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. 148 000, soit plus de la moitié d'entre eux, ont obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur long. Vingt ans auparavant, ils n'étaient respectivement que 123 000 et 53 000.

Force est pourtant de constater de très fortes disparités entre filières. Pour le DEUG, la formation la plus sélective est le droit (taux de réussite de 73 % quel que soit le nombre d'années pour y parvenir), la moins sélective, les STAPS (91 %). Pour la licence et la maîtrise, les taux se situent à 73 % et 72 % en droit alors qu'ils sont en langues de 57 % et de 33 %. Les écarts entre les universités sont tout aussi importants. Par exemple, dans les formations en droit, les taux de réussite vont du simple au triple selon les établissements.

L'amplitude de ces écarts ne s'explique pas par des considérations socio-économiques car certaines universités proches, voire même limitrophes, obtiennent des résultats très différents. Elle ne s'explique pas plus par la taille des établissements, ni par leur caractère multidisciplinaire ou, au contraire, spécialisé. Aucun élément, en dehors des caractéristiques pédagogiques et des spécificités d'organisation de chaque université, ne semble donc expliquer la réussite de certains établissements, que ni l'ancienneté, ni la réputation, ni le niveau de dotations en enseignants ou en moyens budgétaires ne distinguent particulièrement. En l'absence d'études comparatives entre les universités et d'analyse sur les facteurs de leurs performances contrastées, le ministère de l'éducation nationale n'est pas à même d'expliquer ces phénomènes.

Pour éclairer ces derniers, le ministère devrait être en mesure, ce qui n'est pas le cas, de lever les incertitudes concernant la connaissance et l'interprétation des performances des établissements. Il n'existe pas encore d'étude systématique et fiable des taux de réussite aux différents diplômes. Les études du ministère portant sur les chances de réussite des étudiants durant leur parcours de formation sont lacunaires et sujettes à caution. S'il existe des données sur les DEUG, le ministère n'a pas encore publié de données sur les probabilités qu'ont les bacheliers d'obtenir des diplômes tels que la licence ou la maîtrise. Le panel de bacheliers 1996 élaboré par la DPD devrait permettre une meilleure connaissance statistique, mais il n'a que cinq ans de recul, ce qui est trop court pour analyser les parcours d'étudiants. Par ailleurs, la base de données SISE qui recense les étudiants par diplôme et les enquêtes annuelles sur les diplômes obtenus souffre d'incertitudes sur les informations communiquées par les universités. Des erreurs ont notamment entaché certaines années l'identification des étudiants. L'amélioration de l'information est une préoccupation du ministère mais on ne peut pour l'instant que relever des divergences inexpliquées entre les diverses sources d'information.

Par ailleurs, la capacité d'une université à doter ses étudiants d'un diplôme peut être appréciée de différents points de vue. En premier lieu, la durée d'obtention d'un diplôme peut être plus ou moins longue. Il existe certes des normes sur lesquelles sont bâtis les cursus des diplômes. Pour certains d'entre eux, le nombre de réinscriptions est limité par les textes. Ainsi sont limitées à trois fois les inscriptions annuelles au DEUG, deux inscriptions supplémentaires pouvant être acceptées sur dérogation accordée par le président de l'université. Mais, outre le fait que ces prescriptions sont appliquées avec tolérance, les choix personnels de certains étudiants peuvent les conduire à étaler leur formation dans le temps. Si, selon les données du ministère de l'éducation nationale, près de

80 % des étudiants obtiennent leur DEUG, ce taux résulte d'un calcul qui ne tient pas compte du facteur temporel, puisqu'il cumule les résultats d'étudiants ayant obtenu leur diplôme en plus de deux ans, voire jusqu'à cinq ans pour 6 000 d'entre eux.

En second lieu, le taux de succès au DEUG n'est pas en soi un ratio pertinent parce qu'il est mesuré par rapport aux étudiants qui se sont inscrits deux années de suite. En effet, il occulte les étudiants qui ont abandonné au cours ou à la fin de la première année. L'analyse du devenir des bacheliers un an après leur entrée dans l'enseignement supérieur montre, en effet, un phénomène massif de redoublement et d'abandon. Sur 100 étudiants inscrits, 36 redoublent dans la même filière ou dans une autre, 21 quittent l'université sans diplôme et 15 se réorientent vers une autre formation, notamment en IUT et en STS.

Certes les abandons se traduisent dans la plupart des cas par des réorientations en dehors du système universitaire. Une étude réalisée par des universitaires sur les élèves d'un établissement de l'ouest qui n'avaient pas repris leur inscription en DEUG, a montré que seuls 10 % des effectifs de la cohorte pouvaient être considérés comme en échec réel, c'est-à-dire qu'ils n'avaient obtenu aucun diplôme, n'étaient pas dans une autre filière d'enseignement supérieur ou n'avaient pas passé un concours administratif. Une approche de ce type souligne que le DEUG remplit des fonctions très diverses, dont une fonction de palier d'orientation qui ne peut pas être négligée. Il reste que le phénomène d'abandon et de redoublement en première année de DEUG ne saurait devenir une forme de substitut coûteux à une défaillance manifeste de la politique d'orientation des étudiants.

Enfin les données internationales relatives aux résultats des premiers cycles de formation sont encore éparses et ne permettent pas des comparaisons fiables. Ainsi dans son rapport « *Improving student achievement in English higher education* » publié en janvier 2002, le National Audit Office, homologue de la Cour des comptes française, a-t-il montré qu'en Angleterre, 77 % des étudiants inscrits pour la première fois en université en 1998-1999, ont obtenu leur « *first degree* » au terme des trois années du premier cycle britannique. Ce taux est, selon les rédacteurs, particulièrement élevé et n'est devancé que par celui du Japon (90 %). En comparaison, le taux de réussite des étudiants français inscrits dans un cursus de trois ans qui débouche sur la licence, est médiocre puisqu'il se situe à environ 55 %, soit moins que les Etats-Unis qui dépassent les 60 % ou l'Allemagne située à plus de 70 %.

En l'absence d'informations plus précises sur le contenu de ces statistiques, de telles comparaisons qui mettraient la France en position défavorable, sont cependant sujettes à débat.

C – L’insertion professionnelle des diplômés

L’efficacité des établissements d’enseignement supérieur peut être également appréciée en fonction de la capacité qu’ont leurs diplômés à s’insérer dans le marché du travail. La majorité des diplômés universitaires sont aujourd’hui embauchés par le secteur privé, alors que, dans leur grande majorité, ils s’inséraient autrefois dans le secteur public ou se dirigeaient vers des professions réglementées. Cette évolution expose donc de façon croissante les diplômés aux aléas du marché du travail.

L’insertion professionnelle des jeunes diplômés est un processus complexe qui confronte un parcours de formation, une dynamique professionnelle individuelle et la situation conjoncturelle de l’offre d’emploi. La capacité des universités à peser sur ce processus, qui leur est en grande partie extérieur, ne peut être que limitée. La dialectique nécessaire entre systèmes éducatif et productif conduit cependant certains établissements à s’intéresser au sort des étudiants pour les informer sur les débouchés et adapter leur offre de formation en conséquence. Toutefois de telles démarches sont encore rares.

1 – Une efficacité relative

Un diplômé de l’enseignement supérieur trouve toujours un emploi plus rapidement qu’un diplômé de l’enseignement secondaire. Six ans après la fin de leurs études, près de huit diplômés du supérieur sur dix ont un emploi, alors que cette proportion n’est que de six diplômés sur dix pour les sortants de l’enseignement secondaire. Comme dans les autres pays comparables, l’enseignement supérieur joue donc un rôle accélérateur dans l’obtention d’un emploi. Il facilite également l’accès à des fonctions d’encadrement. Cinq ans après la fin de leurs études, les diplômés de l’enseignement supérieur exercent en moyenne cinq fois plus souvent que les diplômés du second degré une profession supérieure ou intermédiaire.

Ces constats globaux recouvrent toutefois des performances contrastées selon les filières de formation. En 1999, les écoles d’ingénieurs présentaient, trois ans après la fin des études, un taux de chômage de 2 %, les écoles de commerce de 3 %, les diplômés de troisième cycle universitaire de 8 % et les diplômés de deuxième cycle de 10 %. De tels écarts marquent également l’accès aux postes d’encadrement auxquels parviennent 88 % des diplômés des grandes écoles, plus de 80 % des diplômés des troisièmes cycles, 67 % des diplômés des licences et maîtrises, plus de 50 % des diplômés des DEUG,

et 45 % des titulaires de diplômes universitaires de technologie (DUT) ou de brevets de techniciens supérieurs (BTS). Autrement dit, un emploi stable et bien rémunéré est aujourd'hui plus particulièrement lié à la détention d'un diplôme de troisième cycle ou d'une grande école.

La nature disciplinaire des filières est un autre facteur discriminant. Si les titulaires d'un diplôme scientifique ou technique ont relativement bien tiré parti de l'amélioration économique des années récentes, il n'en va guère de même pour les littéraires. Alors qu'en mars 1999, environ trois diplômés sur quatre occupaient un emploi stable (CDI ou fonctionnaire), trois ans après la fin de leurs études, à peine un tiers des diplômés du deuxième cycle en lettres et sciences humaines occupaient un emploi à durée indéterminée.

2 – La faiblesse de l'appareil d'information des universités

Les écoles ne vivent sous leur statut privilégié que parce que leur efficacité en matière d'insertion professionnelle est avérée. Cette dernière est mesurable immédiatement et les établissements se mobilisent pour faciliter l'insertion professionnelle de leurs étudiants et assurer un suivi de leur parcours professionnel, le plus souvent d'ailleurs à travers les associations d'anciens élèves.

Sans doute en raison de leur culture, davantage orientée vers la transmission du savoir, les universités se sont inégalement mobilisées pour s'informer du devenir professionnel de leurs étudiants. Les services d'information et d'orientation effectuent certes des études sous la forme de questionnaires adressés à certaines catégories de diplômés, notamment issus des filières professionnalisantes. Certaines universités ont même créé, en collaboration avec des collectivités locales, des organismes spécialisés dans la recherche sur l'insertion professionnelle. Quelques observatoires sont particulièrement actifs. Cependant cette préoccupation est trop récente pour avoir débouché sur des résultats significatifs. De plus, la diversité des méthodes employées rend difficile la formulation de conclusions générales sur les facteurs concourant au devenir professionnel des étudiants. Les tentatives récentes pour définir des méthodes d'analyse sur l'insertion professionnelle des étudiants devraient permettre d'en approfondir la conduite et d'en affermir les résultats.

III – Des réformes des premiers cycles universitaires aux résultats mitigés

La loi sur l'enseignement supérieur de 1984 a été la première à formuler les trois objectifs du premier cycle universitaire à ce jour intégrés dans le code de l'éducation : préparation au second cycle, orientation et professionnalisation. Le premier objectif s'inscrivait dans la tradition séculaire de l'université et correspondait à son public habituel. En revanche, les deux derniers objectifs visaient à prendre en compte les évolutions alors en cours de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire la massification et la diversification des publics d'étudiants. Plus précisément, ils furent conçus pour répondre aux difficultés d'étudiants qui, n'ayant pas forcément les acquis requis par l'enseignement universitaire traditionnel, n'étaient pas armés pour poursuivre leurs études.

Si la formulation de ces trois objectifs repose sur une analyse pertinente des transformations de l'enseignement supérieur, elle n'a pas permis de lever les contradictions entre eux. Aussi les mesures à prendre étaient-elles nécessairement complexes.

Dans ce cadre, le ministère de l'éducation nationale s'est investi dans deux directions complémentaires. D'une part, une « rénovation pédagogique », entreprise dès les années 1980, a progressivement revu les modalités de prise en charge des étudiants au sein des DEUG. D'autre part et de façon beaucoup plus récente, une réflexion a été conduite sur l'accès au DEUG et plus largement aux différentes filières de l'enseignement supérieur, ce qui a requis l'élaboration de politiques d'orientation dans les schémas « post-baccalauréat ». Ces deux volets de mesures ont abouti à des résultats mitigés.

A – La rénovation pédagogique des premiers cycles

Sous le vocable de « rénovation pédagogique », le ministère de l'éducation nationale regroupe un ensemble de mesures relatives aux modalités de prise en charge des étudiants dans les premiers cycles d'université. Cette démarche a peu à peu identifié cinq voies qui ont fait l'objet de réformes successives : amélioration de l'orientation en cours d'études, pluridisciplinarité des formations, renforcement de l'encadrement notamment par la voie du tutorat, assouplissement des modalités du contrôle des connaissances, préparation à l'insertion professionnelle.

La première réforme, menée dès 1984, n'a pas donné de résultats tangibles. Les mêmes orientations ont été reprises en 1992, avec une insistance particulière sur la pluridisciplinarité. En 1996, les « états généraux de l'université » revenaient sur le sujet. Ils ont abouti en 1997 à la publication d'arrêtés dont l'application est récente et la pertinence contestée par les universités.

1 – L'organisation des enseignements de DEUG

Les arrêtés publiés en 1997 ont mis en place une organisation semestrielle des années de DEUG, le but étant de permettre aux étudiants de se réorienter en fin de premier semestre vers une autre filière, soit de l'université qu'ils fréquentent, soit d'un autre établissement d'enseignement supérieur. Hormis le cas, très original, d'une université qui a bâti ses cours sur un rythme de quatre mois, cette nouvelle organisation a été respectée par les universités contrôlées par la Cour. Le revers de cette mesure fut qu'elle a conduit à multiplier les contrôles et les examens qui, selon les universités, occuperaient désormais entre le quart et la moitié des périodes d'enseignement qui s'en sont trouvées amputées d'autant.

Par ailleurs, la réforme de 1997 a accordé une place importante au régime de contrôle des connaissances et d'acquisition des diplômes. Capitalisation et compensation intégrale des notes, inscription conditionnelle possible en deuxième année en cas d'échec partiel, double session d'examens et fortes garanties relatives aux modalités d'appréciation des épreuves (notamment à travers l'anonymat et la composition des jurys) forment un corpus de règles auquel les représentants des étudiants sont très attachés mais dont l'application suscite des interrogations. La nouvelle réglementation des examens a certes eu un effet bénéfique car elle a induit une harmonisation des pratiques de notation et réduit le nombre de recours d'étudiants. Toutefois les universités ne pensent pas qu'elle ait réellement amélioré les résultats de ces derniers. Quant à la compensation intégrale des notes, elle est très critiquée puisqu'elle peut permettre à un étudiant d'obtenir un diplôme sans même avoir atteint la moyenne dans une matière fondamentale de sa filière.

2 – L'orientation des étudiants en cours de DEUG

Dès le milieu des années 1980, l'introduction de plus d'interdisciplinarité dans les enseignements et la création de cursus professionnalisants ont été tenus par les responsables du ministère de

l'éducation nationale pour des facteurs d'amélioration de l'orientation des étudiants. A cette fin, les DEUG ont fait l'objet d'une refonte des programmes et des diplômes d'études universitaires scientifiques et techniques (DEUST) ont été instaurés en 1984. Ces décisions eurent des effets limités : un tiers seulement des DEUG furent alors rénovés et les DEUST sont restés marginaux. En 1992, le ministère a rappelé aux universités la nécessité de s'intéresser à l'orientation de leurs étudiants et de mettre en place des formations pluridisciplinaires. Ce rappel n'eut guère plus de succès. S'agissant de la semestralisation mise en place par la réforme de 1997, le bilan dressé tant par le comité de suivi de la réforme que par la Cour à l'occasion de son enquête, montre qu'elle a été très diverse selon les universités.

La réorientation est, en effet, à la fois la procédure la plus novatrice de la réforme de 1997 mais aussi son échec le plus patent. Une seule université, sur les dix établissements où l'application de la mesure a été contrôlée, la juge efficace car le dispositif s'y inscrit dans une politique de site qui permet de coordonner les filières de droit et d'AES de cette université avec un IUT de formations tertiaires. Ailleurs les établissements considèrent que la réorientation bute sur sa date, un premier semestre ne pouvant, pour des raisons de calendrier, être pris en considération que par une autre filière de la même université et non par un autre établissement. La réorientation bute aussi sur les comportements sélectifs des établissements qui limitent les possibilités de rejoindre leur formation après un semestre passé en université. Par ailleurs, la réorientation devrait être d'autant plus facile que les disciplines sont proches et que les cursus ne font pas une part trop précoce à la spécialisation disciplinaire. Or, malgré une volonté affichée de favoriser la pluridisciplinarité, les arrêtés de 1997 ont mis en place une réglementation très stricte des diplômes nationaux qui, visant à offrir des garanties de qualité des formations et d'égalité de traitement entre universités, ont limité les possibilités effectives de réorientation.

Enfin, les réorientations de filières ne garantissent pas toujours une réussite des étudiants. Rares sont en effet les étudiants qui réussissent à valider leur première année après une réorientation en fin de premier semestre : ils seraient environ un sur quatre.

3 – Les dispositifs d'aide à la réussite

En première année de DEUG, le problème est de combler l'écart entre les connaissances acquises dans l'enseignement secondaire et les connaissances requises par l'enseignement supérieur. Les classes préparatoires et les IUT ont conservé des méthodes plus proches, voire

similaires à celles du lycée ; l'écart à gérer est donc moindre que dans les universités.

Initiés par de nombreuses universités, les dispositifs d'aide à la réussite ont trouvé leur assise réglementaire en 1992 et ont été généralisés en 1997. Ils préconisent notamment le travail en petits groupes d'étudiants. La rénovation des DEUG scientifiques est en partie basée sur une telle méthode, il est vrai d'autant plus facile à mettre en œuvre qu'elle concerne un nombre d'étudiants en diminution et qu'il est absolument nécessaire non seulement de retenir, mais d'attirer dans des formations qui deviennent surencadrées, en raison de la baisse sensible des effectifs.

Autre dispositif pédagogique, les unités de découverte et de méthodologie doivent permettre aux étudiants d'acquérir les méthodes du travail universitaire. Ces unités sont désormais généralisées mais elles ne concernent que le premier semestre d'études. Les travaux des étudiants en leur sein ne sont guère reconnus car ils n'ont qu'un faible coefficient. Enfin, la création de ces unités rencontre des obstacles dans les universités, notamment dans les grands établissements pluridisciplinaires où se posent des problèmes de coordination et d'agencement des emplois du temps.

Quant au tutorat, il constitue désormais une pratique répandue. Toutefois les différentes formes qu'il revêt ne font pas encore l'objet d'une distinction claire : qu'il s'agisse d'accueil, d'accompagnement ou de soutien des étudiants, l'organisation à mettre en place doit être différente puisqu'elle ne s'adresse pas aux mêmes publics. Les dispositifs de soutien destinés aux étudiants en difficulté attirent souvent les bons éléments et ne concernent donc pas toujours ceux qui en tireraient le plus profit. Quant à leur organisation, elle reste souvent liée à des initiatives isolées d'enseignants volontaires.

Les dispositifs préconisés ou rendus obligatoires depuis plus de dix ans sont appliqués de manière inégale, parfois du fait de leur rigidité, parfois par insuffisante implication des établissements et des enseignants. Leur principe n'est pas à remettre en cause. Au demeurant, dans d'autres pays confrontés à l'insuffisance de la réussite dans l'enseignement supérieur, les recommandations qui ont été émises pour y répondre portent sur des mesures similaires. Le National audit office, homologue de la Cour des comptes en Grande-Bretagne, ayant publié récemment des rapports sur l'amélioration des résultats de l'enseignement supérieur en Angleterre, il a paru intéressant à la Cour, sans qu'elle fasse sienne ces propositions, de citer les recommandations émises à destination des établissements.

Les recommandations du NAO pour l'amélioration de l'efficacité de l'enseignement supérieur et de l'enseignement professionnel post-scolaire en Angleterre

Le National Audit Office a publié en 2001 et 2002 deux rapports sur les résultats de l'enseignement supérieur en Angleterre, l'un concernant les collèges de « further education » (enseignement à dominante professionnelle ouvert dès la fin de l'obligation scolaire à 16 ans), l'autre les institutions de « higher education » (universités).

Le NAO constate que 56 % des plus jeunes et 51 % des plus âgés achèvent, avec succès, leur cycle d'enseignement dans les collèges, l'écart constaté étant de 98 à 33 %. Le contrôleur et auditeur général considère que les résultats demeurent décevants, mais se félicite du fait que le nombre de collèges ayant un taux de succès inférieur à 50 % a considérablement baissé.

Les recommandations du NAO pour améliorer les résultats sont les suivantes :

- donner une information préalable sur les filières, y compris sur les conditions financières et l'emploi du temps ;
- identifier et soutenir les étudiants les plus fragiles, par exemple en suivant l'absentéisme ;
- encourager la qualité pédagogique incluant une information rapide sur les résultats des étudiants ;
- aider les étudiants à acquérir les techniques de prise de notes et à rédiger des travaux ;
- garantir la performance en recueillant une information de qualité sur les motifs d'abandon et en améliorant la pertinence des données.

S'agissant des universités, le NAO constate que les taux de succès sont restés stables, à 77 %, malgré une augmentation très importante du nombre d'étudiants, l'écart étant de 98 à 48 %. 90 % des entrants entrent en deuxième année et trois quarts d'entre eux achèveront leurs études dans la même institution. 16 % n'obtiendront pas de qualification.

- Les recommandations du NAO sont les suivantes :
- aider les étudiants à choisir la bonne filière, avant et après leur sélection ;
 - aider les étudiants en fin de parcours à trouver un emploi ;
 - identifier les étudiants qui ont besoin d'un soutien pédagogique renforcé, et concentrer le soutien sur ceux qui présentent le plus de risque d'abandon ou d'échec ;
 - encourager les étudiants à résoudre leurs problèmes en garantissant des entretiens réguliers avec leur tuteur et en leur permettant de les rencontrer en-dehors des rendez-vous planifiés ;
 - les tuteurs doivent être formés aux méthodes de prise en charge des étudiants et doivent pouvoir les diriger vers les sources d'information pertinente pour résoudre leurs problèmes ;
 - les institutions doivent capitaliser leurs bonnes pratiques et développer

des systèmes de récompense pour ceux qui développent des initiatives pédagogiques et rencontrent le succès.

4 – La réforme de 2002

Une série de textes publiés en 2002 est venue confirmer les orientations des arrêtés de 1997 tout en leur apportant quelques nuances. L'importance de l'orientation en cours de cursus et des dispositifs de prise en charge individuelle des étudiants a été réaffirmée. Le tutorat a été redéfini tant dans ses objectifs que dans ses modalités : il n'est plus réservé aux seuls étudiants du premier cycle ; il est destiné non seulement à l'accompagnement mais aussi à l'accueil et au soutien. Sa mise en œuvre sera désormais de la responsabilité « d'équipes de formation ». Première novation, ces équipes associeront les enseignants et les personnels non enseignants, notamment les personnels d'orientation et d'information. Seconde novation, selon une formule inspirée de ce qui existe dans de nombreuses écoles, un directeur des études sera nommé pour assumer une fonction très large : garantir la qualité de l'organisation pédagogique tant en termes d'accueil, d'information et d'orientation que d'animation et de coordination pédagogique des équipes de formation.

Si cette nouvelle réglementation clarifie les responsabilités, elle laisse entière la question de l'organisation des instances et des fonctions qu'elle a créées. En particulier, la place du directeur des études au sein d'établissements structurés en composantes et très hiérarchisés, n'est pas précisée.

La latitude donnée sur ce point aux universités paraît révélatrice des limites de la rénovation pédagogique des premiers cycles universitaires entreprise, depuis bientôt près de vingt ans, par le ministère de l'éducation nationale. Les réformes successives ont, en effet, montré que les dispositifs réglementaires étaient impuissants à promouvoir les solutions que le ministère avait pourtant jugées efficaces. Le regard des universités est resté distant, souvent dubitatif, certaines considérant même que les réformes ont, sur certains aspects, freiné l'innovation pédagogique.

Pour l'heure, alors que l'avenir des DEUG est rendu incertain par le nouveau système européen d'enseignement supérieur, l'initiative pédagogique est laissée aux établissements. Si cette orientation nouvelle est un gage de souplesse et d'adaptation, encore faudra-t-il que les universités soient à même d'évaluer l'efficacité de leurs initiatives au regard des moyens qu'elles y consacreront.

B – L’orientation post-baccalauréat

Parallèlement à la rénovation des premiers cycles universitaires, le ministère de l’éducation nationale a progressivement pris conscience que la lutte contre l’échec des étudiants devait également s’attacher aux procédures d’orientation vers l’enseignement supérieur.

Aussi plusieurs d’études ont-elles cherché à identifier les causes des échecs et des réussites des bacheliers en fonction de leurs caractéristiques et de leur choix d’orientation dans les filières de formation. Cette analyse récente a montré que des corrélations statistiques pouvaient être établies entre les profils des étudiants et leurs résultats dans les premiers cycles d’enseignement supérieur.

Plus largement, les études ministérielles ont également mis en lumière que les flux de recrutement des différentes filières de formation amènent un nombre important d’étudiants à faire le choix de cursus auxquels ils ne sont pas préparés, constat qui nécessite la définition d’une politique d’orientation le plus en amont possible de l’accès à l’enseignement supérieur.

1 – Les facteurs explicatifs de l’échec en DEUG

Une étude du ministère de l’éducation nationale publiée en août 2000 a cherché à identifier les facteurs de réussite des étudiants au cours de leurs premières années d’enseignement supérieur. Cette étude reposait sur le parcours d’une cohorte de plus de 6 000 bacheliers de la session 1996. Les trois-quarts de ces bacheliers avaient entamé des études débouchant sur un diplôme de niveau baccalauréat + 2. Deux ans plus tard, près de la moitié de ceux qui s’étaient inscrits dans l’une des trois filières BTS, IUT ou DEUG avaient obtenu leur diplôme, mais ce résultat global recouvrait des situations diverses selon les filières. En effet, 37 % seulement avaient obtenu leur diplôme de DEUG en deux années alors que ce pourcentage était de 64 % pour le DUT et de 57 % pour le BTS.

Cette étude a confirmé le poids de deux facteurs relatifs au parcours antérieur des étudiants : la nature du baccalauréat détenu et les retards subis en cours de scolarité. Elle a également confirmé l’importance de la discipline choisie à l’université qui, dans certains cas, importe tout autant, sinon plus que le parcours scolaire antérieur.

En effet, le taux de réussite en deux ans est ainsi de près de 55 % dans les DEUG de STAPS et de lettres, soit presque le double du taux atteint en droit (27 %) ou en AES (29 %). Certes la proportion relativement forte de bacheliers technologiques à l’entrée en droit et de

bacheliers en retard à l'entrée en AES peut expliquer la part importante des redoublements et des abandons dans ces deux filières. Mais le profil scolaire des bacheliers n'est pas seul en jeu. Le taux de réussite en sciences humaines est plus élevé que la moyenne, bien qu'il comporte un fort contingent de bacheliers technologiques ou de bacheliers en retard au baccalauréat. A l'opposé, plus des deux tiers des entrants en sciences de la matière sont des bacheliers généraux sans retard scolaire, alors qu'ils ne sont qu'un tiers à obtenir leur DEUG en deux ans.

L'étude du ministère de l'éducation nationale a enfin mis en lumière l'importance de la motivation des étudiants à choisir une filière d'enseignement supérieur. En effet, le taux d'abandon est plus marqué dans les filières où les étudiants se sont inscrits par défaut. A l'inverse, pour les bacheliers qui ont fait un choix positif pour leur inscription en DEUG, le taux de réussite en deux années est de 44 %, et même de 55 % pour les bacheliers généraux sans retard au baccalauréat. De même, les taux de succès les plus élevés en seconde année de DEUG sont obtenus dans des filières où le taux d'inscription par défaut est faible : les STAPS avec 59,8 % de succès pour 95 % d'étudiants qui avaient choisi cette filière ; les lettres avec 64,3 % de succès pour 90 % d'étudiants qui s'étaient inscrits volontairement dans cette filière.

Les bacheliers inscrits en DEUG

« près de trois nouveaux inscrits en DEUG sur dix s'y retrouvent sans l'avoir vraiment souhaité : ils avaient déposé au moins un dossier pour entrer dans une filière sélective lorsqu'ils étaient en terminale, le plus souvent dans une filière courte. Un étudiant de DEUG sur quatre avait posé sa candidature dans un IUT ou une STS, ou les deux. Parmi les bacheliers généraux, les bacheliers S sont les plus nombreux à avoir postulé ailleurs, mais c'est parmi les bacheliers technologiques que la proportion est la plus élevée (la moitié) »

note d'information 02-02 - direction de la programmation et du développement, ministère de l'éducation nationale

2 – La structure de recrutement des filières

Si les études du ministère de l'éducation nationale ont identifié les facteurs d'échec ou de réussite des étudiants inscrits en DEUG, elles soulignent également que, selon que les étudiants choisissent une filière longue d'université ou une formation courte professionnalisante, ils connaissent également des parcours contrastés. En effet, les DEUG subissent plus d'échecs que les IUT ou les BTS. Ce constat global

confirme le facteur discriminant du baccalauréat mais souligne tout autant le caractère inadéquat du recrutement de ces différentes filières.

Attirés par un encadrement pédagogique plus vigilant qu'à l'université et par la perspective d'une insertion professionnelle plus aisée, les titulaires d'un baccalauréat général se sont progressivement orientés vers les filières courtes et notamment vers les IUT. 8 % d'entre eux optaient en 1980 pour un IUT, plus de 11 % en 1999. Une telle orientation est d'autant plus attractive qu'elle n'exclut pas la poursuite d'études car les étudiants concernés peuvent rejoindre ultérieurement les filières longues d'université. Autrement dit, l'inscription dans une filière courte, notamment dans un IUT, est utilisée par les bacheliers généraux comme un passage dérivé : près d'un tiers d'entre eux poursuivent leurs études après le DUT, la proportion tombant à moins de 15 % pour les bacheliers technologiques. Aussi, parmi les étudiants entrant en IUT à la rentrée universitaire 2000-2001, les bacheliers généraux sont-ils prédominants puisqu'ils représentent 66 % des inscrits. Plus de 43 % de ces bacheliers généraux sont titulaires d'un baccalauréat de la filière S.

L'attrait des filières courtes sur les bacheliers généraux est renforcé par le comportement sélectif des structures de formation car les IUT les accueillent plus volontiers que les autres bacheliers qui tendent donc à être évincés de ces formations qui ont pourtant vocation à les accueillir. Ainsi, 13,2 % des bacheliers technologiques rejoignaient un IUT en 1980 contre 9,6 % en 1999. Parmi les étudiants entrant en IUT à la rentrée universitaire 2000-2001, les bacheliers technologiques ne représentent que 30 % des effectifs, les bacheliers professionnels à peine plus de 1 %. Aussi, s'ils sont candidats à l'enseignement supérieur, les autres bacheliers technologiques et professionnels sont-ils contraints de rejoindre les formations longues des universités en s'inscrivant en DEUG. 18,7 % des bacheliers technologiques optaient pour cette orientation en 1980 contre 21 % en 1999. De même, sur une période plus courte en raison de la création récente des baccalauréats professionnels, 5,8 % des bacheliers professionnels rejoignaient une filière longue d'université en 1995 contre 6,6 % en 2000. En raison de leurs parcours antérieurs, ces étudiants ne sont pas forcément préparés aux exigences des cursus universitaire mais sont, là encore, contraints d'y rester s'ils ne parviennent pas, l'année suivante, à obtenir leur inscription dans une filière courte.

La Cour avait mis en lumière en 1994 l'inadéquation du recrutement des IUT par rapport aux élèves issus des filières de l'enseignement secondaire qui sont censées y préparer. Depuis ce constat, la situation ne s'est pas améliorée et risque même de s'aggraver. Les projections du ministère montrent, en effet, que la déformation de la

structure de recrutement des cycles longs d'université devrait se poursuivre : les proportions de bacheliers généraux, technologiques et professionnels dans ces derniers devraient passer respectivement de 83 %, 13 % et 4 % en 1998 à 77 %, 16 % et 7 % en 2004.

Pour corriger un tel détournement de flux d'inscriptions, les solutions sont peu nombreuses. Il serait envisageable, comme il l'avait été suggéré lors de la préparation de la réforme des premiers cycles de 1997, d'imposer des règles nouvelles aux STS et surtout aux IUT en encadrant leur faculté de sélectionner leurs étudiants. Pourtant, si de telles mesures étaient susceptible d'améliorer le sort de certains étudiants, il n'est pas sûr qu'elles puissent répondre aux difficultés rencontrées par nombre d'entre eux. Aussi le ministère de l'éducation nationale a-t-il cherché à assurer une régulation locale de l'orientation des étudiants, sous la dénomination d'orientation post-baccalauréat.

3 – L'orientation post-baccalauréat

L'orientation post-baccalauréat intervient à la fin des études secondaires. A la différence de l'orientation dans l'enseignement scolaire, elle ne constitue pas un processus obligatoire puisque ni les élèves, ni les structures de formation ne sont tenus de se conformer à des directives en la matière. Le but recherché est alors, par un effort d'information et de persuasion, de prévenir le plus en amont possible les difficultés que risquent de rencontrer les étudiants au début de leur cursus d'enseignement supérieur.

Pour ce faire, les recteurs sont désormais chargés d'élaborer des « schémas académiques post-baccalauréat ». La finalité est, d'une part, de formuler des propositions sur l'évolution des formations postérieures au baccalauréat dont la création et la fermeture dépendent du ministère, d'autre part, de chercher à corriger les déséquilibres constatés dans les flux d'accès à l'enseignement supérieur.

L'information des lycéens constitue un premier levier, sous la forme de dispositifs diversifiés et précoces puisqu'ils interviennent dès avant la classe de terminale. Les établissements et les étudiants sont de plus en plus associés à leur élaboration et à leur mise en œuvre. Un second levier est la régulation du recrutement des étudiants par les établissements. Encore faut-il que ces derniers en aient la maîtrise, ce qui n'est, pour l'essentiel, le cas que dans les filières courtes. Dans ce processus, les recteurs aident les établissements en diffusant des indicateurs statistiques sur les flux d'étudiants. Les modalités de calcul de ces indicateurs sont, par souci d'homogénéité, définies par l'administration centrale du ministère.

Les politiques qui découlent de cette information statistique sont variées et leur impact plus ou moins direct. La plupart concernent les STS qui relèvent du secteur scolaire sur lequel les recteurs ont traditionnellement davantage de prise que sur l'enseignement supérieur : elles vont des recommandations énoncées aux proviseurs de lycée afin d'orienter le recrutement, jusqu'à des injonctions plus précises qui demandent, comme le fait depuis plusieurs années le rectorat de Grenoble, une inscription prioritaire des bacheliers technologiques en STS. D'autres rectorats, tels ceux de Rennes ou de Lille, ont même créé des STS réservées aux bacheliers professionnels. Les IUT se dérobent, quant à eux, aux tentatives qui viseraient à infléchir leurs modalités actuelles de sélection des étudiants. En effet, les recteurs paraissent avoir su nouer le dialogue avec les présidents d'université, mais pas avec les directeurs d'IUT qui sont pourtant sous la tutelle de ces derniers.

————— **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS** —————

En tendance longue, le système français d'enseignement supérieur a su relever le défi du nombre et s'est ouvert à toujours plus d'étudiants auxquels il a offert des perspectives plus larges pour obtenir des diplômes et s'insérer sur le marché de l'emploi. De telles évolutions sont favorables et ont globalement permis de répondre aux besoins de qualification de la société et de l'économie.

Pourtant la pluralité des objectifs fixés à l'enseignement supérieur rend malaisée l'interprétation de ces résultats. L'objectif de démocratisation n'est encore que partiellement atteint car l'accès à la formation reste largement marqué par les origines sociales des étudiants. Il en va de même pour l'objectif de qualification car la probabilité d'accès à un diplôme diffère fortement selon les filières, les disciplines et les établissements. De forts contrastes affectent enfin l'insertion professionnelle des étudiants selon les secteurs de formation. De plus la persistance d'un faible taux de réussite dans les premières années du premier cycle universitaire tend à décrédibiliser ces filières et y engendre de massives déperditions de moyens.

Les responsables de l'enseignement supérieur ont tenté de réduire ces écarts entre objectifs et résultats mais cette démarche ne s'est pas faite avec une vision toujours claire de son objet et des effets attendus. La volonté de réduire l'échec dans les premiers cycles universitaires s'est traduite par des tâtonnements pour trouver des dispositifs adaptés. Les réformes se sont succédé au fil des ans pour diversifier les modes de prise en charge des étudiants sans pour autant qu'elles aient démontré leur

efficacité. Appliquées avec lenteur et mises en œuvre de façon incomplète, elles n'ont pas non plus rencontré une réelle adhésion de la part des universitaires. Les réflexions sur l'orientation post-baccalauréat n'ont pas encore porté leur fruits, en raison du caractère récent de cette démarche mais également des difficultés à maîtriser les flux d'étudiants, conséquence du principe de non sélection dans l'accès à l'enseignement supérieur.

A l'avenir, l'enjeu de l'efficacité paraît déterminant. Ceci implique un important changement de « culture » dans le système d'enseignement supérieur. Alors que les établissements ont jusqu'alors porté une attention plus forte au fonctionnement de leurs formations qu'à leurs résultats proprement dits, ils devront désormais faire de l'analyse de ces derniers le guide de leur action.

Cette conversion fondamentale de leur orientation constitue un impératif pour plusieurs raisons. Les étudiants doivent pouvoir choisir en connaissance de cause les formations et les établissements, ce qui nécessite que les résultats en soient connus et diffusés. La mesure de l'efficacité est également un impératif pour les établissements. Le passage au système européen d'enseignement supérieur risque enfin de donner une acuité accrue aux questions relatives à l'efficacité des premiers cycles universitaires et à la lutte contre l'échec des étudiants.

Chapitre IX

L'évaluation

Les réformes successives des études ont certes montré que les universitaires avaient une conscience aiguë de la nécessité de procéder à des révisions du mode d'exercice de leur mission d'enseignement. Toutefois les méthodes employées jusqu'à présent se sont avérées insuffisantes à produire une amélioration notable de la situation. On doit aussi se demander si tous les moyens ont été mis en œuvre pour atteindre cet objectif, notamment en ce qui concerne le suivi des réformes ou de l'exercice des missions des universités, compte tenu de la faible place accordée à l'évaluation.

Le développement de l'évaluation correspond à deux exigences : elle est un corollaire indissociable de l'autonomie des établissements et des modes d'exercice de l'enseignement supérieur ; elle devient en outre, aujourd'hui, indispensable à la mise en œuvre de l'espace européen d'enseignement supérieur qui suppose que des comparaisons puissent être établies sur des bases homogènes et fiables.

La confusion qu'engendrent en France les termes utilisés en Europe, comme évaluation, habilitation et accréditation, ne fait que traduire l'insuffisante connaissance des pratiques et des enjeux de l'évaluation. Elle ne doit pas pourtant constituer un obstacle à la mise en place d'outils et de méthodes qui permettent de confronter objectifs, moyens et résultats en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du service d'enseignement supérieur.

I – L'absence d'indicateurs de coûts

La dépense intérieure d'éducation informe, par grandes masses, sur les coûts de l'enseignement supérieur mais il n'existe aucun moyen direct de connaître avec précision les coûts des diverses formations. L'absence d'outils analytiques suffisamment fins et la médiocre fiabilité des comptes des universités, qui, de plus, n'intègrent pas les dépenses relatives aux personnels rémunérés sur le budget de l'Etat, révèlent le peu d'intérêt manifesté pour la dimension financière de l'enseignement.

Tentative unique de lancer des investigations dans ce domaine, l'Observatoire des coûts a été supprimé. Cet organisme, créé en 1989 dans le cadre de la politique de contractualisation des établissements universitaires, avait pour mission de définir des procédures et des outils d'évaluation des coûts et de réaliser des audits dans les établissements. Il a pu, pendant ses quelques années de fonctionnement, évaluer les coûts comparatifs de certaines filières de formation. Ces travaux avaient mis en

lumière d'importantes disparités du coût annuel de l'étudiant entre les établissements pour une même discipline et un diplôme équivalent.

Dans le secteur public, le coût des STS ou des classes préparatoires aux grandes écoles fait l'objet d'évaluations sur la base d'enquêtes ponctuelles dont la fiabilité se heurte à l'absence de comptabilité analytique dans les établissements : les rémunérations des personnels sont confondues avec les autres rémunérations de l'enseignement secondaire et les charges de fonctionnement ne sont pas isolées de l'ensemble des dépenses des lycées au sein desquels ces classes sont implantées.

Les écoles n'échappent pas toutes à une absence de méthode sinon de curiosité pour le coût des formations supérieures qu'elles délivrent. Certes la plupart sont capables de déterminer un coût de la formation d'un élève, mais les déterminants de ce coût ne sont fixés par aucun référentiel. Chaque établissement est libre d'ajouter des dépenses en fonction de son statut, de ses activités et de ses choix méthodologiques ce qui n'en assure aucunement l'homogénéité. Telle école publique d'ingénieurs énonce un coût, considéré comme statistiquement moyen au regard de l'éventail des coûts de formation des ingénieurs (environ 11 400 €), mais qui n'inclut qu'une partie des dépenses comptabilisées dans les associations périphériques multiples avec lesquelles elle forme un ensemble. Les écoles des chambres de commerce et d'industrie ne disposent d'aucun référentiel commun : le traitement très divers des dépenses de recherche, de formation continue et de concours n'autorise aucune comparaison.

S'il va de soi que les choix en matière de formation ne peuvent dépendre uniquement des dépenses qu'elles occasionnent, la connaissance des coûts n'en constitue pas moins un paramètre indispensable à toute décision, surtout lorsqu'elle emporte des financements publics. Les résultats très divers auxquels ont abouti les quelques travaux menés jusqu'ici, démontrent, de fait, l'impératif qu'il y a à évaluer la performance des établissements et des formations au regard des moyens qu'ils mobilisent, impératif auquel il n'est à ce jour guère répondu.

II – Une évaluation des établissements à développer

La création du comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE) a permis l'introduction de l'évaluation dans les universités et les autres

établissements publics d'enseignement supérieur. Toutefois la procédure mise en place par le CNE ne saurait à elle seule satisfaire aux exigences de l'évaluation des établissements et de leurs activités d'enseignement.

A – Le CNE

Dès 1984, la création du CNE ouvre la voie de l'évaluation de l'enseignement supérieur. Ses missions et son champ d'investigation sont très larges puisqu'il lui a été demandé d'évaluer tous les quatre ans tous les établissements publics relevant de sa compétence. Dans ce cadre, le CNE a largement investi les domaines du gouvernement des établissements, de leur organisation et de leur gestion, participant ainsi efficacement à l'affirmation des instances centrales des établissements confrontés aux tendances centrifuges de leurs composantes. Il consacre aussi des moyens importants à des domaines jusqu'ici peu explorés comme la vie étudiante ou les activités internationales. Enfin, depuis quelques années, il procède à des évaluations transversales de filières qui permettent des comparaisons critiques mais constructives.

Son action rencontre cependant des limites. Le CNE ne dispose que de peu de moyens humains pour faire face à l'ampleur de sa tâche : il est apparu hors d'état d'évaluer toutes les universités tous les quatre ans, comme l'y obligeait un texte de 1988. Par ailleurs, il a diffusé des guides pour que les établissements s'auto-évaluent avant l'arrivée de ses experts, une étape nouvelle doit être franchie avec l'élaboration, en cours, d'une méthodologie précise sous la forme de référentiels d'évaluation. Il a certes utilisé des indicateurs de succès lors de l'évaluation des IUFM, mais il n'en utilise pas de manière générale et systématique. Il n'a pas non plus élaboré d'indicateurs de coût. Pourtant, des indicateurs normés qui mettent en relation les objectifs, les moyens et les résultats, sont indispensables à toute véritable évaluation. Eux seuls permettent d'éviter la subjectivité des appréciations et d'opérer des comparaisons pertinentes auxquelles il est, à ce jour, très aléatoire de prétendre procéder, faute de disposer critères précis et de mettre en œuvre une démarche homogène.

Une façon de renforcer l'impact du CNE pourrait être qu'à l'instar de ce qu'il a fait au sujet du gouvernement des établissements, il évalue les systèmes internes d'évaluation et d'assurance qualité. Ceux-ci permettent en effet de démultiplier les analyses et seront probablement, sous une forme ou sous une autre, une exigence primordiale de l'espace européen de l'enseignement supérieur.

B – Les pratiques de l'administration et des établissements

Les efforts du CNE pour développer la culture de l'évaluation sont d'autant plus appréciables qu'il est le seul organisme en France à s'être pleinement investi dans cette perspective.

Au sein même des établissements universitaires, il n'existe que très rarement une instance spécifique, permanente et distincte des organes de direction pédagogique ou administrative, qui soit chargée de l'évaluation. Dans certains pays européens (Finlande, Allemagne, Italie), la constitution de telles instances est parfois recommandée par l'Etat, parfois même prévue par la loi. La production de tableaux de bord demeure dans les universités françaises embryonnaire et les outils de gestion y sont, au mieux, récents.

Ces lacunes éclairent les difficultés que rencontre le CNE pour inciter les établissements à opérer leur auto-évaluation en préalable au travail de ses experts. Elles expliquent également, en partie, l'absence d'évaluation par le ministère et les établissements des contrats qu'ils ont signés. Ces contrats quadriennaux ne font au demeurant qu'une place très réduite à l'évaluation. Dans le meilleur des cas, ils se contentent d'exprimer l'intention de créer une structure d'évaluation de la recherche ou de mettre en place quelques procédures. L'administration n'a pas encore atteint son objectif de déterminer une série d'indicateurs dits « partagés » avec les établissements. De plus, ceux qui existent ne sont pas réellement contraignants et l'absence des autres n'est assortie d'aucune sanction.

Si, depuis deux ans, le CNE a recentré son action vis-à-vis des établissements en prenant appui sur les contrats quadriennaux, il ne prétend cependant pas en réaliser une évaluation détaillée. Les lacunes des informations émanant tant de l'administration centrale que des établissements, tout comme l'étroitesse du champ de la contractualisation, empêchent un tel travail.

D'autres institutions peuvent participer à l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur. Tel est le cas de certains laboratoires de recherche sur des aspects limités à leur domaine ou de la direction de la programmation et du développement et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. La première limite toutefois son travail à des analyses statistiques ; la seconde a une mission d'inspection qui ne lui permet pas de s'investir pleinement dans le champ de l'évaluation.

Cette diversité d'approches est certes nécessaire à l'évaluation, puisqu'elle enrichit les points de vue et les informations. Elle requiert pourtant que le rôle des différents évaluateurs soit identifié et que leurs travaux soit coordonnés. Les établissements peuvent en effet avoir, à juste titre, l'impression d'être l'objet de multiples sollicitations sur les mêmes thèmes dont ils ne maîtrisent aucunement l'objectif et ne connaissent pas toujours les résultats.

C – L'expérience des écoles

L'expérience des écoles en matière d'évaluation diffère de celle des universités. L'évaluation des écoles est quasiment immédiate puisqu'elle s'opère spontanément à travers les résultats de l'insertion professionnelle des diplômés. Aussi les écoles sont-elles amenées à suivre ces résultats, la plupart sur une période de trois à cinq ans, les associations d'anciens élèves se chargeant du suivi de l'insertion à plus long terme. Par ailleurs, les écoles s'investissent pour la plupart dans un projet de formation (parfois un projet de recherche) qui correspond à un seul type de formation, ce qui facilite de fait les démarches d'évaluation, même si, comme dans les universités, aucun travail évaluatif ne prend en compte les éléments financiers.

Par ailleurs, la Cour a pu constater à l'occasion de son travail sur les écoles des chambres de commerce et d'industrie et du contrôle d'un nombre significatif d'écoles d'ingénieurs dépendant de divers ministères, qu'il n'y existait pas de système d'évaluation structuré et ce, malgré la mise en place de deux commissions compétentes dans ce domaine : la commission du titre d'ingénieur (CTI) et la commission d'évaluation des formations et des diplômes de gestion. Ces dernières n'assument pas un véritable suivi des écoles. Si la première s'est récemment efforcée de préciser ses critères d'évaluation et ses méthodes d'investigation, la seconde ne prend pas en compte les objectifs, les missions ou le positionnement sur le marché du travail des écoles de commerce, ni ne dispose d'un référentiel officiel susceptible de fonder ses appréciations. L'articulation de ces commissions avec les dispositifs d'évaluation et d'accréditation existants, qu'il s'agisse des dispositifs d'évaluation internes aux écoles ou des systèmes d'accréditation nationaux et internationaux, n'est pas claire. Les CCI elles-mêmes n'ont pas formulé d'exigence particulière en matière d'évaluation des établissements qu'elles financent, y compris sur la fiabilité et la comparabilité des données qui leur sont fournies. A ce titre, en l'absence de corpus de règles comptables communes, l'appréciation des coûts et leur comparaison entre écoles sont très difficiles. Enfin la Cour a pu relever des lacunes et des

insuffisances dans le suivi de l'insertion professionnelle des anciens élèves. Celui-ci est déclaratif et ne fait l'objet d'aucun contrôle ni de recoupement avec les statistiques de l'INSEE ou du CEREQ tant sur les délais d'embauche que sur les niveaux de rémunération. Les informations produites par les écoles sont donc très disparates et ne se prêtent pas à des comparaisons fiables.

Enfin certaines écoles de commerce, en liaison avec d'autres organismes de formation européens, ont promu un système d'évaluation externe, concurrent du système américain, sur la base de critères très divers couvrant autant la stratégie et sa mise en œuvre que la qualité des programmes de formation et de la recherche ou l'adéquation des moyens aux missions, etc. Une dizaine d'écoles de commerce ont été accréditées par ce réseau. En ce qui concerne les écoles d'ingénieurs, plusieurs d'entre elles ont privilégié les démarches qualité. Mais le nombre d'établissements entrés dans un processus d'évaluation multiforme et organisé demeure restreint. Une des raisons avancées est le coût de ces procédures, consommatrices de moyens d'investigation importants, qui apparaît disproportionné aux ambitions parfois plus modestes de certains établissements. Seuls ceux qui veulent acquérir ou faire valoir une dimension internationale se sont engagés dans des processus dont ils attendent un label leur assurant une reconnaissance internationale.

III – L'absence d'évaluation des enseignements et des formations à l'université

L'évaluation de l'enseignement supérieur ne peut se réduire à la seule procédure de l'évaluation institutionnelle. Cette dernière n'a en effet pas pour vocation de traiter de chacune des activités des établissements en fonction de leurs objectifs et de leurs contraintes propres. Or, en dehors du domaine de la recherche, les autres formes d'évaluation n'existent pratiquement pas.

A l'évidence, l'évaluation des activités liées à l'enseignement se heurte à des difficultés qui lui sont propres. Mais la lenteur avec laquelle elle se répand dans les universités, l'échec patent de la mise en œuvre de l'obligation d'évaluer les enseignements, pourtant inscrite dans la réforme de 1997, l'écart qui se creuse de ce point de vue avec les écoles, et même avec le système scolaire, le faible nombre de travaux théoriques sur le sujet constituent autant d'indices tendant à montrer que des réticences très fortes s'opposent à sa mise en œuvre. Ces réticences traduisent, d'une

certaine manière, l'insuffisante valorisation de l'enseignement dans les universités.

A – Une obligation très inégalement remplie

La rénovation pédagogique initiée en 1992 et consolidée par les arrêtés d'avril-mai 1997 a fait de l'évaluation des enseignements une préconisation d'abord, une obligation ensuite¹⁰⁸. Cette obligation n'a été que très inégalement remplie.

Le constat dressé tant par la Cour au cours de ses divers travaux, que par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ou par le haut conseil de l'évaluation de l'école dans le récent avis formulé sur ce thème, est unanime : des initiatives ont été prises, des pratiques existent parfois depuis longtemps, mais dans l'ensemble, le développement de l'évaluation des enseignements est faible, peut-être même en reflux. Souvent individuelles et parfois peu connues à l'intérieur même de l'établissement concerné, les initiatives sont en tout cas rarement généralisées : le rapport pour le haut conseil ne cite que six de ces initiatives dont deux sont en cours de généralisation. Sur les vingt universités couvertes par l'enquête de la Cour, à peine un tiers déclare avoir mis en place cette évaluation, pour l'une d'elles depuis dix ans, quatre à partir de 1999-2000, et deux admettent ne rien avoir fait. Quant aux autres, elles font état, en des termes d'une grande prudence, de résultats très partiels. Encore ces constats laissent-ils entière la question de la pertinence des méthodes employées et des conséquences qu'en tirent les établissements.

Les difficultés méthodologiques de l'évaluation des enseignements sont certaines. Mais à ce jour, les pratiques des uns et des autres n'ont guère fait l'objet d'échanges et de mutualisation. Quelques cercles ont bien lancé sur ces sujets des travaux, mais leur diffusion demeure restreinte et n'est encore prise en charge par aucune institution. La passivité de l'administration centrale dans ce domaine a relayé les hésitations du monde universitaire. Organiser les échanges sur ce sujet et engager collectivement un débat sur les pratiques françaises, y compris celles des écoles, et sur les pratiques étrangères, constitue désormais une priorité.

Cette priorité se heurte à deux autres obstacles. Une méconnaissance manifeste d'abord des distinctions à faire entre

108) Arrêté du 9 avril 1997 relatif au diplôme d'études universitaires générales, à la licence et à la maîtrise.

évaluation des formations et évaluation des enseignements : la première statue sur l'organisation, aux fins d'acquisition d'un diplôme ou d'une qualification, des prestations pédagogiques ; la seconde traite de la qualité intrinsèque des enseignements. Une crainte de l'assimilation entre évaluation des enseignements et évaluation des enseignants ensuite, surtout quand elle fait appel, comme c'est le cas le plus souvent, à l'appréciation de ces enseignements par les étudiants.

L'émergence d'une responsabilité accrue des établissements sur leurs formations rend pourtant indispensable cette évaluation. Elle est prévue sous des formes très variées, notamment dans le nouvel arrêté de 2002 sur la licence¹⁰⁹ qui dispose, en complément de la procédure d'octroi des habilitations, que devront être effectuées des évaluations de la stratégie pédagogique, de chaque domaine de formation et de chacun des parcours de formation. On peut en espérer la confrontation permanente des objectifs, des moyens et des résultats, base d'une réelle évaluation. En revanche, le texte est silencieux sur l'évaluation des enseignements.

B – La nécessaire valorisation de la mission d'enseignement des établissements

L'évaluation des formations et des enseignements paraît indissociable de celle de l'activité d'enseignement des enseignants eux-mêmes.

Les méthodes d'évaluation de l'activité de recherche sont établies : ses résultats sont externalisés et elle a inventé ses propres instruments de mesure, probablement sous la pression de la compétition entre équipes, notamment au niveau international. C'est ce qui lui a permis de s'imposer comme critère fondamental de reconnaissance dans les établissements d'enseignement supérieur, au contraire de l'activité d'enseignement : malgré quelques dispositions récentes, la recherche est restée le critère de recrutement et de promotion dans les universités d'enseignants-chercheurs qui doivent pourtant, aux termes d'une réglementation très particulière à la France, faire en même temps de l'enseignement, de la recherche, et participer à la vie de leur établissement.

Le ministère se dit démuné pour fixer les critères de promotion des enseignants-chercheurs du fait des termes de la loi de 1984 relative à l'enseignement supérieur qui précise que l'examen des questions individuelles relatives au recrutement, à l'affectation et la carrière de ces

109) Arrêté du 23 avril 2002.

personnels relève de leurs seuls représentants. En fonction de cette interprétation stricte, l'administration centrale se borne à fixer les procédures et à définir les règles d'organisation des instances compétentes. Mais c'est au sein du CNU et, à l'intérieur des établissements, des commissions de spécialistes que sont fixés les critères de promotion et décidé l'avancement des enseignants.

Or, un des nombreux paradoxes dans lesquels vivent les universités est que, certes, les emplois leur sont attribués en fonction de leurs besoins en termes d'enseignement, puisque le critère principal du modèle de répartition des emplois est le taux d'encadrement, mais que le déroulement de la carrière s'opère sur des critères qui privilégient la recherche. Ceci conduit, assez naturellement, à ce que chaque enseignant-chercheur privilégie ces mêmes critères dans le déroulement de ses activités. Même le recrutement s'opère sur de tels critères : la qualification, octroyée par le CNU et préalable indispensable au recrutement par une université, est prononcée sur la base des travaux des postulants, c'est-à-dire en fonction de leurs publications qui témoignent de leur participation à l'accroissement des savoirs disciplinaires.

Pour ce qui concerne les avancements, la création de la « voie III », réservée à des enseignants-chercheurs qui exercent des fonctions pédagogiques ou administratives en sus de leurs obligations de service, a eu comme objectif de prendre en compte les activités autres que de recherche. Mais elle est restée marginale, faute de pouvoir porter sur un nombre significatif de promotions : régulièrement la moitié des bénéficiaires potentiels y renoncent. La voie « locale », qui accorde un contingent de promotions aux établissements eux-mêmes, les a laissés juges des critères de leur choix et a en fait abouti aux mêmes résultats que la voie normale, c'est-à-dire à fonder la promotion des enseignants sur les seuls critères liés à la recherche

Le décret du 16 mai 2001, tout d'abord, maintient la voie III mais en élargissant le nombre de ses bénéficiaires. Par ailleurs, il redonne à l'instance nationale la primeur sur la voie locale et ouvre au sein du CNU une instance nouvelle, transversale par rapport aux sections disciplinaires. Toutes ces mesures ont pour objet de redonner du poids aux critères d'évaluation autres que ceux qui régissent la recherche.

Il reste que, si à chaque modification des règles de recrutement ou de promotion, la revalorisation de la mission d'enseignement est citée comme un besoin, jusqu'ici rien n'a vraiment réussi à réduire la prééminence de la recherche dans les critères effectivement utilisés.

Ceux des enseignants-chercheurs qui souhaitent s'investir de façon forte dans l'enseignement, risquent d'être conduits à sacrifier le

déroulement de leur carrière. Plus généralement, la prééminence de la recherche sur l'enseignement conduit à dévaloriser les activités de prise en charge des étudiants et à se priver ainsi de compétences pourtant déterminantes pour assurer le succès des étudiants, surtout durant le premier cycle.

Obligés de respecter un partage strict entre enseignement et recherche, les enseignants perdent ainsi la maîtrise de l'organisation de leur temps en fonction de leurs aspirations et de leurs compétences et sont amenés à sacrifier une part pourtant essentielle de leurs activités liée à leurs responsabilités pédagogiques. A l'instar de ce qui se fait dans les écoles les plus prestigieuses où les « plans de charges » sont négociés annuellement, il devrait être possible d'offrir aux enseignants-chercheurs d'organiser, en toute transparence, leurs multiples activités au long de leur carrière et non pas au cours de l'année universitaire. Ce fut d'ailleurs une voie ouverte pendant quelques années par le statut des enseignants-chercheurs, à laquelle une réforme a mis fin en 1988. Une telle organisation faciliterait au demeurant l'organisation tant des enseignements que de la recherche et permettrait de repenser sur de nouvelles bases la gestion prévisionnelle des enseignants et des chercheurs.

La prise en compte de l'activité d'enseignement dans le déroulement de carrière des enseignants-chercheurs rendra indispensable l'évaluation des enseignants. Pratiquée couramment dans la plupart des écoles, notamment dans les écoles supérieures de commerce les plus prestigieuses, elle n'existe pas à l'université.

En tout état de cause, le principe d'indépendance des professeurs, posé par le Conseil constitutionnel, fait qu'il appartient aux universitaires de dire sur quels éléments ils entendent faire valoir les compétences et les qualités particulières des enseignants au cours du déroulement de leur carrière. Mais à ce principe d'indépendance doit être associée l'obligation, posée par la loi si nécessaire, de cette évaluation à laquelle il devrait être admis que les étudiants participent.

Les défis auxquels sont désormais confrontés les établissements doivent les conduire à accorder une attention plus importante que par le passé à tous ces processus qui doivent garantir la qualité de l'enseignement dispensé.

Pourtant la perception des enjeux ainsi que la compréhension des méthodes de l'évaluation continuent à ne pas être répandues dans le monde universitaire, alors même que cette démarche paraît être aujourd'hui portée par le débat sur l'espace européen de l'enseignement supérieur et qu'elle irrigue les nouvelles dispositions sur l'organisation des enseignements. Il

devient donc impératif que le ministère et les établissements développent une pédagogie de l'évaluation, précisant pour chaque dispositif ses objectifs et ses méthodes, et montrant combien son développement conditionne la qualité et l'efficacité du service public de l'enseignement supérieur.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Pour répondre aux défis auxquels ils sont confrontés et pour faire face à la croissance et la complexification continue du savoir scientifique, les établissements doivent porter une attention de plus en plus soutenue au renouvellement permanent et à la qualité de leurs enseignements. Ils doivent également apprendre à mieux gérer les ressources que met à leur disposition la collectivité nationale.

Cette démarche qui est au cœur de l'exercice de leur responsabilité en tant qu'établissements autonomes, nécessite des regards complémentaires qui puissent évaluer, dans un cadre méthodologique précis, les différents éléments constitutifs de cette qualité : les établissements pris dans leur globalité, l'organisation et la nature des formations, les enseignements dispensés aux étudiants mais également les acteurs de la pédagogie, c'est-à-dire les enseignants-chercheurs dans l'exercice de leur mission d'enseignement.

Les établissements, universités comme écoles, doivent impérativement mettre en œuvre les processus internes leur permettant d'évaluer l'organisation et la nature des formations et des enseignements qu'ils dispensent afin d'en garantir la qualité. Ils doivent aussi mettre en place les modalités comptables qui leur permettent de mesurer les coûts des formations et d'en tirer des conséquences en termes d'allocation des moyens budgétaires disponibles.

Cette nécessaire évolution constitue un enjeu décisif qui exigera un investissement important, tant la perception des finalités de l'évaluation et d'une gestion plus attentive des deniers publics tardent à se répandre dans le monde universitaire. Alors que le débat sur l'espace européen d'enseignement supérieur et les nouvelles dispositions sur l'organisation des enseignements imposent plus que jamais l'évaluation, il importe de préciser pour chaque dispositif ses objectifs et ses méthodes. Cette démarche d'évaluation est enfin une des conditions du succès dans la compétition internationale à laquelle est soumis notre système.

Conclusion générale

Au terme d'une enquête qui aura mobilisé l'ensemble des juridictions financières, la Cour constate que le système éducatif français a réussi à relever le double défi que constituaient pour lui l'exigence d'une amélioration des niveaux de qualification et le développement d'un enseignement de masse. Mais il n'y est parvenu que dans une relative ignorance de ses coûts et au prix de la mise en œuvre de procédures dont la complexité même a contribué à multiplier les contraintes et à diluer les responsabilités.

Une telle situation ne lui permet pas de répondre de la façon la plus efficace à la demande aujourd'hui générale d'une adaptation la plus fine possible aux caractéristiques et aux besoins des élèves et des étudiants.

A l'avenir, l'organisation du système éducatif devra s'adapter aux exigences actuelles de la gestion publique : préciser ses objectifs, mieux maîtriser l'emploi de ses moyens, compléter l'évaluation de ses résultats. Pour répondre aux évolutions démographiques prévues et aux besoins de la société, le système devra en outre améliorer considérablement sa capacité d'adaptation et sa rapidité de réaction.

A cet égard, les difficultés à surmonter dans l'enseignement scolaire diffèrent sensiblement de celles que rencontre l'enseignement supérieur.

Deux changements significatifs, à réaliser simultanément, peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de l'enseignement supérieur. D'une part, l'Etat doit assumer plus efficacement son rôle de pilote, à travers des procédures rénovées dans lesquelles la contractualisation des relations avec les établissements sera renforcée. D'autre part, l'autonomie des universités devra être réelle, ce qui implique qu'elles se montrent plus attentives à la qualité et aux coûts de leur gestion, développent l'évaluation sous ses divers aspects et s'ouvrent résolument au contexte européen.

Beaucoup plus complexe est le traitement à appliquer à l'enseignement scolaire. La recherche d'une indispensable cohérence y rend inéluctables une clarification et une redéfinition des rôles dévolus à chacun des acteurs : administration centrale, échelons déconcentrés, collectivités décentralisées, établissements scolaires. Mais cette

redéfinition, quelle que soit sa forme, rencontrera vite ses limites si elle ne s'accompagne pas d'une claire vision des conséquences que comporteront ses choix et sans doute d'une expérimentation de leur mise en œuvre. Tout déplacement des responsabilités entre les acteurs induira en effet de profonds bouleversements sur l'organisation et la gestion de l'enseignement scolaire, ainsi que sur l'affectation des moyens dont il disposera, dans un ensemble où une nécessaire unité d'impulsion et de régulation devra être préservée.

Certains de ces choix s'esquissent mais aucun n'a encore été officiellement arrêté. Certaines de ces solutions s'ébauchent mais aucune n'est encore aboutie. Dans l'espoir de faciliter leur mise en œuvre, la Cour, au fil des développements du présent rapport, a énoncé quelques recommandations qu'elle croit devoir rappeler.

1. Pour l'enseignement scolaire

Dans un système qui marie la centralisation, la déconcentration et la décentralisation territoriale et fonctionnelle, selon des schémas encore très complexes, il convient de renforcer la programmation et le pilotage :

- Assortir d'orientations nationales les objectifs généraux du code de l'éducation, régulièrement mises à jour en fonction des besoins d'insertion et de l'accès à l'enseignement supérieur.

- Elaborer une programmation explicite et en nombre limité des priorités nationales et définir les moyens qui leur sont affectés.

- Poursuivre les études en cours sur les facteurs explicatifs des différences de performance entre les académies et les établissements.

- En matière de réformes, procéder, *ex ante*, par expérimentation en intégrant l'allocation des moyens et faire, *ex post*, des bilans de leur réalisation en termes à la fois de coût et de performances des élèves .

- Définir des mesures de la valeur ajoutée des cursus de formation et réintroduire une mesure des résultats en fin de collège.

- Demander aux académies de traduire explicitement les objectifs nationaux en priorités d'action et d'allocation de moyens, en fonction des situations locales, et en faire le support de la « contractualisation » avec l'administration centrale.

Des réformes concernant les modalités de gestion des moyens et d'exercice de la fonction enseignante sont nécessaires afin d'assurer une

bonne adaptation aux besoins quantitatifs et qualitatifs. Dans ce but, il faudra :

- Identifier précisément les facteurs de désajustement, liés en particulier aux modalités d'utilisation des heures et des emplois, qui creusent progressivement les écarts entre le potentiel d'enseignants disponibles et les structures pédagogiques mises en place dans les établissements.

- Mettre en place des outils de mesure des absences et réformer les modalités de remplacement des enseignants afin de réduire le sous-emploi manifeste des enseignants affectés en zone de remplacement.

- Inciter les académies à veiller à une meilleure correspondance entre les affectations d'enseignants titulaires et les besoins des établissements afin de limiter le recours à des enseignants contractuels.

- Conduire une politique active de communication à destination des enseignants.

- Se dégager d'une application rigide du barème et favoriser la « bivalence » disciplinaire en collègue.

- Utiliser des mesures d'évaluation des enseignants débouchant sur la reconnaissance de leurs compétences et, à terme, leur prise en compte dans les décisions d'affectation et les promotions.

- Redéfinir les métiers des enseignants, leurs conditions d'emploi, de recrutement et de formation pour attirer en nombre des candidats répondant à l'évolution et à la diversification des besoins de l'enseignement.

- Mettre en place les mesures permettant d'associer plus étroitement les enseignants au fonctionnement des établissements.

Le rôle central reconnu dans les textes aux établissements scolaires, pour qu'il soit effectif, doit trouver sa traduction dans les règles et les pratiques de gestion et de direction. A cette fin, il importe de :

- Reconnaître sa pleine portée à l'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement.

- Donner aux bassins de formation un rôle d'arbitrage et de décision en matière d'offre de formation, y compris en zone urbaine.

- Renforcer les moyens dont disposent les chefs d'établissements pour assumer leur rôle de gestionnaires.

- Alléger les contraintes administratives, nées de la triple tutelle et de pratiques financières inadaptées, qui pèsent sur les établissements publics locaux d'enseignement.

- Affirmer le rôle de cohésion des chefs d'établissement à l'égard des équipes pédagogiques.

Pour que les académies soient le lieu de cohérence entre les divers partenaires nationaux, régionaux et locaux, elles doivent disposer d'outils et de procédures leur permettant d'exercer pleinement leur rôle de coordination, ce qui oblige à :

- Formaliser et conforter les partenariats avec les collectivités territoriales pour l'élaboration des schémas de formation et l'évolution annuelle de l'offre de formation.

- Définir le contenu et la portée des projets d'établissement et s'engager sur ces bases dans une démarche de type contractuelle avec tous les établissements.

- Développer le contrôle de gestion au sein des services académiques.

2. Pour l'enseignement supérieur

L'une des principales faiblesses de l'enseignement supérieur réside dans l'organisation de son offre de formation, dont les caractéristiques sont d'être à la fois dispendieuse et peu lisible. Pour assurer son indispensable rationalisation, les règles et les procédures qui concernent les diplômes et l'orientation doivent être révisées, notamment à partir des mesures suivantes :

- Fixer l'échéance de mise en œuvre par toutes les universités du système européen « L/M/D ».

- Obliger les universités à rationaliser leur offre, en limitant le nombre d'habilitations dont elles peuvent bénéficier.

- Préciser les objectifs, le contenu, la périodicité et les conditions de mise en œuvre de l'habilitation.

- Faire une priorité de la politique d'orientation des élèves à la sortie de l'enseignement secondaire et des nouveaux étudiants.

- Introduire des indicateurs permettant de mesurer et comparer les résultats des établissements et mettre ces derniers à la disposition du public.

- Préciser les objectifs poursuivis par les différentes formations pour faciliter l'information et l'orientation des étudiants dans le maquis des très nombreuses formations offertes dans l'enseignement supérieur.

Pour exercer la fonction régulatrice qui est la sienne dans le système public, le ministère doit disposer d'instruments efficaces tout en dotant les établissements des éléments nécessaires à l'élaboration de leur stratégie. Dans ce but, il devra :

- Engager des démarches prospectives sur les choix des étudiants, ainsi que sur le contenu et la localisation des formations, afin de mettre à la disposition des établissements les repères indispensables à l'élaboration des projets d'établissement et d'éviter les coûteuses redondances de formations.

- Mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois.

- Renforcer les relations contractuelles entre l'Etat et les établissements en faisant évoluer les contrats d'établissement vers des contrats d'objectifs et de moyens incluant leur évaluation, et revoir en conséquence leur durée.

- Reconsidérer le système SAN REMO afin, à partir de critères mieux adaptés, de le faire servir à une répartition plus équitable des crédits de l'enseignement supérieur.

- Restaurer une structure d'observation et d'analyse des coûts.

Les établissements d'enseignement supérieur doivent disposer d'une vraie autonomie, mais, en contrepartie, assumer pleinement leurs responsabilités.

A cette fin, il faut :

- Accroître l'autonomie des universités par une allocation de leurs moyens sous la forme d'un budget global incluant la masse salariale.

- Pour conforter cette autonomie, donner à la fonction administrative et financière la place qui lui revient dans la gestion des universités.

- Renforcer le pouvoir des présidents sur les composantes.

- Confier aux universités la gestion de l'ensemble de leurs personnels et de leurs investissements.

- Donner aux établissements le pouvoir d'organiser de façon plus souple, dans un cadre précis et contrôlable, en fonction de leurs besoins propres et des aspirations et compétences des enseignants-chercheurs, la répartition des activités de ces derniers entre recherche et enseignement.

- S'assurer que les universités respectent la réglementation qui encadre leur fonctionnement.

- Veiller à la mise en œuvre des textes relatifs à la rénovation pédagogique dans les établissements.

- Rendre obligatoires les différentes formes d'évaluation, qu'elles concernent les établissements, les formations, les enseignements ou le personnel enseignant, et créer les instances appropriées d'évaluation, notamment dans les établissements.

- S'intégrer résolument dans les processus européens d'évaluation.

Annexe n° 1

L'évaluation dans le système éducatif britannique

La méthode d'évaluation retenue en Grande-Bretagne se caractérise par deux traits saillants. En amont, la définition d'objectifs quantifiés par le gouvernement central permet de confronter les performances des établissements à des références précises. L'externalisation de la conception et de la correction des tests nationaux permettant de jauger le niveau des élèves garantit l'indépendance des résultats. En aval, la publication et la diffusion large des constats opérés lors des différentes évaluations permet d'instaurer une politique de sanction par l'information, particulièrement efficace dans un système où les parents choisissent librement les établissements scolaires.

Dans le cadre de la stratégie générale d'élévation des niveaux scolaires (« Raising standards »), le gouvernement britannique, après avoir recueilli l'avis du conseil national de l'éducation et des objectifs de la formation, a fixé au système éducatif des objectifs chiffrés devant être atteints en 2002.

Les conseils d'administration des écoles ont l'obligation, depuis l'education act 1997, de fixer des objectifs et de publier les résultats aux tests nationaux des élèves de leur établissement.

I – L'enseignement supérieur

Malgré de récents efforts de rationalisation, destinés à alléger la charge des évaluations pour les établissements, le nombre d'intervenants reste singulièrement élevé.

L'évaluation des professeurs et des formations repose pour une large partie sur des mécanismes internes aux établissements.

L'organisme de financement de l'enseignement supérieur (HEFCE) calcule, depuis 1999, des indicateurs de performance pour chaque établissement. Ils comprennent :

- des indicateurs d'accessibilité et de sélectivité sociale ; (identification, par discipline, des milieux sociaux ou géographiques sous-représentés)
- des indicateurs de poursuite d'études après la première année ;
- des indicateurs de résultats attendus et obtenus
- des indicateurs d'efficacité (rapport entre la durée idéale d'études et la durée prévue dans l'institution) ;
- des indicateurs de recherche : nombre de titres de docteurs et nombre d'allocations de recherche financées sur ressources accordées.

Une fondation indépendante, la HESA, collecte et analyse les données statistiques. Parmi celles-ci figurent depuis 1999 les statistiques d'accès à l'emploi.

Une autre agence indépendante, la QAA (quality assurance agency), conduit des évaluations institutionnelles. Quatre domaines principaux retiennent son attention :

- la stratégie globale de l'établissement en matière de gestion de la communication interne et externe.

Très contestée dans ses modalités, cette évaluation devait être revue dans le courant de l'année 2002. Elle substituera une mention qualitative de confiance aux notes chiffrées utilisées auparavant. Elle retiendra trois aspects fondamentaux :

- les standards académiques ;
- la qualité des services : qualité des enseignants, ressources documentaires et pédagogiques, soutien aux étudiants ;
- la gestion de la qualité.

La QAA est aussi chargée de l'évaluation des formations, sur six champs pour lesquels l'institution doit décliner ses objectifs, auxquels le QAA compare les résultats obtenus.

II – L'enseignement scolaire

Le travail d'évaluation de l'enseignement scolaire repose en grande partie sur l'office pour les standards d'éducation (OFSTED), organisme gouvernemental non ministériel. Ses fonctions sont

l'inspection, l'évaluation, et toute contribution à l'amélioration du niveau et de la qualité de l'enseignement obligatoire.

L'OFSTED, créé en 1992, prend place dans un dispositif où les standards d'éducation sont élaborés par une instance interne au ministère chargé de l'éducation : le SEU (unité des normes et de l'efficacité). Une des premières réalisations en a été le programme national pour les mathématiques et la lecture dans le primaire, fixant des normes de progression des élèves, trimestre par trimestre. Un programme identique doit être élaboré pour le collège. Dans le même temps, l'autorité pour les programmes et les qualifications (QCA) a une mission très générale : elle doit garantir la qualité et la cohérence de la formation des élèves.

L'OFSTED a une mission générale d'information du ministre, tant sur la qualité de l'enseignement que sur l'efficacité de la gestion des établissements ou sur certaines politiques. Il publie un rapport annuel.

Les inspections, décidées par l'OFSTED sont réalisées par des inspecteurs indépendants, sur appel d'offres. Elles concernent les établissements, y compris privés, comme les autorités locales en charge de l'éducation et les centres de formation des enseignants du scolaire. Elles s'effectuent par cycle, les inspections des établissements ayant été reconnus comme excellents aux divers critères étant allégées lors du cycle suivant. Celles qui ont donné lieu à une appréciation critique ou négative font l'objet d'un plan que, très souvent, les LEA ont la charge de mener à bien avec l'établissement.

Entre deux inspections, les établissements doivent produire des auto-évaluations au cours desquelles ils doivent confronter leurs résultats aux objectifs qu'ils se sont obligatoirement donnés (depuis 1998). Des batteries d'indicateurs leur sont fournies : indicateurs de valeur ajoutée, grilles comparatives de résultats d'évaluation divers (dit « paquet d'automne »).

Le ministère peut donner une assistance méthodologique générale ou une aide financière à la formation des enseignants et des équipes de direction.

L'OFSTED contribue enfin à la fixation de la liste des « beacon schools », établissements auxquels on demande de diffuser les bonnes pratiques pédagogiques qu'ils ont mises en œuvre et qui, dans ce but, reçoivent un soutien financier particulier.

L'évaluation des enseignants du secondaire

Jusqu'en 1991, l'évaluation des enseignants était régie par un compromis entre le gouvernement et les syndicats, donnant la possibilité aux enseignants de choisir l'aspect de leur activité sur lequel ils souhaitent être évalués. Un nouveau dispositif est entré en vigueur en 2000 : chaque professeur définit un certain nombre d'objectifs et un suivi est organisé sur les résultats des élèves tout au long de l'année. Toutes les écoles doivent se doter d'un suivi des performances, dont l'OFSTED évalue la qualité. Cette évaluation interne est rapportée au conseil d'administration par le proviseur, responsable devant celui-ci.

La progression dans l'échelle principale des salaires des enseignants des écoles publiques peut être liée aux performances. Les candidats au franchissement du « seuil », dernier échelon permettant de bénéficier d'une augmentation définitive de salaire de 2 000 £ par an et d'accéder à une nouvelle échelle de salaire doivent présenter un dossier documenté permettant une appréciation globale de leurs performances.

Annexe n° 2

Comparaisons internationales sur les enseignements scolaire et supérieur

Les données statistiques de la présente annexe sont extraites de l'édition 2001 de Regards sur l'éducation publié par l'OCDE. Validées par les gouvernements, elles mettent en lumière les grandes caractéristiques du système éducatif français tant en matière de dépenses, d'accueil que de résultats.

La nomenclature des formations qu'utilise l'OCDE appelle la précision suivante : l'enseignement pré-primaire correspond aux formations d'école maternelle ; l'enseignement tertiaire à celles d'enseignement supérieur.

I – Indicateurs de coûts

Les dépenses d'éducation de la France se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE. L'investissement financier est toutefois proportionnellement plus marqué dans l'enseignement scolaire que dans l'enseignement supérieur. Le coût unitaire des étudiants français est deux fois moindre que celui de la Suède, trois fois moindre que celui des Etats-Unis.

Dépenses publiques totales d'éducation : dépenses publiques directes au titre des établissements d'enseignement plus subvention vers le secteur privé en pourcentage du PIB et des dépenses publiques totales en 1998

	Pourcentage du PIB		Pourcentage dépenses publiques	
	Enseignement primaire et secondaire	Enseignement tertiaire	Enseignement primaire et secondaire	Enseignement tertiaire
Belgique	6,9 %	2,2 %	3,5 %	1,1 %
Canada	8,2 %	3,9 %	3,7 %	1,8 %
France	7,9 %	2 %	4,2 %	1 %
Allemagne	6,3 %	2,3 %	3 %	1,1 %
Italie	7,1 %	1,6 %	3,5 %	0,8 %
Japon	Nc	Nc	2,8 %	0,4 %
Pays-bas	6,8 %	3 %	3,1 %	0,4 %
Espagne	8,1 %	2,2 %	3,3 %	0,9 %
Suède	9,1 %	3,6 %	5,3 %	2,1 %
Royaume-Uni	8,3 %	2,6 %	3,4 %	1,1 %
Etats-Unis	Nc	Nc	3,4 %	1,3 %
Moyenne pays OCDE	8,7 %	3 %	3,6 %	1,3 %

**Dépenses par élève ou par étudiant : dépenses calculées en dollar
américain au titre des établissements publics et privés (1998)**

	Enseignement préprimaire	Enseignement primaire	Premier cycle de l'enseigne- ment secondaire (niveau collège)	Second cycle de l'enseigne- ment secondaire (niveau lycée)	Enseignement tertiaire
Belgique	2 726	3 743	Nc	Nc	6 508
Canada	4 535	Nc	Nc	Nc	14 579
France	3 609	3 752	6 133	7 191	7 226
Allemagne	4 648	3 531	4 641	9 519	9 481
Italie	4 731	5 653	6 627	6 340	6 245
Japon	3 123	5 075	5 515	6 257	9 871
Pays-bas	3 630	3 795	5 459	5 120	10 757
Espagne	2 586	3 267	Nc	Nc	5 038
Suède	3 210	5 579	5 567	5 701	13 224
Royaume- Uni	4 910	6 043	Nc	Nc	9 699
Etats-Unis	6 441	6 043	Nc	Nc	19 802
Moyenne pays OCDE	3 585	3 940	5 083	5 916	9 063

II – Indicateurs d'accueil

L'espérance de scolarité est élevée en France comparativement aux autres pays de l'OCDE. L'encadrement pédagogique est supérieur à la moyenne dans le second degré, alors qu'il lui est inférieur dans le premier degré et l'enseignement supérieur.

Taux de scolarisation en 1999

	Âge de fin de la scolarisation obligatoire	Nombre d'années pendant lesquelles plus de 90% la population est scolarisée
Belgique	15	12
Canada	16	12
France	16	15
Allemagne	18	12
Italie	14	12
Japon	15	14
Pays-bas	18	14
Espagne	16	12
Suède	16	13
Royaume-Uni	16	12
Etats-Unis	17	10
Moyenne pays OCDE	16	12

Nombre d'élèves ou d'étudiants par enseignant en 1999 : établissements publics et privés par niveau d'enseignement en équivalent temps plein

	Enseignement primaire	Enseignement secondaire	Enseignement tertiaire
Belgique	13,9	8,8	18,1
Canada	18,7	19,3	Nc
France	19,6	12,8	16,9
Allemagne	21	15,2	12,3
Italie	11,3	10,3	24,8
Japon	21,2	15,4	11,5
Pays-bas	16,6	17,7	12
Espagne	15,4	12,9	16,4
Suède	13,3	14,5	9,5
Royaume-Uni	22,5	14,7	18,5
Etats-Unis	16,3	15,6	14
Moyenne pays OCDE	18	14,6	15,3

Comme l'Italie, l'Allemagne, les pays du BENELUX et l'Autriche, la France donne un libre accès à la plupart de ses filières d'enseignement supérieur. Les autres pays de l'Union européenne procèdent à des sélections. En Grèce, la limitation est établie au niveau national en fonction de contingents définis par filières. En Espagne, au Portugal, dans les pays scandinaves et au Royaume-Uni, la sélection est opérée par les établissements en fonction du nombre de places ou sur la base de critères nationaux.

Espérance de scolarisation dans l'enseignement tertiaire : nombre estimé d'années d'études dans les établissements publics et privés

Belgique	2,7
Canada	2,7
France	2,6
Allemagne	2
Italie	2,2
Japon	Nc
Pays-bas	2,3
Espagne	2,8
Suède	2,9
Royaume-Uni	2,6
Etats-Unis	3,6
Moyenne pays OCDE	2,5

Taux d'accès des 15-29 ans dans l'enseignement tertiaire en 1999

Belgique	56 %
Canada	Nc
France	56 %
Allemagne	41 %
Italie	41 %
Japon	70 %
Pays-bas	55 %
Espagne	57 %
Suède	70 %
Royaume-Uni	73 %
Etats-Unis	69 %
Moyenne pays OCDE	60 %

Taux d'accès à l'enseignement tertiaire : somme des taux d'accès des 15-29 ans dans l'enseignement tertiaire en 1999

	Tertiaire type B (formations courtes à vocation professionnelle)	Tertiaire type A (formations longues à vocation théorique)
Belgique	26 %	30 %
Canada	Nc	Nc
France	21 %	35 %
Allemagne	13 %	28 %
Italie	1 %	40 %
Japon	33 %	37 %
Pays-bas	1 %	45 %
Espagne	11 %	46 %
Suède	5 %	65 %
Royaume-Uni	28 %	45 %
Etats-Unis	14 %	45 %
Moyenne pays OCDE	15 %	45 %

III – Indicateurs de résultats

En termes d'obtention de diplômes, le système éducatif français présente des taux supérieurs à la moyenne de l'OCDE, tant dans les enseignements scolaire que supérieur.

Taux de diplômés de fin d'études secondaires en 1999 : pourcentage de titulaires d'un diplôme de fin d'étude secondaire dans la population totale ayant l'âge théorique d'obtenir ce diplôme

Belgique	83 %
Canada	Nc
France	85 %
Allemagne	92 %
Italie	73 %
Japon	95 %
Pays-bas	92 %
Espagne	73 %
Suède	74 %
Royaume-Uni	Nc
Etats-Unis	78 %
Moyenne pays OCDE	79 %

**Taux d'obtention d'un diplôme de l'enseignement tertiaire : somme des
taux nets à chaque âge d'obtention d'un diplôme dans les établissements
publics et privés**

	Tertiaire type B (formations courtes à vocation professionnelle)	Tertiaire type A (formations longues à vocation théorique)	Doctorat ou programmes de recherche équivalents de haut niveau
Belgique	25,4 %	22,9 %	0,6 %
Canada	12,6 %	34 %	0,8 %
France	17,9 %	31,6 %	1,2 %
Allemagne	11,8 %	16 %	1,8 %
Italie	0,3 %	34,2 %	0,4 %
Japon	29,9 %	31,6 %	0,6 %
Pays-bas	0,9 %	34,7 %	1 %
Espagne	5,4 %	30,3 %	0,5 %
Suède	2,7 %	27,8 %	2,4 %
Royaume-Uni	11,4 %	49,5 %	1,3 %
Etats-Unis	8,6 %	47,5 %	1,3 %
Moyenne pays OCDE	12,2 %	29,7 %	1 %

Annexe n° 3

Liste des thèmes de contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes

Effectifs et politique de recrutement des enseignants
La gestion déconcentrée des enseignants du second degré
La gestion des heures supplémentaires des enseignants du second degré
La gestion des enseignants du premier degré
Les rémunérations des enseignants
Les pensions des agents du ministère de l'éducation nationale
La formation continue des enseignants
Les corps d'inspection territoriale
La politique d'orientation des élèves
Organisation et gestion des centres d'information et d'orientation
Le pilotage des rectorats par l'administration centrale
Le rôle des services déconcentrés dans le pilotage du système scolaire
Le pilotage de l'enseignement secondaire agricole par le ministère de l'agriculture
L'enseignement professionnel
Outils et méthodes de l'évaluation dans l'enseignement scolaire
Le développement des technologies d'information et de communication appliquées à l'enseignement
La gestion des moyens d'enseignement par les établissements publics locaux d'enseignement
Les établissements en zone d'éducation prioritaire
La gestion des établissements publics locaux d'enseignement
Organisation et exercice du métier comptable dans les établissements d'enseignement de l'éducation nationale

Les personnels de direction des établissements publics locaux d'enseignement

Les personnels administratifs de l'éducation nationale

La politique de communication du ministère de l'éducation nationale

Les relations financières de l'Etat et des collectivités locales en matière d'enseignement

La gestion des enseignants-chercheurs

L'attribution des moyens de fonctionnement aux établissements d'enseignement supérieur

La contractualisation entre les EPSCP et le ministère

Les droits d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur

La gestion budgétaire, financière et comptable et l'autonomie des universités

Les antennes universitaires délocalisées

L'efficacité interne et externe des universités

Les procédures institutionnelles d'évaluation dans l'enseignement supérieur

La gestion du patrimoine immobilier des universités

La gestion du potentiel enseignant dans les universités

La programmation U3M et la gestion des crédits d'investissement de l'enseignement supérieur

Les politiques d'aide sociale aux étudiants

La rénovation des premiers cycles universitaires

Le pilotage de l'enseignement supérieur agricole par le ministère de l'agriculture

Les écoles de commerce et d'ingénieurs dépendant des chambres de commerce et d'industrie

Les écoles des mines

L'évaluation dans le système éducatif britannique

Les interventions des conseils régionaux dans le système éducatif

Les interventions des conseils généraux dans le système éducatif

Liste des sigles utilisés

ASU	administration scolaire et universitaire (agents de ...)
ATER	attaché temporaire d'enseignement et de recherche
BEP	brevet d'études professionnelles
BTS	brevet de technicien supérieur
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CAPET	certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique
CAPLP2	certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel de 2 ^{ème} grade
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CEL	contrat éducatif local
CEREQ	centre d'étude et de recherche sur les qualifications
CFA	centre de formation des apprentis
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
CIO	centre d'information et d'orientation
CNE	comité national d'évaluation des EPSCP
CNESER	conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
CNU	comité national des universités
COP	conseiller d'orientation psychologue
CPER	contrat de plan Etat-région
CRC	chambre régionale des comptes
CTI	commission du titre d'ingénieur
DEA	diplôme d'études approfondies
DESS	diplôme d'études supérieures spécialisées
DEUG	diplôme d'études universitaires générales

DEUST	diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques
DGH	dotation globale horaire (parfois appelée DHG dotation horaire globale)
DIE	dépense intérieure d'éducation
DPD	direction de la programmation et du développement
DUT	diplôme universitaire de technologie
ECTS	european credit transfer system : système de crédits transférables (unité de compte pour les diplômes universitaires)
EPLE	établissement public local d'enseignement
EPSCP	établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
HCEE	haut conseil de l'évaluation de l'école
IA	inspecteur d'académie
IA-DSDEN	inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale
IGAENR	inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN	inspection générale de l'éducation nationale
IUFM	institut universitaire de formation des maîtres
IUT	institut universitaire de technologie
LEGT	lycée d'enseignement général et technologie
LMD	licence/master/doctorat : ou 3/5/8, déroulement des cursus universitaires européens
LP	lycée professionnel
MA	maître auxiliaire
NBI	nouvelle bonification indiciaire
PEGC	professeur d'enseignement général en collège

PLP	professeur de lycée professionnel
REP	réseau d'éducation prioritaire
SISE	Système d'information sur les étudiants
STS	section de technicien supérieur
TICE	technologie de l'information et de la communication dans l'enseignement
TZR	titulaire sur zone de remplacement
UFR	unité de formation et de recherche
ZEP	zone d'éducation prioritaire

**Réponses des administrations
concernées**

Liste des réponses

Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche	371
Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.....	395
Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.....	400
Président du conseil régional d'Aquitaine.....	402
Président du conseil régional de Midi-Pyrénées.....	404
Président du conseil régional de Picardie	407
Président du conseil général du Cher	407
Président du conseil général des Landes	408

*REPOSE DU MINISTRE DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION
NATIONALE ET DE LA RECHERCHE*

Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a examiné avec attention et intérêt le rapport établi par la Cour. Il s'attachera à répondre aux différentes observations qu'elle a formulées concernant les enseignements scolaire et supérieur.

Première partie : l'enseignement scolaire

L'analyse de la Cour sur l'enseignement scolaire appelle du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche des observations sur deux aspects : le pilotage du système scolaire et la gestion des personnels enseignants.

Le pilotage du système scolaire

La Cour considère que le fonctionnement du système scolaire reste largement structuré par la procédure de préparation de rentrée scolaire. Elle observe par ailleurs que l'exercice des fonctions de pilotage par l'administration centrale connaît encore des limites.

S'il est vrai que les modalités et le contenu du pilotage exercés par les services centraux sur les académies se sont profondément transformés, il est non moins évident que cette évolution est encore loin d'être achevée ; on ne saurait pour autant en inférer que l'exercice des fonctions de pilotage par l'administration centrale reste limité.

Il est nécessaire que l'administration centrale exerce non seulement une fonction de "régulation" ou de "facilitation du système scolaire", mais aussi un pilotage qui ne méconnaisse pas le rôle de pilotage stratégique également dévolu, avec la décentralisation et la déconcentration, aux autorités académiques, en liaison avec les collectivités territoriales.

Depuis plusieurs années, les éléments et les outils de ce pilotage se mettent progressivement en place et induisent des changements culturels profonds. Ils peuvent cohabiter encore avec des modes de relations plus traditionnels entre l'administration centrale et les services déconcentrés et ne sont pas encore parvenus à instituer un mode de pilotage facilement lisible ni pleinement cohérent et partagé entre les directions de l'administration centrale, les académies et les partenaires internes et externes du système éducatif.

Mais l'essentiel est bien la dynamique selon laquelle se met progressivement et continûment en place un véritable système de pilotage des académies par l'administration centrale.

Pour bien comprendre la dynamique en œuvre, il convient de souligner que ce pilotage est assuré en fonction des objectifs assignés au système éducatif dans le cadre d'un système déconcentré, à compétences partagées avec les collectivités territoriales.

La question des objectifs

Il n'est sans doute pas facile de définir simplement les objectifs du système éducatif. La loi d'orientation permet de distinguer deux grands ordres d'objectifs.

Le premier est l'objectif d'accueil, de scolarisation qui recouvre : l'accueil des élèves relevant de la scolarité obligatoire, de 6 à 16 ans (objectif aujourd'hui largement atteint), la scolarisation précoce (objectif actuellement atteint intégralement pour les enfants de trois ans, en débat pour les enfants de deux ans), la prolongation de la scolarité dans les classes de lycées et au-delà du baccalauréat en vue de l'élévation du niveau général de formation, l'accueil dans les établissements scolaires des jeunes handicapés (objectif encore loin d'être atteint), la scolarisation des jeunes hospitalisés, des jeunes détenus (où de considérables progrès ont été faits, mais où des progrès encore plus considérables demeurent à accomplir...). Il s'agit d'un objectif pour lequel les résultats sont faciles à définir et à mesurer.

Le deuxième est celui de la "réussite" scolaire. Cet objectif est plus difficile à définir ; il intègre une grande part de subjectivité. Son atteinte peut être approchée par la mesure des sorties sans qualification, par le pourcentage d'une classe d'âge atteignant le baccalauréat, ou par le taux d'insertion professionnelle. Les modalités d'atteinte de ces objectifs sont variables d'une région à l'autre, en fonction de la structure de l'offre de formation ou du marché de l'emploi existant dans la région ou des modèles de "réussite scolaire" culturellement et/ou économiquement valorisés dans les régions (le modèle de réussite en Alsace n'est pas celui de Midi-Pyrénées ou de la Bretagne...).

Une troisième série d'objectifs pourrait concerner le niveau atteint par les élèves, à savoir la mesure des compétences attendues des élèves à travers les objectifs inscrits dans les programmes de chaque discipline et de chaque niveau d'enseignement.

Ces deux dernières catégories d'objectifs sont probablement celles où à la fois la mesure de la "performance" soulève le plus de questions et la demande sociale se fait de plus en plus forte. Ce qui est attendu de l'école est en effet non plus seulement la scolarisation et sa durée mais bel et bien un débouché positif sur un diplôme, une qualification, une insertion, bref une "réussite" de tous et de chacun.

Un système très déconcentré, à compétences partagées

Le pilotage des services académiques par l'administration centrale doit prendre en compte le caractère très déconcentré du système éducatif et la nécessité de décliner, au niveau de chaque académie, en tenant compte de son contexte spécifique, de manière "fractale", les objectifs du système éducatif (accueil, "réussite" scolaire, niveaux de compétences atteints).

C'est cette déclinaison académique des objectifs de la politique éducative, qui doit se faire en liaison, en accord et en cohérence avec les collectivités territoriales, qui donne aux autorités académiques le rôle de pilotage stratégique identifié par la Cour.

Dans une telle perspective, l'administration centrale du ministère chargé de l'Éducation nationale connaît une profonde transformation de ses missions. Elle doit exercer un rôle accru de pilotage pour lequel elle doit préparer et former ses services et ses personnels. Des modes nouveaux d'action coexistent avec des formes plus traditionnelles et plus parcellaires d'intervention de l'administration centrale en direction des académies.

Trois processus structurants concourent à la mise en œuvre d'un pilotage des services académiques par l'administration centrale : la préparation de la rentrée, la répartition des moyens entre les académies et la contractualisation.

Ces trois processus ne doivent pas s'analyser de manière isolée mais dans leurs interactions. Ils sont destinés à se répondre, à se renforcer mutuellement pour faire émerger au sein de l'administration centrale et avec les académies un "modèle" de pilotage national qui préserve le rôle et les marges de manœuvre nécessaires d'un pilotage stratégique académique.

● La préparation de la rentrée

La Cour semble considérer la préparation de la rentrée comme une procédure lourde, exclusivement quantitative, un peu bureaucratique, et qui s'opposerait à un dispositif souhaitable de pilotage.

Sans doute l'expression peut-elle induire en erreur. La "préparation de la rentrée" n'est pas une procédure "centrée" sur le moment de la rentrée scolaire, mais c'est l'organisation maîtrisée du service public de l'éducation nationale, dans une académie, pendant toute l'année scolaire, et au-delà, puisque des décisions prises à cette occasion, découlent des effets de structures à long terme.

S'appuyant sur un bilan détaillé (de l'année scolaire écoulée, de l'évolution des structures d'enseignement, des flux d'élèves, de l'utilisation des moyens d'enseignement et de remplacement) préparant les évolutions futures, reposant sur des outils partagés au sein de l'administration centrale et avec les académies, ce processus est extrêmement structurant pour tous les

acteurs du ministère et des académies. Il produit de la connaissance partagée sur l'état du système éducatif de chaque académie et sur son évolution souhaitable.

Loin de s'opposer au pilotage, le dispositif de préparation de la rentrée en représente une véritable métonymie. Inscrit dans un rythme annuel fortement reconnu par l'ensemble de la communauté éducative, et complété par la démarche de contractualisation, il permet de suivre, année après année, la mise en œuvre du projet de l'académie ; il entre, grâce aux outils de contrôle de gestion mis en place dans le premier comme dans le second degrés, dans un niveau d'analyse et de détail que ne permet pas une approche stratégique pluriannuelle. Il inspire ainsi, par l'exemple et l'outillage qu'il apporte aux académies, des démarches de même nature conduites par les académies en direction des établissements.

- Les systèmes de répartition des moyens

Les enjeux d'équité et de globalisation qui s'attachent aux systèmes de répartition des moyens ont fait l'objet, ces dernières années, d'une attention particulière de la part de la direction de l'enseignement scolaire, de manière à ce que les systèmes de répartition concourent, par leurs modalités, au pilotage des académies.

Les critères ont été revus, au terme de travaux de concertation approfondis avec les acteurs de la communauté éducative, en y associant étroitement les représentants des collectivités locales. Les nouveaux critères retenus prennent mieux en compte les spécificités territoriales et sociales des académies. Avec un léger décalage lié à la fiabilisation des systèmes d'information, la démarche a été parallèle pour les premier et second degrés, en veillant à la cohérence des critères et des systèmes de répartition retenus.

Il s'agit de systèmes de répartition transparents, dont les critères territoriaux et sociaux intègrent les préoccupations d'équité liées aux objectifs d'accueil et de "réussite" scolaire.

Leur élaboration comme leur mise en œuvre font l'objet d'une concertation approfondie, au niveau national comme au niveau académique ou départemental.

Il s'agit, en tout état de cause, de systèmes d'aide à la décision intégrant les paramètres significatifs des objectifs retenus (ainsi les critères démographiques, sociaux, territoriaux ou de structures) mais qui ne sauraient en aucun cas se substituer aux décisions politiques prise par le ministre. En ce sens ils sont bien conçus pour éclairer et non pour justifier a posteriori de telles décisions et ne constituent pas un "modèle" de répartition des moyens.

La politique de globalisation des moyens, très avancée en matière de moyens en emplois d'enseignement et de remplacement, encore inachevée en matière de crédits destinés aux académies, traduit la volonté de donner aux

académies les marges de manœuvre nécessaires à l'exercice du pilotage stratégique qui leur revient.

Cette politique vise, elle aussi, à substituer progressivement une démarche de pilotage par les objectifs à un pilotage sectoriel par les moyens. C'est peu dire qu'elle remet en cause et déstabilise les modes traditionnels d'intervention des services de l'administration centrale. La mise en place des systèmes d'information et de contrôle de gestion correspondants à cette approche, nouvelle pour les crédits, plus ancienne pour les moyens en personnels, demande du temps.

● *La démarche de contractualisation*

La notion de projet académique est au cœur de la démarche de contractualisation. L'apport essentiel de la démarche de contractualisation est de tirer les conséquences de la décentralisation et de la déconcentration et, donc, de faire émerger l'académie comme un niveau stratégique de pilotage du système éducatif : la production de nombreux documents propres à chaque académie, en particulier émanant de la direction de la programmation et du développement, permet à l'administration centrale comme aux académies elles-mêmes de construire une vision objectivée et partagée de leur situation.

Le projet académique, dont la responsabilité et l'élaboration ont été confiées au recteur et à son équipe, installe progressivement une culture stratégique au sein des équipes de direction académique et fait de l'académie un acteur de son développement. Même si c'est avec des degrés de maturité différents (seule la moitié des académies a conclu à ce jour "un contrat"), cet effet s'observe dans la totalité des académies et l'idée en est maintenant unanimement admise. En l'incarnant dans des outils, une démarche, une dynamique, la contractualisation a très certainement accéléré et accompagné l'accroissement de la responsabilité confiée aux autorités académiques dans la conduite des politiques éducatives.

La contractualisation ne consiste pas en un mode nouveau d'allocation des moyens. Elle a pour objectif d'amener chaque académie, en fonction de sa situation, de son contexte, de ses spécificités à définir ce que signifient pour elle les objectifs nationaux de politique éducative (accueil, "réussite" scolaire, niveaux atteints par les élèves) et les moyens d'y parvenir.

La démarche prend acte de ce qu'il n'existe pas de relation simple et linéaire entre les moyens budgétaires mis en œuvre et les résultats atteints.

L'esprit de la démarche de contractualisation consiste à renforcer une culture de pilotage stratégique : définir des objectifs, des indicateurs pour mesurer les évolutions et les résultats atteints et élaborer un plan d'actions pour atteindre ces objectifs. Le rôle de pilotage de l'administration centrale consiste à organiser la démarche, à lui fournir l'outillage nécessaire

(indicateurs généraux d'aide au diagnostic...), à apporter à chaque académie l'expertise et les analyses de chaque direction dans le domaine d'action considéré, et à lui proposer les soutiens qui permettront au projet académique d'être mis en œuvre.

La démarche de contractualisation apporte, de manière encore peu visible mais profonde, des transformations dans les modes de fonctionnement de l'administration centrale et dans les relations des directions entre elles et avec les académies. En invitant les différentes directions à partager une analyse commune sur chaque académie, éclairée par les avis des correspondants académiques des inspections générales, en les conduisant à apporter une réponse commune et coordonnée aux demandes d'accompagnement des projets académiques, la démarche de contractualisation permet aux directions d'enrichir l'approche sectorielle, qui est naturellement la leur à raison des compétences qui leurs sont confiées, par une approche territoriale de mise en cohérence de l'ensemble de la politique éducative. Ces changements, qui sont des changements culturels profonds, sont lents mais bien amorcés.

Enfin et surtout, la démarche de contractualisation et de projet inscrit le pilotage académique dans une perspective pluriannuelle. Cette pluriannualité s'analyse non pas en termes d'engagements pluriannuels sur les moyens, mais en termes de continuité des objectifs poursuivis et, année après année, des résultats atteints.

Ainsi, même si c'est de manière encore modeste, pragmatique, peut-être fragile, la démarche de contractualisation s'inscrit dans une conception du pilotage par les objectifs qui paraît bien devoir être la conception du pilotage à retenir dans un contexte de forte déconcentration.

Quel que soit le sort réservé au formalisme de la procédure (contrats signés), la contractualisation vise à approfondir et consolider les deux apports stratégiques essentiels :

- la notion de projet stratégique pour les académies, visant à traduire sur un territoire les enjeux de la politique éducative nationale ;
- la transformation progressive de l'administration centrale, visant à lui donner un rôle de pilotage et à décroiser ses directions.

Appréhendés ensemble, même s'ils sont encore imparfaitement mis en œuvre, les trois processus mentionnés :

- préparation de la rentrée : dispositif annuel de pilotage à effet de long terme ;
- répartition des moyens : équité entre les académies, responsabilisation des autorités académiques et contrôle de gestion ;

- contractualisation : pilotage stratégique pluriannuel, d'ores et déjà en place dans la moitié des académies,

dessinent l'architecture d'un véritable système de pilotage des académies par l'administration centrale.

La gestion des enseignants

Les modalités de gestion

La Cour souligne que "[si] les grands principes sur lesquels repose la gestion des enseignants ne sont pas a priori différents de ceux qui existent dans l'ensemble de la fonction publique, le système éducatif est confronté à des craintes particulières dont l'ampleur s'explique en partie par le renoncement progressif du ministère et des académies à faire prévaloir avec constance l'intérêt du service sur les revendications des différentes catégories d'agents.

Ce point de vue, ainsi exprimé, porte une appréciation trop peu nuancée par rapport à la réalité de la gestion même s'il n'est pas contestable que l'effort de rigueur engagé dans la gestion des personnels en regard des besoins des établissements doit être renforcé et amplifié et s'il est impératif de développer une gestion qualitative et non seulement quantitative des personnels enseignants.

Le ministère rappelle l'importance de la concertation et du dialogue social en son sein, la conduite des politiques éducatives nécessitant une adhésion suffisante des personnels chargés de sa mise en œuvre au sein des établissements d'enseignement.

Il n'est pas exact cependant que les décisions prises en matière de gestion de personnel prennent en compte exclusivement les demandes des personnels ou celles exprimées par leurs organisations syndicales, comme le montrent les exemples suivants :

- l'examen des candidatures des personnels enseignants à une affectation dans une académie d'outre mer pour la rentrée scolaire 2003 (février ou septembre selon la zone géographique) s'est fondé non seulement sur la valeur et l'intérêt des dossiers présentés mais également sur une répartition équilibrée des départs en fonction de la situation des différentes académies au regard des besoins en personnels. Ainsi pour l'académie de la Guadeloupe les départs autorisés pour les personnels enseignants ont été réduits de moitié par rapport à ceux de l'année 2002 eu égard aux difficultés rencontrées pour affecter dans cette académie des personnels enseignants titulaires ;

- la note de service relative au mouvement des personnels enseignants du second degré pour la rentrée scolaire 2003 prévoit pour les recteurs d'académie, dans certaines conditions, la possibilité de prononcer des affectations définitives en lycée professionnel de professeurs agrégés et de professeurs certifiés. Une telle mesure, qui n'est pas en contradiction avec les statuts de ces deux corps, se justifie eu égard au constat fait que, dans certaines académies, des professeurs agrégés et certifiés, notamment des disciplines technologiques sont affectés en zone de remplacement, alors que, dans le même temps et pour les mêmes disciplines, des postes demeurent vacants en lycée professionnel ce qui oblige le recteur à recourir le plus souvent à des professeurs contractuels.

La Cour déplore la rigidité des règles définies par le "barème" qui fondent les opérations de mutation et d'affectation des personnels enseignants. Elle mentionne le bilan établi par l'IGAENR sur les trois années (1999, 2000, et 2001) de mise en œuvre du nouveau dispositif d'affectation des enseignants du second degré et regrette, s'agissant du mouvement des personnels enseignants du second degré, "l'occasion manquée" en 1998 lors de la déconcentration des opérations d'affectation pour le second degré.

Le mouvement des enseignants du second degré comporte une phase inter académique relevant de la compétence ministérielle terminée à la mi-avril, suivie d'une phase intra académique de la compétence des recteurs terminée fin juin. Le rapport de l'IGAENR a notamment montré que ce nouveau dispositif constitue un élément déterminant pour l'amélioration des conditions de préparation de la rentrée scolaire dans la mesure où désormais les recteurs peuvent prendre en compte, pour prononcer les affectations, les décisions d'implantation des moyens d'enseignement jusqu'à début juin alors que, dans le cadre précédent du mouvement national, les situations étaient figées au 1er mars.

Si les barèmes antérieurs ont été reconduits au niveau du mouvement intra académique, la compétence nouvelle exercée par l'administration rectorale a contribué à professionnaliser davantage les gestionnaires de personnel et à les impliquer plus fortement dans une gestion de proximité.

Bien évidemment, le dispositif mis en place en 1998 doit évoluer de manière à ce que les affectations des enseignants prennent mieux en compte certains objectifs et notamment :

- favoriser la stabilité des équipes pédagogiques des établissements difficiles ;
- traiter plus équitablement les nouveaux enseignants ;
- favoriser la diversification des parcours professionnels ;
- lier davantage mobilité professionnelle et promotion.

En outre pour permettre une meilleure adéquation entre la ressource en personnel et les besoins des établissements, les recteurs devront disposer d'une plus grande latitude pour définir les règles du mouvement intra académique afin de prendre en compte les spécificités de l'académie.

Le ministère entend engager ce chantier de rénovation du mouvement des personnels enseignants du second degré dans le même temps que celui de la gestion déconcentrée des carrières.

Le remplacement des enseignants absents dans le second degré

La Cour souligne le problème récurrent du remplacement des enseignants absents et note que "fondamentalement, les absences demeurent insuffisamment connues [et que] les académies rencontrent donc de réelles difficultés pour évaluer de façon prévisionnelle leurs besoins en personnel de suppléance, même si le ministère a récemment développé des outils statistiques qui devraient permettre de mieux maîtriser ces données".

Différents séminaires et travaux d'analyse et de contrôle de gestion ont été menés conjointement par l'administration centrale (directions des affaires financières, de l'enseignement scolaire et des personnels enseignants) et les services déconcentrés dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire. Ceux-ci ont permis la mise au point d'un ensemble d'indicateurs de gestion et la définition de "recommandations" en matière de moyens et de personnels.

La question des remplacements doit être abordée en distinguant ceux de longue et moyenne durée (pour des absences supérieures à 15 jours) et ceux de courte durée (pour des absences inférieures à 15 jours).

● Remplacements de longue ou moyenne durée (absence supérieure à 15 jours)

Plusieurs indicateurs ont été construits pour mieux appréhender ce phénomène et améliorer l'efficacité du dispositif de remplacement. Ils mesurent :

- le besoin : nombre de congés supérieurs à 15 jours ;*
- le potentiel net : nombre d'enseignants réellement disponibles pour la suppléance et le remplacement en cours d'année ;*
- l'efficacité : nombre de demandes de suppléance satisfaites ;*
- le rendement : nombre de journées réalisées par le potentiel.*

A partir de ces indicateurs ont été dégagés des préconisations à l'adresse des académies afin qu'elles soient en mesure de garantir une gestion rigoureuse de l'affectation des personnels titulaires (en évitant par exemple de recruter des contractuels alors que des titulaires remplaçants

sont disponibles). Ces préconisations se déclinent en autant de règles de gestion à l'usage des académies :

- implanter le maximum de postes définitifs, les postes provisoires constituant un facteur de déperdition de moyens en personnels ;
- adapter la géographie des zones de remplacement, en évitant les zones de remplacement trop nombreuses, et revoir les effectifs qui y sont affectés.
- privilégier l'affectation à titre définitif en établissement par rapport à une affectation sur zone de remplacement, par le blocage des postes sur zone de remplacement dans le déroulement du mouvement intra-académique ;
- privilégier systématiquement, dans la phase d'ajustement postérieure au mouvement intra-académique, l'affectation sur les supports provisoires vacants de TZR et maîtres auxiliaires garantis d'emploi par rapport à l'affectation de non-titulaires non garantis dont la vocation principale est d'assurer les suppléances.

Ce dispositif a permis d'améliorer l'efficacité de la couverture des besoins de remplacement supérieurs à 15 jours en renforçant la politique académique en ce domaine.

Dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire 2003 il a été demandé aux académies de procéder à un examen approfondi de la gestion du remplacement en vue de redéfinir la géographie des zones de remplacement ainsi que le volume des moyens qui y sont affectés. Ce chantier constitue l'un des thèmes principaux des séminaires de gestion actuellement en cours avec les différentes académies. Ces séminaires sont l'occasion d'insister sur les règles de gestion à mettre en œuvre et sur les indicateurs de contrôle. Ils permettent également les échanges de pratiques entre les académies pour que chacune d'entre elles appréhende mieux les secteurs où elle peut faire porter ses efforts de gestion.

- Remplacements de courte durée (absence inférieure à 15 jours)

Leur traitement relève d'une politique d'établissement et donc d'une dynamique locale qui aboutit à des résultats variables.

Dans ce domaine, les établissements doivent être plus fortement incités à prendre en compte le remplacement des absences de courte durée. En effet, la compétence pour gérer ce type de remplacement est reconnue aux établissements et des moyens leur sont attribués à cette fin : ils disposent ainsi de crédits de suppléance leur permettant d'assurer ces remplacements en interne (heures supplémentaires effectives ou crédits de vacations).

Une approche plus dynamique de la question passe par un débat interne à l'établissement dans le cadre de l'élaboration et de la conduite du projet d'établissement. Chaque établissement devrait pouvoir prendre la

mesure de la qualité du service rendu, notamment en rapportant le nombre d'heures assurées sur le nombre d'heures dues aux élèves.

L'administration centrale engage les académies à poursuivre leurs actions de sensibilisation auprès de chaque établissement afin de progresser sur cette question. L'amélioration du suivi des consommations en heures supplémentaires des établissements grâce à la mise en place récente du module ASIE (Aide à la Saisie des Indemnités en Etablissement) donne désormais aux académies un instrument efficace de suivi, par les établissements, des heures supplémentaires qui leur sont déléguées pour assurer les suppléances de courte durée.

Le nombre d'enseignants non titulaires dans le second degré

La Cour indique que "le recrutement de ces personnels [enseignants non titulaires] n'a cependant pas été toujours suffisamment maîtrisé et les situations de précarité se sont multipliées, sans qu'il soit pour autant certain que les enseignants titulaires aient été employés au mieux des besoins".

Elle considère que cette situation est due à "la diversité des disciplines enseignées dans le second degré et que la dispersion géographique des 7 500 établissements publics rend inévitable l'embauche d'agents non titulaires susceptibles d'occuper les postes laissés vacants par les enseignants titulaires". Elle observe que "le nombre d'agents non titulaires ne cesse ainsi d'augmenter depuis 1998 en dépit des plans de titularisation et que les prévisions budgétaires sont régulièrement dépassées, imposant de prendre des mesures en cours d'année par décret de virement ou, comme en 2002, par décret d'avance pour couvrir l'insuffisance des crédits".

Le nombre d'enseignants non-titulaires, sur les cinq dernières années scolaires pour lesquelles il est connu, a évolué comme suit :

Année scolaire 1997- 1998 :	28 450
Année scolaire 1998- 1999 :	25 650
Année scolaire 1999- 2000 :	23 630
Année scolaire 2000- 2001 :	25 620
Année scolaire 2001- 2002 :	26 670

Il est exact, qu'en dépit des titularisations opérées, ce nombre reste élevé. Pour partie, cette situation s'explique par une augmentation du nombre d'emplois de titulaires vacants sur le chapitre 31-93 (près de 5 000 emplois vacants lors de l'année 2001-2002). Sur l'ensemble des deux chapitres budgétaires concernés, le dépassement oscille entre 0,5 % et 0,8 % du total des emplois. C'est une situation à laquelle le ministère s'efforce de remédier depuis la dernière rentrée scolaire. A cette fin, des travaux ont été

engagés avec les services académiques dans la perspective de parvenir à une utilisation plus rigoureuse des moyens d'enseignement du second degré et notamment des moyens de remplacement. Cette démarche repose sur l'élaboration de cahiers des charges avec les académies en situation de dépassement, décrivant les mesures à mettre en œuvre pour leur résorption.

Il faut toutefois souligner que le recrutement d'agents contractuels est indispensable, d'une part, pour garder un minimum de souplesse afin d'ajuster le plus précisément possible l'offre et la demande d'enseignement par discipline, et, d'autre part, pour assurer les remplacements de longue ou de moyenne durée.

Parallèlement, le ministère s'efforce d'introduire un peu de souplesse dans la gestion des personnels titulaires en introduisant des décroissements entre établissements et entre disciplines voisines, notamment en collège.

La politique de recrutement

La Cour constate que la question du recrutement va prendre dans les prochaines années une acuité particulière et qu'il convient en conséquence de mettre en œuvre "une véritable gestion prévisionnelle des emplois".

Le ministère de l'éducation nationale est conscient, de longue date, des enjeux que représente la forte augmentation des départs en retraite de professeurs dans les prochaines années. Il a mis en œuvre plusieurs travaux d'études sur ce thème. Il a notamment pris l'initiative en 2002, comme le relève la Cour, de demander à ses deux inspections générales et à l'inspection générale des finances une étude sur les besoins de renouvellement des enseignants. Cette étude a validé pour l'essentiel les prévisions du ministère qui supposeront d'ici dix ans un prélèvement de l'ordre d'un quart des diplômés de l'enseignement supérieur dans un contexte de concurrence accrue avec les autres employeurs sur le marché du travail.

Il y a lieu de relever que le ministère a déjà dû faire face à une situation comparable en 1990, le nombre de postes ouverts pour l'enseignement scolaire public (23 433) étant proche du tiers des licenciés (71 325) alors qu'il est de 20 % en 2003 (30 000 pour 135 000 licenciés). Il est vrai, qu'en 1990, le nombre de candidats par poste pour les concours externes publics n'était que de 2,5 alors qu'il était de 5,1 pour la session 2002 et qu'il a atteint 7,2 en 1998 et 1999 lorsque le niveau des concours externes de l'enseignement scolaire public n'était que de 24 350 postes.

Cette relation entre le niveau des concours et les candidats par postes est en outre inquiétante dès lors qu'on entre dans le détail des disciplines, notamment dans le secteur technique et professionnel pour lequel les postes mis au concours ne sont pas toujours pourvus. C'est la raison pour laquelle

le ministère a lancé une étude approfondie sur les viviers et a créé en 2002 un dispositif de pré-recrutement pour des disciplines professionnelles.



Deuxième partie : l'enseignement supérieur

Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche partage pleinement les analyses de la Cour quant aux enjeux majeurs du système national d'enseignement supérieur. Dans un contexte d'internationalisation rapide de ce système, il s'attache à favoriser aux plans régional et inter-régional la mise en cohérence des formations et des structures pour rendre plus lisible et compétitive l'offre française d'enseignement supérieur. Au plan infra-régional, il s'efforce de faire évoluer en faveur du développement local un modèle dynamique d'organisation délocalisée aux multiples contraintes, dont la rationalité n'apparaît pas toujours maîtrisée, mais qui doit devenir un atout régional fort. Ces deux niveaux d'approche, couplés avec la mise en œuvre des cursus licence-master-doctorat (LMD), structurent toute l'action du ministère pour conforter la place dans le monde du système français d'enseignement supérieur.

L'analyse de la Cour sur l'enseignement supérieur appelle des observations sur six points : l'offre de formation, la répartition des moyens, la contractualisation, les capacités de pilotage, la politique immobilière et la gestion des enseignants-chercheurs.

Les développements qui suivent recouvrent des domaines sur lesquels le ministère a avancé dans ses réflexions et dans l'adoption de principes qui demandent aujourd'hui à être mis en œuvre.

D'autres champs posent des problèmes plus délicats. C'est le cas par exemple des modalités d'exercice par les enseignants-chercheurs de leurs obligations de service, de la maîtrise directe par les établissements de leurs emplois, du patrimoine immobilier ou de l'organisation du gouvernement des universités. Sur ces questions, des évolutions appropriées devront être élaborées dans le cadre de consultations avec l'ensemble des partenaires concernés avant que des orientations plus précises ne soient arrêtées.

L'offre de formation

Analysant les mutations du système d'enseignement supérieur, la Cour souligne les aspects suivants :

- la grande dispersion territoriale de l'offre de formation (multiplication des sites d'enseignement supérieur). "Cet essaimage des structures [...] n'a pas toujours procédé d'une démarche rationnelle et le

maillage actuel résulte plus d'une accumulation de décisions successives que d'un développement véritablement coordonné des formations" ;

- les redéploiements rapides des étudiants entre filières de formations. Intervenant dans un contexte de stabilisation globale des effectifs, ils suscitent une concurrence accrue entre les établissements qui fragilise certains sites (notamment des antennes universitaires délocalisées) et posent aux gestionnaires de l'enseignement supérieur la question d'une adaptation permanente de leur offre de formation ;

- les lacunes des outils de pilotage tels que "la carte" des formations, prévue par le code de l'Éducation et qui n'a pas été constituée ; le schéma des services collectifs n'a pas de contenu normatif et raisonne globalement sur l'offre universitaire sans aborder les questions relatives aux types de formations et aux contenus disciplinaires ;

- enfin, la mise en œuvre d'un espace européen d'enseignement supérieur oblige à d'importantes révisions des cursus. La Cour fait part de ses interrogations sur la mise en œuvre des réformes engagées par le ministère pour adapter le système français au modèle européen et sur la place de la procédure d'habilitation, dont elle souligne les limites.

S'agissant des sites d'enseignement universitaire, on en dénombre 170, accueillant des enseignements universitaires généraux, des départements d'IUT ou encore des IUFM. Ils se répartissent comme suit : 60 sites sièges d'une ou plusieurs universités ;

80 sites "antennes universitaires" ; 23 sites accueillant un ou plusieurs départements d'IUT sans autre formation universitaire et 7 implantations d'IUFM isolées.

Les 110 antennes universitaires rassemblent environ 6,2 % des effectifs d'étudiants.

La multiplication des sites correspond à une politique d'aménagement du territoire qui a très nettement amélioré l'accès géographique à l'enseignement supérieur répondant ainsi à une forte demande sociale. Comme le souligne la Cour, les initiatives des collectivités locales ont largement contribué à cette dispersion pour assurer la formation des cadres des entreprises régionales et pour éviter, dans certains cas, la concentration des étudiants dans les grandes métropoles universitaires ; certains contrats de plan Etat-Régions (CPER), comme celui de la région Midi-Pyrénées indiquent explicitement que 30 % des investissements doivent être orientés en dehors de l'agglomération toulousaine.

Le choix des sites et le développement des antennes ont été initiés par les établissements eux-mêmes, avec l'accord des collectivités locales et l'encouragement de l'Etat, pour faciliter le recrutement de populations étudiantes nouvelles.

Toutefois, le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur, qui tient compte de la stabilisation des effectifs d'étudiants, rappelle que le maillage des sites de formations sur le territoire est aujourd'hui suffisant et qu'il n'est donc pas nécessaire de créer des implantations nouvelles. Il préconise également de systématiser la mise en réseau des implantations délocalisées.

Enfin, dans une note adressée aux établissements en novembre 2002 concernant la mise en œuvre du schéma "Licence- Master- Doctorat" (LMD), la direction de l'Enseignement supérieur souligne l'importance des critères de cohérence globale dans la politique d'habilitation qui sera conduite. Elle insiste plus particulièrement sur la nécessité de vérifier la complémentarité de l'offre avec celle des autres établissements afin de se placer dans le contexte européen et mondial.

La question de la carte des formations est un élément majeur du dispositif, en cours, de réorganisation de la direction de l'enseignement supérieur (DES).

L'ancienne sous-direction des constructions et du développement régional quittera prochainement la direction de la programmation et du développement (DPD) pour rejoindre la DES sous le nom de sous-direction de la carte et de l'aménagement universitaires, avec des missions ajustées.

Son rôle transversal de pilotage dans l'élaboration d'une véritable carte des formations de l'enseignement supérieur, incluant les schémas post-baccalauréat, sera pleinement affirmé. Il lui reviendra aussi de conduire une vaste analyse sur les antennes délocalisées, leur devenir, et plus largement sur l'aménagement du territoire universitaire et d'enseignement supérieur.

La suppression du terme "constructions" dans les dénominations de la sous-direction et de ses bureaux vise également à clarifier les missions (voir La politique immobilière).

Dans le domaine des formations, d'importants chantiers ont été ouverts. S'agissant de la mise en œuvre du cursus LMD, le processus initié à Bologne prévoit une convergence des systèmes européens pour 2010. Ce délai sera tenu dans le système d'enseignement supérieur français, et il est prévu que le passage des universités au LMD s'effectue au fur et à mesure du renouvellement de leurs contrats, éventuellement par anticipation pour certaines qui le souhaiteraient, notamment sur l'ensemble parisien, voire francilien.

Cette évolution devrait améliorer à la fois :

- la lisibilité de l'offre de formation : les habilitations devraient désormais porter sur un ensemble de filières moins multiforme et plus cohérent ;

- l'évaluation des formations qui s'appuiera sur la qualité scientifique des équipes en charge des enseignements, expertisée par la nouvelle mission scientifique, technique et pédagogique (MSTP), et non plus sur un descriptif fin et peu contrôlable d'une maquette ;
- l'organisation des formations par sites universitaires, les établissements d'une même académie étant invités, lors du démarrage de la procédure contractuelle, à réaliser une présentation globale et unique par l'un d'entre eux du schéma envisagé pour leurs formations.

Cette dernière approche, déjà mise en œuvre pour la vague contractuelle 2003-2006, a pour objectif de réduire les concurrences et redondances de formations justement dénoncées par la Cour, et se traduira par un resserrement sensible des habilitations.

Dans le même esprit, les rapprochements engagés entre universités et écoles, ainsi que les regroupements d'écoles, continueront d'être encouragés, qu'ils interviennent sur des filières du même type (écoles d'ingénieurs à Marseille) ou complémentaires (Ecole centrale de Lille et ESC Lille par exemple).

La répartition des moyens

Le système SANREMO est utilisé pour répartir les emplois prévus en loi de finances ainsi que la majeure partie des moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur. Il a pour but de mesurer les besoins théoriques en personnels et en crédits de fonctionnement des établissements.

La Cour estime que SANREMO (système analytique de répartition des moyens) ne rend que très imparfaitement compte de la situation et des besoins réels des établissements". Le modèle souffre de multiples imperfections et sa rigidité limite fortement les possibilités de redéploiement et ne permet aucune réelle redistribution entre établissements sur-dotés et sous-dotés.

Au terme de son analyse, la Cour s'interroge sur la pertinence du mode de calcul comme sur l'objectivité des procédures qui président à l'affectation des moyens et des emplois.

Le système de répartition des moyens financiers apportés par l'Etat au travers de la dotation globale de fonctionnement fera l'objet d'un réexamen et d'une refonte. L'analyse par la Cour des dysfonctionnements et les orientations dégagées viennent utilement compléter les éléments de critique énoncés par divers établissements ou par la conférence des présidents d'universités (CPU) et les réflexions menées au sein de l'administration centrale.

Dès 2003, plusieurs mesures ont visé à remédier, à la marge, aux effets de plancher et aux inégalités les plus fortes : abandon des enveloppes budgétaires définies par catégories d'établissements ; principe retenu d'amener tous les établissements à un ratio DGF/dotation théorique d'au moins 0,8 ; substitutions de dotations budgétaires par des emplois (d'IATOS ou d'enseignants).

Bien entendu, ces premiers efforts ne sauraient constituer la réforme profonde dont SAN REMO a besoin. Seule une étude de plus grande envergure, conduite avec les instances regroupant les établissements (CPU, CDEFI...) et l'AMUE, et développant les travaux qui ont pu être menés sur ce sujet, notamment ceux de la Cour, pourra déboucher sur un système de répartition plus transparent et plus équitable qui ne nécessitera plus les multiples ajustements dénoncés aujourd'hui.

La contractualisation

S'agissant du développement de la contractualisation, la Cour constate que les champs autres que la recherche "se sont développés de façon quelque peu chaotique, jusqu'en 1998, année où les objectifs en ont été précisément définis, ce qui a permis de relancer le processus en le rendant de fait obligatoire". La Cour estime, qu'en pratique, la contractualisation reste d'une portée limitée et que l'évolution vers des contrats d'objectifs et de moyens ne paraît pas encore affichée comme une priorité, soulignant que "la périodicité quadriennale des contrats, plus courte que celle des contrats de plan Etat-région et de la plupart des contrats habituels dans la sphère publique, peut être un handicap".

Au préalable, le ministère tient à souligner qu'il n'a jamais imposé formellement la relation contractuelle aux établissements. Le caractère "de fait obligatoire" de ce processus, évoqué par la Cour, résulte d'abord des dynamiques que la démarche contractuelle a impulsées pour l'émergence des politiques d'établissement et, en conséquence, d'une "gouvernance" renforcée, mais aussi du souhait des établissements d'obtenir des moyens financiers complémentaires.

La politique de contractualisation connaît des évolutions importantes. En premier lieu, au-delà des efforts entrepris pour une approche par site de l'organisation des formations, évoqués supra, la réorganisation de l'administration centrale et des calendriers de traitement des dossiers a aussi pour objectif de supprimer la dissociation entre le volet recherche et le reste du contrat, dont la Cour souligne les inconvénients. C'est ainsi qu'il a été obtenu des organismes de recherche, et notamment du CNRS, une modification des dates d'examen des dossiers des laboratoires universitaires par leurs instances nationales d'évaluation. Ces dates sont désormais en cohérence avec le calendrier de contractualisation du ministère, ce qui devrait permettre une signature unique des contrats, au plus tard au début de

la période contractuelle et non plus d'un an après comme c'est parfois le cas. Par ailleurs, les attributions de la nouvelle Mission Scientifique, Technique et Pédagogique (MSTP) seront clairement limitées à l'expertise et à l'évaluation, effectuées au profit des directions de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Technologie, qui auront la charge de négocier ensemble avec les établissements le contenu des contrats et notamment le volume des financements. Cette nouvelle organisation sera mise en œuvre dès la vague 2003, pour laquelle les travaux sont engagés.

De ces différentes évolutions, il est attendu une amélioration du lien entre la politique contractuelle et une politique d'habilitations portant sur des formations globales et expertisées par la MSTP préalablement aux discussions contractuelles. Dans ce cadre, une révision de la durée des contrats, qui pourrait être portée à 5 ou 6 années avec un rendez-vous à mi-parcours, est envisagée.

Faiblesse actuelle de la contractualisation, la construction d'indicateurs relatifs à des objectifs mieux définis sera relancée. Déjà, les efforts entrepris par les établissements en faveur d'une véritable politique d'information et d'orientation de leurs étudiants, d'un suivi de leur insertion professionnelle, de la constitution d'observatoires fait l'objet de soutiens significatifs dans les contrats. La récente loi organique relative aux lois de finances va désormais constituer un levier supplémentaire pour aller plus loin dans ce domaine.

Au total, comme le souhaite la Cour, ces évolutions renforcent les capacités de pilotage de l'Etat fondées sur un dispositif d'évaluation plus fort et une meilleure maîtrise de la contractualisation.

Les capacités de pilotage

S'agissant des comptes et de la gestion des universités, la Cour observe leur difficulté à élaborer et à maîtriser les instruments de leur autonomie, même si les récents contrôles des juridictions financières ont permis de constater une amélioration générale. Elle souligne des carences dans la politique budgétaire, des lacunes dans la tenue des comptes et énumère les domaines dans lesquels la réglementation est inégalement respectée. S'agissant de la gestion du personnel administratif, la Cour constate un sous-encadrement persistant (déficit en personnels de catégorie A et B), qui constitue à l'évidence un handicap pour mener à bien la modernisation de la gestion.

La nouvelle organisation prévue pour la direction de l'Enseignement supérieur prend en compte la nécessité du renforcement des capacités de pilotage de l'Etat évoqué par la Cour. Elle se traduit par la création au sein de la sous-direction de l'organisation et des moyens d'un bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion dont les missions sont tournées à la fois vers l'administration de l'Etat et vers les établissements. Au sein de

l'administration centrale, ce bureau coordonnera pour la DES la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la définition d'objectifs et d'indicateurs pertinents, l'organisation du budget en programmes et en actions. En relation avec l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE), il devra approfondir les réflexions conduisant à un meilleur exercice par les établissements de leur autonomie, en particulier par une amélioration et une consolidation de leurs capacités de gestion. Les difficultés financières récemment mises en avant par quelques universités révèlent en effet d'abord une insuffisante maîtrise par les établissements de leur politique budgétaire et de gestion. Les différents thèmes évoqués par la Cour, qu'il s'agisse des nécessaires progrès en matière de mutualisation entre composantes, du sens et de la réelle mesure du volume du fonds de roulement, de la trésorerie ou des réserves, du besoin d'une comptabilité analytique (non développée encore dans NABUCO, mais rendue indispensable par la LOLF), relèvent des compétences du nouveau bureau, qui aura pour tâche d'approfondir les travaux qui ont pu être engagés.

Pour conforter les établissements dans cette évolution, les mesures de renforcement de l'encadrement administratif et technique par un repyramidage des emplois IATOS de la catégorie C vers la catégorie A doivent être poursuivies.

En loi de finances initiale pour 2003, tous les emplois IATOS sont créés en catégories A et B. La transformation de 1 000 emplois de catégorie C en 700 emplois de catégories A et B a donné lieu à d'importants échanges entre l'administration centrale et les établissements et à des réflexions fines au sein des établissements sur leur structure d'emplois. Le projet de loi de finances pour 2004 devrait permettre de renouveler cette démarche.

La politique immobilière

Si les universités ont progressé dans la mise en place de politiques immobilières plus abouties, la Cour énumère les carences que présente l'administration du parc immobilier et dont souffre en particulier la plupart des universités parisiennes : parc souvent inadapté (hétérogène, parfois insuffisant, dispersé) et mal entretenu, absence de logiciel de gestion, de diagnostic de l'état du bâti, dépendance [à l'égard] de financements externes qui privilégient de fait les opérations ponctuelles.

Elle souligne la responsabilité importante incombant à l'Etat dans de telles carences : "la centralisation de la programmation et les modes de gestion des crédits d'investissement de l'Etat n'apportent pas la transparence et la continuité dont la gestion immobilière des universités a besoin".

Le ministère estime quelque peu injustifiées les critiques de la Cour sur les "financements externes qui privilégient de fait les opérations

ponctuelles" et le manque de "continuité dont la gestion immobilière des universités a besoin".

En premier lieu, les crédits de maintenance immobilière sont inscrits dans les contrats quadriennaux au titre d'une politique globale au sein de laquelle l'individualisation de quelques opérations lourdes est rare.

Quant aux deux plans successifs de mise en sécurité, ils ont fait l'objet d'une approche négociée et globale avec chacun des établissements, sur la base d'un plan présenté par celui-ci, étant entendu que l'enveloppe négociée pouvait ensuite être utilisée par l'établissement en fonction de l'évolution éventuelle de ses urgences ou priorités. Afin de renforcer la globalité du second plan, le Parlement a accepté d'inscrire en loi de finances rectificative pour 2001 la totalité des autorisations de programme (AP) qui auraient dû être réparties sur les exercices 2002-2006, ce qui a permis une délégation globale des AP dès le début de l'année 2002.

Par ailleurs, au terme de son analyse des crédits d'investissement de l'Etat, la Cour met en évidence les difficultés importantes que rencontre le ministère dans la gestion des opérations immobilières. Elle développe successivement les points suivants :

- la modification en profondeur du dispositif de programmation immobilière (avec le lancement d'U3M et de la nouvelle génération des CPER) et le défaut d'articulation perceptible entre le plan U3M et les CPER ;*
- les lacunes du système d'information dont disposent les services centraux pour assurer le recensement et le suivi du patrimoine existant ;*
- les compétences insuffisantes de l'administration centrale en matière d'expertise des dossiers de construction ;*
- les incidences de la complexité de l'organisation et des procédures de gestion des crédits : allongement des délais de réalisation des opérations et quasi-impossibilité d'obtenir la reconstitution historique d'une opération d'investissement.*
- le rythme nettement dégradé de consommation des crédits d'investissement, traduction des difficultés.*

L'évocation par la Cour du défaut d'articulation entre le plan U3M et les CPER est moins nette que cette affirmation pourrait le laisser penser, puisque le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans lequel s'inscrit U3M, se décline régionalement et s'applique au travers des CPER, comme U2000 a pu le faire en 1994. Il en résulte que la contradiction évoquée par la Cour n'en est pas réellement une, même si le fait que la négociation des CPER ait été concomitante avec l'élaboration du

schéma de services collectifs n'a pas permis que la vision prospective et centrale précède la programmation déconcentrée et décentralisée.

Sur le second point, le ministère poursuit ses études relatives à l'élaboration d'un système d'informations opérationnel et pertinent sur le patrimoine immobilier de l'enseignement supérieur, partagé entre le niveau central, le niveau académique et celui des établissements. Depuis quelques années, le "fichier surfaces" utilisé dans SANREMO a été enrichi de données globales sur l'état du patrimoine, qui fournissent une base à la négociation contractuelle des crédits de maintenance. Parallèlement, des soutiens ont été apportés au travers de quelques contrats à des établissements qui souhaitaient développer des applications informatiques de gestion de leur patrimoine, avec l'ambition de parvenir à de véritables systèmes d'informations géographiques, en s'appuyant parfois sur les compétences scientifiques de laboratoires de recherche.

Quant aux compétences de l'administration centrale en matière d'expertise des dossiers de construction, le ministère rappelle que l'administration centrale n'exerce aucune mission de maîtrise d'ouvrage d'opérations immobilières, la maîtrise d'ouvrage ayant fait l'objet dès 1995 d'une large déconcentration. Dernière étape de cette évolution, le CIADT de décembre 2002 a décidé que l'expertise de toute opération inscrite dans un CPER relevait des services déconcentrés. La mise en œuvre de cette mesure sera l'occasion de préciser à nouveau le rôle de chacun des partenaires.

Dans le cadre de la réorganisation prévue de l'administration centrale, la suppression de la mention des "constructions" dans l'intitulé de l'actuelle sous-direction des constructions et du développement régional, transférée de la DPD à la DES, ainsi que de ses bureaux (l'actuel bureau des constructions devenant celui du financement des politiques immobilières) vise aussi à clarifier les missions.

S'agissant du traitement administratif et comptable des opérations, il est logique, du fait de la déconcentration de l'exécution des CPER, que la "chaîne comptable de traitement des opérations d'investissement" connaisse une rupture entre les "bureaux ministériels" et les "utilisateurs finaux". Les opérations immobilières ne sont en effet individualisées qu'au niveau du préfet de région, le ministère ayant pour rôle d'effectuer des délégations d'autorisation de programme globales à partir d'une programmation indicative élaborée par les services déconcentrés.

Il est vrai qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas d'instrument centralisé de suivi des opérations en raison du contexte fortement déconcentré de la procédure des CPER, pilotée dans chaque région par les SGAR. Le travail de suivi de l'échelon central repose donc sur les informations fournies par les recteurs (par le biais des Ingénieurs Régionaux de l'Équipement - IRE placés auprès d'eux) et par les préfets de région. Pour pallier ce manque, le ministère travaille à mettre une base de données partagée entre

l'administration centrale, les rectorats et les SGAR, concernant le suivi de l'avancement et le contenu qualitatif des opérations des CPER.

Enfin, en ce qui concerne le rythme de consommation des crédits, une étude a été réalisée sur la gestion des crédits de construction 2001 par région et transmise à tous les ordonnateurs secondaires (préfets et recteurs), afin d'analyser les causes des importants reports de crédits tant en AP qu'en CP qui ont caractérisé les deux premières années d'exécution du volet enseignement supérieur des CPER.

Au vu des explications que ces derniers ont fournies sur les difficultés de gestion auxquelles ils étaient confrontés, certaines initiatives ont été prises pour améliorer la gestion des crédits d'investissements.

Difficultés mises en évidence

Liées à la complexité des circuits financiers, elles peuvent être identifiées comme suit :

- la mise en place du contrôle financier déconcentré en 1996 a parfois allongé les délais de traitement des opérations ;*
- la nature des pièces justificatives à produire au contrôleur financier à l'appui des dossiers d'affectation des autorisations de programme a donné lieu à quelques divergences d'interprétation des circulaires en vigueur ;*
- l'abrogation du décret de 1972 sur la gestion des subventions d'investissement accordées par l'Etat et la mise en œuvre du décret du 16 décembre 1999, qui ne couvre pas le champ des subventions d'investissement versées aux établissements d'enseignement supérieur et n'est pas adapté à celui des subventions liées à l'exécution des CPER, a généré quelques blocages liés au vide juridique que le nouveau texte a fait naître ;*
- de nombreux contrôleurs financiers utilisent le référentiel des constructions universitaires de 1997 comme un document normatif et refusent à ce titre tout dépassement de coût ou de surface par rapport aux standards produits par le document de référence. Or le référentiel, qui avec l'accord du ministère du budget a perdu depuis 1997 son caractère normatif, doit être utilisé comme un outil simple d'aide à la décision des maîtres d'ouvrage. Ces différences d'appréciation observées entre les ordonnateurs secondaires et des contrôleurs financiers sur la valeur à donner au référentiel provoquent souvent des retards dans le traitement des dossiers d'investissement ;*
- les délais de subdélégation des AP des préfets aux recteurs sont parfois longs (entre 3 et 5 mois). Or ces retards allongent*

inutilement les durées de traitement des opérations et participent donc à la sous consommation de crédits ;

- *en ce qui concerne les conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage, certains contrôleurs financiers ont imposé une convention pour toute délégation de maîtrise d'ouvrage, y compris pour celles concernant les établissements d'enseignement supérieur. Or, s'agissant de ce dernier cas, les circulaires actuellement en application indiquent qu'une simple décision du préfet suffit. En l'occurrence, l'excès de formalisme provoque également des retards dans le démarrage des opérations. Par ailleurs, certains ordonnateurs secondaires ont observé des délais très longs de signature des conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage avec les collectivités territoriales, qui doivent faire délibérer au préalable leurs instances ;*
- *enfin, certains ordonnateurs évoquent la complexité des opérations faisant appel à des financements croisés. Certaines opérations ne comportent pas moins de trois financeurs, ce qui multiplie autant le nombre d'actes administratifs à traiter. Les procédures de mise en place des crédits européens sont jugées en particulier trop lourdes et trop contraignantes quant aux délais d'exécution.*

Mesures correctrices

Parmi les actions engagées au long de l'année 2002 pour améliorer la consommation des crédits de construction figurent :

- *la publication d'une circulaire conjointe éducation/budget au bulletin officiel de l'éducation nationale relative aux modalités d'attribution des subventions d'investissement aux établissements publics d'enseignement supérieur et aux collectivités territoriales pour les constructions universitaires et leur premier équipement dans le cadre des CPER ;*
- *une note circulaire a été adressée aux préfets et aux recteurs le 20 décembre 2001 afin de systématiser la subdélégation automatique des autorisations de programme individualisées en conférence administrative régionale. Cette mesure devrait permettre d'écourter les délais d'affectation des autorisations de programme et d'engager plus rapidement les opérations ;*
- *une autre note en date du 3 octobre 2001 a rappelé aux ordonnateurs secondaires les conditions de délégation de maîtrise d'ouvrage aux établissements d'enseignement supérieur. Ainsi a-t-il été rappelé qu'une simple décision du préfet suffit pour déléguer une maîtrise d'ouvrage à un établissement d'enseignement supérieur ;*

- les délais de préparation de la programmation des crédits de construction pour 2002 ont été réduits. Les enveloppes de crédits ont pu être notifiées aux préfets dès le mois de décembre 2001, ce qui a permis aux conférences administratives régionales de se prononcer sur la répartition des moyens dès le début de l'année 2002.

La gestion des enseignants-chercheurs

La Cour indique notamment que les processus de la gestion des corps d'enseignants-chercheurs n'assurent pas à l'administration centrale les conditions d'un pilotage effectif de cette fonction. En particulier, le ministère n'a pas la maîtrise de l'utilisation des emplois dans les établissements ce qui handicape considérablement la gestion prévisionnelle.

L'administration centrale est consciente des lacunes de son information en matière de gestion des enseignants-chercheurs et des enseignants qui exercent leurs fonctions dans les établissements d'enseignement supérieur.

Deux actions sont entreprises pour pallier cette déficience :

- engager un dialogue renforcé avec les établissements à travers la politique contractuelle. Cet échange doit permettre de disposer pour chaque établissement d'un bilan social qui décrira l'ensemble des activités des personnels enseignants-chercheurs et enseignants ainsi que leurs attentes en terme de carrière comme de conditions de travail. Le contrat permettra ensuite de déterminer des objectifs à atteindre pour l'utilisation et la gestion des personnels ainsi que des indicateurs qui permettront d'établir un bilan à l'issue du contrat. Ces éléments doivent constituer la base d'une gestion prévisionnelle des personnels ;
- mettre en œuvre le système d'information GESUP 2, dont le cahier des charges vient d'être approuvé. Ce nouveau système est indispensable, car il doit permettre de réaliser la liaison entre les emplois, les postes et les personnes qui fait actuellement défaut dans l'enseignement supérieur.

Ces deux actions sont nécessaires pour garder une gestion prévisionnelle des enseignants-chercheurs et enseignants qui exercent dans les établissements d'enseignement supérieur. La première apporte l'outil théorique et la seconde l'instrument informatique qui peut permettre les évolutions nécessaires dans ce domaine.

Par ailleurs, l'amélioration des relations avec les établissements d'enseignement supérieur permettra de clarifier la connaissance des services réalisés réellement par les enseignants-chercheurs. La réalisation d'un lien entre GESUP 2 et l'application HARPEGE, utilisée majoritairement dans les

établissements d'enseignement supérieur devrait être l'instrument de cette amélioration.

En outre, un soin particulier doit être apporté à la répartition des enseignants-chercheurs entre les disciplines au moment où se profilent des départs importants à la retraite. Les recrutements doivent tenir compte de la demande des étudiants, des besoins de la recherche et des viviers potentiels qui sont très différents d'un secteur à l'autre.

Enfin, la nécessité d'une évaluation est évidente, en dépit de réticences encore fortes du milieu. Il faut sans doute avancer en commençant par une évaluation des enseignements, mais la mise en œuvre de l'espace universitaire européen aidera sûrement à une évolution dans ce domaine.

En conclusion, l'administration centrale pense pouvoir bientôt disposer d'instruments plus efficaces de contrôle de gestion et de gestion prévisionnelle des personnels. Elle souhaite pouvoir faire évoluer progressivement les dispositions qui régissent cette gestion sur la base d'expérimentations menées dans le cadre contractuel.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES

Il est nécessaire de rappeler les conditions générales dans lesquelles ont été transférées aux régions et aux départements, à compter du 1^{er} janvier 1986, les ressources nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences en matière de dépenses d'investissement pour les établissements publics de l'enseignement secondaire (circulaire du 5 novembre 1985 prise en application de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, modifiée et complétée par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985) :

Champ d'application

L'article 14 de la loi du 22 juillet 1983 prévoit que la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations et l'équipement des établissements scolaires du second degré sont assurés par le département en ce qui concerne les collèges, et par la région en ce qui concerne les lycées, les établissements d'éducation spéciale, les écoles de formation maritime aquacole et les établissements d'enseignement agricole visés à l'article L. 815-1 du code rural.

Inscription au budget de l'Etat

En application des articles 16 et 17 de la loi du 22 juillet 1983, et des articles R. 4332-9 et R. 3334-16 du CGCT, pris pour son application, ont été

créées en 1986 au budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation deux dotations d'équipement scolaire, attribuées aux régions (dotation régionale d'équipement scolaire) et aux départements (dotation départementale d'équipement des collèges), pour financer les dépenses d'investissement mises à leur charge à la suite du transfert de compétences. Ces dotations évoluent comme la dotation globale d'équipement, en fonction du taux de formation brute de capital fixe (articles L. 4332-3 et L. 3334-16 du CGCT).

Modalités de constitution de ces dotations

a) Globalisation, au sein d'une masse commune aux deux niveaux d'enseignement secondaire, des crédits :

- précédemment ouverts au budget de l'Etat pour les investissements exécutés par l'Etat (construction et équipement) et les subventions accordées par lui (construction) pour les opérations concernant les lycées et les établissements d'éducation spéciale (budget du ministère de l'éducation nationale), les écoles de formation maritime et aquacole (budget du secrétariat d'Etat chargé de la mer) et les établissements d'enseignement agricole visés à l'article L. 815-1 du code rural (budget du ministère de l'agriculture) ;
- précédemment inscrits au budget de l'Etat pour les investissements exécutés par l'Etat au titre de la construction et de l'équipement des collèges, ainsi que les subventions d'investissement accordées par l'Etat au titre des travaux des collèges (budget du ministère de l'éducation nationale) ;
- provenant des chapitres du budget de l'éducation nationale sur lesquels étaient financées les subventions d'investissement pour les collèges, et en particulier le chapitre 66-33, qui avaient été globalisés en 1983 dans la dotation globale d'équipement des communes.

b) Détermination des montants respectifs de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) :

- en vertu de l'article 17 de la loi du 22 juillet 1983, les montants respectifs de la DRES et de la DDEC sont inscrits chaque année dans la loi de finances;
- pour la première année d'entrée en vigueur du transfert de compétences, en 1986, il a été prévu que la proportion des crédits affectés à chacune de ces deux dotations était égale à celle constatée en moyenne au cours des trois exercices budgétaires précédant ce transfert pour la répartition des crédits entre les opérations

relatives aux collèges, d'une part, et celles relatives aux lycées et établissements assimilés, d'autre part ;

- selon les derniers chiffres disponibles pour ces trois années de référence, la proportion retenue pour la répartition en 1986 des crédits entre les deux dotations d'équipement scolaire a été de 66 % pour la DRES et de 34 % pour la DDEC.

Modalités de répartition de la DRES

Cette dotation est répartie entre les régions en fonction de critères automatiques reflétant, pour 60 % de la dotation, la capacité d'accueil des établissements, et pour 40 %, l'évolution de la population scolarisable.

La circulaire du 5 novembre 1985 indique que « les critères et les pondérations retenus tiennent compte de l'état tant quantitatif que qualitatif du patrimoine mobilier et immobilier, des perspectives démographiques, des orientations données au système éducatif (développement de l'enseignement technologique) et du partage actuel des crédits d'investissement entre grosses réparations et reconstruction, d'une part, et construction de nouveaux bâtiments, d'autre part ».

Modalités de répartition de la DDEC

La répartition de cette dotation entre les départements comporte deux étapes :

a) dans un premier temps, est déterminée la part de l'ensemble des départements de chaque région dans la dotation globale, en fonction de critères automatiques reflétant, pour 70% de la dotation, la capacité d'accueil des établissements, et pour 30%, l'évolution de la population scolarisable. Le dispositif prévu est analogue à celui qui a été institué pour la DRES.

b) dans un deuxième temps, l'enveloppe attribuée à l'ensemble des départements de la région est répartie entre les départements par la conférence des présidents, des conseils généraux, compétente en la matière. La loi ne fixe à cet égard aucune règle. La conférence des présidents a donc toute liberté pour effectuer la répartition de l'enveloppe régionale entre les départements.

Il incombe au département et à lui seul, en vertu du cinquième alinéa de l'article 17 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, d'affecter la DDEC aux opérations d'investissement scolaire de son choix, sous réserve, s'agissant d'opérations de construction ou d'extension d'établissements, de leur inscription sur la liste annuelle d'opérations, arrêtée par le préfet de région. Il peut choisir de ne pas réaliser tout ou partie des opérations inscrites sur la liste et de consacrer une part plus importante de sa dotation à la

reconstruction, aux grosses réparations et à l'équipement en matériel des établissements existants.

Modalités d'inscription dans les budgets locaux et d'utilisation par la région ou le département

La dotation reçue par la région ou le département et inscrite à son budget ne peut être affectée par cette collectivité qu'à des opérations d'investissement concernant les établissements scolaires dont elle a la charge, c'est-à-dire à des opérations de reconstruction, grosses réparations, équipement, et éventuellement à des opérations de construction ou d'extension (articles 16 et 17 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée).

Le décret n° 85-1036 du 19 septembre 1985 relatif à la dotation régionale d'équipement scolaire et à la dotation départementale d'équipement des collèges introduit une innovation importante : il prévoit, à l'article 6, que le chapitre budgétaire 67-56 (article 10 - DRES - et article 20 - DDEC - anciennement chapitre 67-57, article 10 pour la DDEC) comporte, d'une part, des crédits d'autorisations de programme et, d'autre part, des crédits de paiement.

Cette distinction entre crédits d'autorisations de programme et crédits de paiement, souhaitée par les élus régionaux et départementaux, ne bénéficiait jusqu'à présent qu'à la région Ile-de-France et à la ville de Paris. Elle s'applique désormais, en matière d'équipement scolaire, à toutes les régions et à tous les départements : ces collectivités territoriales pourront procéder à l'engagement de dépenses en la matière dans la limite des autorisations de programme dont les montants leur sont notifiés, et non dans la limite du montant des seuls crédits de paiement qui leur auront été effectivement versés au titre d'un exercice déterminé.

La circulaire du 5 novembre 1985 relative au transfert de compétences en matière de dépenses d'investissement pour les établissements scolaires du second degré précise : « Ces taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement correspondent aux taux moyens actuellement observés sur les chapitres du budget de l'Etat dont les crédits sont regroupés au sein de la DRES et de la DDEC ».



Enfin, le rapport particulier appelle plusieurs observations :

Sur la planification de l'offre de formation

Il ressort de la procédure mise en place par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 que les initiatives des collectivités locales sont liées aux politiques éducatives et aux contraintes budgétaires de l'Etat, puisque c'est le représentant de l'Etat qui arrête, sur proposition du recteur, la liste annuelle

des opérations de construction ou d'extension des établissements pour lesquels l'Etat s'engage à affecter le personnel enseignant suffisant et à attribuer les dotations spécifiques prévues pour la réalisation de ces opérations (dotation régionale d'équipement scolaire pour les régions et dotation départementale d'équipement des collèges pour les départements).

Si l'Etat peut regretter le manque de vision stratégique des régions en matière de programmation, à l'inverse les régions ont fait part de leurs préoccupations, dans le cadre des assises de la décentralisation, quant au manque de concertation entre les services de l'Etat et les régions pour les grandes orientations des politiques éducatives. Elles ont exprimé le souhait d'être associées à la procédure d'ouverture et de fermeture des formations, à la modification des programmes (en dehors des considérations purement pédagogiques qui relèvent de l'Etat), ces mesures étant déterminantes pour concevoir une bonne planification scolaire.

Parallèlement à la proposition visant à améliorer le partenariat Etat-collectivités locales dans le domaine de la planification scolaire, les régions demandent une meilleure coordination avec le dispositif de programmation concernant la formation professionnelle. Les difficultés d'articulation existant entre la formation initiale et la formation continue, entre les formations et l'emploi sont en effet préjudiciables à l'insertion des jeunes dans la société civile.

Sur la programmation des investissements

Il est constaté dans le projet de rapport que les programmes prévisionnels d'investissement (PPI) établis par les régions (pour les lycées) et par les départements (pour les collèges) s'apparentent à des budgets annuels d'investissement et aboutissent trop rarement à une programmation des besoins. Les collectivités locales n'ont pas une connaissance suffisante de l'état de leur patrimoine et sont trop souvent conduites à faire face aux travaux les plus urgents, ce qui les empêche de faire de leur programme prévisionnel un véritable instrument de mise en œuvre du schéma régional des formations.

Cette appréciation ne saurait cependant faire oublier l'effort exceptionnel réalisé par les collectivités territoriales en faveur des établissements d'enseignement du second degré.

Sur la répartition des crédits d'équipement et de fonctionnement

On observera qu'il n'est pas toujours aisé de savoir si les dépenses doivent être prises en charge par l'Etat ou les collectivités locales, même si l'article L. 211-8 du code de l'éducation dresse la liste des dépenses prises en charge par l'Etat qui sont, pour les lycées et les collèges, les dépenses des

personnels enseignants et administratifs et les dépenses pédagogiques dont la liste est arrêtée par le décret n° 85-269 du 25 février 1985.

Sur l'investissement dans le champ péri-éducatif

L'article L. 216-1 du code de l'éducation prévoit que les communes, les départements, les régions peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives, et culturelles complémentaires. Les collectivités territoriales, organisatrices de ces activités facultatives, doivent en supporter la charge financière qui comprend notamment les charges des personnels de l'Etat mis à leur disposition. Certaines actions relèvent de la compétence exclusive des collectivités territoriales (aides aux TICE, acquisitions de manuels scolaires, d'ordinateurs portables,...), d'autres s'intègrent dans le cadre d'opérations conduites en partenariat avec le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (contrats éducatifs locaux).

La diversité des actions entreprises ne fait que souligner la dimension tout à la fois sociale et éducatrice du champ péri-éducatif. Il serait à cet égard vain d'imaginer pouvoir dresser une frontière précise entre les domaines péri-éducatif et éducatif.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES

Il convient de souligner les particularités de l'enseignement agricole implanté en milieu rural et fortement attaché à des établissements à taille humaine en terme d'effectifs. L'internat est une spécificité forte de l'enseignement agricole et il est au cœur du système éducatif. J'observe d'ailleurs, que le ministère de l'éducation nationale a remis à l'honneur l'apport de l'internat dans la formation scolaire. Les internes représentent 60 % des élèves inscrits dans l'enseignement technique agricole. Ce fait exige un fort taux d'encadrement en personnel de surveillance (maîtres d'internat, surveillants d'externat, futurs assistants d'éducation) et personnels des filières administratives, techniques, ouvrières ou professionnelles.

De plus la baisse de la démographie observée à l'éducation nationale ne se retrouve pas dans l'enseignement agricole qui a connu une forte croissance de ses effectifs sur les quinze dernières années. L'enseignement agricole accueille, aujourd'hui, 185 000 élèves, enseignements technique et supérieur réunis, public et privé confondus, contre 140 000 élèves à la fin des années 80. Cette croissance des effectifs s'est traduite par une augmentation

du nombre d'emplois d'enseignants, 1400 postes supplémentaires dans l'enseignement technique et 300 postes de plus dans l'enseignement supérieur. Les emplois de personnels ATOSS ont également progressé de 600 postes dans l'enseignement technique et de 200 postes dans l'enseignement supérieur.

Je précise, en outre, que, le Gouvernement souhaite renforcer l'adaptation de l'enseignement agricole aux évolutions économiques et sociétales.

A cette fin, j'ai présenté en Conseil des ministres le 3 janvier 2003 une communication précisant les axes de la politique d'évolution de l'enseignement agricole.

Ceux-ci sont les suivants :

Adapter cet enseignement aux demandes émergentes de la société

A cette fin, trois priorités sont retenues :

- promouvoir une production agricole et un aménagement de l'espace rural attentifs aux ressources naturelles et aux paysages ;
- accompagner la formation de futurs chefs d'entreprise en milieu rural, en encourageant la pluriactivité ainsi que les métiers de la montagne ;
- développer la filière des métiers de l'alimentation, en valorisant la qualité alimentaire et la richesse des produits des terroirs.

Mettre les cycles de formation supérieure aux normes européennes et internationales

Les mesures suivantes sont proposées :

- adapter les cursus de formation au système international (licence, master, doctorat ou rythme 3/5/8). Cette adaptation est impérative pour accroître leur notoriété et favoriser ainsi la mobilité des enseignants chercheurs et des étudiants ;
- constituer des pôles d'excellence dans lesquels les établissements d'enseignement supérieur développeront leur politique de valorisation de la recherche et de transfert technologique en s'appuyant sur le développement des études doctorales.

Développer une politique contractuelle entre l'Etat et les établissements d'enseignement agricole

Deux axes seront mis en œuvre :

- favoriser une démarche de contractualisation pluriannuelle, appuyée sur la déconcentration et le triptyque « projet – contrat – évaluation ». La programmation des moyens humains et matériels nécessaires devra donc être également établie sur une base pluriannuelle ;*
- inscrire la politique de l'enseignement agricole dans une politique globale pour le monde rural, dans le cadre de la prochaine loi sur les affaires rurales programmée pour renforcer la cohérence entre la politique territoriale en milieu rural et la formation, tout au long de leur vie, des femmes et des hommes qui participent au développement des territoires.*

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt des extraits que vous m'avez transmis du rapport public de la Cour des comptes sur « la gestion du système éducatif ».

Je suis d'autant plus sensible aux conclusions présentées que bon nombre des observations faites dans ce document confortent ma propre appréciation de la situation actuelle et de l'état d'inachèvement de la décentralisation dans l'éducation.

Je remarque également que certaines des principales demandes du Conseil régional d'Aquitaine, formulées auprès des ministres concernés dès le mois d'août 2002, semblent devoir être prises en compte dans les projets actuels du gouvernement et notamment :

- le pilotage de la carte des formations professionnelles jusqu'à BAC+3,*
- le pilotage de l'orientation et de l'information sur les métiers,*
- la création d'une instance nationale de consultation des régions.*

Dans ces deux domaines, le Conseil régional a réaffirmé sa volonté de jouer un rôle plus important, dans le droit fil des objectifs définis par le PRDF de juin 2001. J'ai ainsi réuni il y a quelques semaines le recteur d'académie et le DRAF pour fixer avec eux les mesures de carte des formations pour 2003, avant de lancer les travaux pour 2004-2006 dans le cadre d'un dispositif innovant opérationnel pour la première fois dans la

perspective de la rentrée 2003. De même, j'ai organisé un important Colloque sur l'orientation et la professionnalisation durable les 6 et 7 février dernier au Conseil régional, préalablement à l'élaboration d'un plan régional pour l'information et l'orientation.

Il reste que d'autres améliorations devront être apportées à l'actuel partage des enseignements général et professionnel. L'état actuel des textes ne favorise pas le dialogue entre collectivités de niveau différent, non plus qu'avec les autorités académiques pour tout ce qui relève de la pédagogie et a des incidences directes sur les structures d'enseignement, les équipements ou les locaux. Des clarifications sont souhaitables pour favoriser le bon fonctionnement du système éducatif et sa compréhension par ses principaux acteurs.

Le rapport de la Cour pointe également l'absence de concertation entre l'Etat et les collectivités sur la politique éducative ; les exemples retenus - TPE notamment - vont là aussi dans le sens de ma proposition de mettre en place une instance nationale de dialogue entre l'Etat et les Régions, afin que celles-ci, informées suffisamment tôt des intentions et projets ministériels, puissent faire valoir leurs points de vue, leurs contraintes, et se mettre en situation de rendre ces mesures applicables.

S'agissant maintenant du « manque de vision stratégique » signalé par rapport à l'ensemble de l'appareil de formation, il me semble utile de préciser que les propositions du PRDF n'étaient formulées qu'à titre d'exemple et de façon non exhaustive. Ce document n'avait pas pour objectif de fixer jusqu'en 2006 l'ensemble des mesures à prendre, mais plutôt de donner des orientations générales garantissant, année après année, un cadrage de l'action de toutes les parties prenantes.

Cette approche novatrice permet d'envisager une véritable adaptation de l'offre de formation qui se traduit par plusieurs dizaines de mesures (fermetures, ajustement, ouverture) pour la rentrée 2003.

Je note enfin avec satisfaction que la Cour a relevé les efforts faits en Aquitaine pour articuler les investissements avec une politique éducative. C'est vrai par rapport à l'évolution de l'offre de formation, mais aussi pour conforter la priorité donnée à l'enseignement professionnel et technologique, ou encore la valorisation des internats.

Je souhaite porter un élément de réponse à votre connaissance en vous redisant le profit que je retire du travail de la Cour, pour les enseignements qu'il nous apporte d'une part, et pour la réflexion qu'il nous amène à avoir sur notre action en matière d'éducation d'autre part.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DE MIDI-PYRENEES*

Vous avez attiré mon attention sur le rapport public particulier sur "la gestion du système éducatif" par les collectivités territoriales et sur des éléments concernant la région Midi-Pyrénées.

Comme vous l'indiquez, l'état du patrimoine "lycées" qui a été mis sous la responsabilité des régions par les lois de 1983 et 1986 a nécessité des programmes de travaux importants, souvent dictés par l'urgence, et qui se sont enchaînés année après année. Comme vous le soulignez également, les conditions dans lesquelles le transfert de compétence a été réalisé expliquent en grande partie le comportement des nouveaux responsables de ce patrimoine: l'absence d'état des lieux, l'imprécision des procès verbaux de transfert, les carences des procédures antérieures d'entretien... ont lourdement pesé sur le travail des collectivités.

En Midi-Pyrénées les programmes de travaux se sont traduits, au total sur la période 1986-1998, par 0,81 Md€ d'investissements, représentant une moyenne annuelle de l'ordre de 60,98 M€, qui ont permis de traiter les situations les plus cruciales, tant quantitatives que qualitatives.

A titre d'information, pour la même période, les dotations de l'Etat à la région Midi-Pyrénées se sont élevées, dans ce domaine, à environ 0,20 Md€, soit une moyenne annuelle de 15,24 M€.

Malgré les efforts antérieurement consentis, force était de constater en 1998 que les besoins restaient très importants et qu'il convenait :

- de consentir rapidement un effort financier supplémentaire, ce qui fut fait dès 1999 avec 15,24 M€ de plus pour remédier rapidement aux questions de sécurité, répondre à des situations d'inégalité sur le plan immobilier et pour accélérer la restructuration des internats et des services de restauration.*
- d'analyser, dans une perspective pluriannuelle, les niveaux budgétaires à prévoir sur la période 2000-2004 ; il était en effet indispensable de connaître ces niveaux pour pouvoir engager des opérations dans leur globalité (tranches fermes et tranches conditionnelles) avec un calendrier prévisionnel.*

Dans le cadre de la préparation de cette programmation pluriannuelle,

• tous les établissements ont été sollicités pour formuler leurs demandes ; celles-ci ont déjà été examinées et ont fait l'objet de précisions lors des réunions avec tous les proviseurs.

• plusieurs études menées à l'initiative de la région sont venues compléter les données du rectorat, pour analyser l'évolution nécessaire des

capacités d'accueil des lycées et, plus particulièrement, ceux de la première périphérie de l'agglomération toulousaine.

- *des diagnostics permettant de faire le point sur les travaux de réhabilitation restant à conduire ont été réalisés dans les 95 établissements ou cela était nécessaire.*

- *un examen a été conduit sur les évolutions des structures de formations, tant avec le rectorat pour les EPLE de l'éducation nationale qu'avec la direction régionale de l'agriculture et de la Forêt pour les EPLE agricoles, les CFAA et les CFPPA.*



Les principes généraux retenus étaient les suivants :

- *faire de la sécurité la première priorité, soit au travers des travaux ponctuels, soit par le jeu de la mise aux normes complète des locaux dans le cadre de leur restructuration.*

- *construire des lycées neufs d'une part pour remplacer les établissements vétustes, d'autre part pour faire face au développement de l'agglomération toulousaine.*

- *poursuivre l'effort de restructuration et d'adaptation qualitative et pédagogique, en engageant :*

- *la fin de la restructuration des services de restauration en 2001 et des internats en 2002,*

- *la totalité des adaptations nécessaires d'externats et des ateliers ; il ne restera, au-delà de 2005, en matière d'externats et d'ateliers, que des soldes d'opérations dans des cas particuliers de phasages nécessairement longs pour ne pas contrarier le fonctionnement des lycées concernés.*

- *la suppression systématique des préfabriqués vétustes utilisés par les lycéens.*

- *prendre en compte la création ou la modernisation des lieux de vie lycéenne là où le besoin s'en fait sentir,*

- *assurer en continu la réhabilitation d'éléments ou de fonctions nécessaires au fonctionnement des établissements (transformateurs, chaufferies, façades, etc...).*

- *proposer une politique systématique de câblage informatique des établissements.*



La préparation de ces programmes pluriannuels représente un travail considérable. Il convient de rappeler que les 144 établissements de la Région Midi-Pyrénées représentent :

- 2 200 000 m² de planchers,*
- 85 000 élèves, dont 16 000 internes et 55 000 demi-pensionnaires,*
- des surfaces importantes d'ateliers dans les établissements technologiques et professionnels, locaux qui exigent des spécifications d'une grande technicité et d'un coût élevé.*

C'est donc à l'assemblée plénière du 21 décembre 2000 que la première programmation pluriannuelle a été proposée aux élus, elle portait sur la période 2001-2005, et présentait un programme à hauteur de 0,47 Md€ (voir document joint en annexe). La programmation 2001-2005 a été adoptée à l'unanimité des votants. Depuis cette date, chaque assemblée plénière de fin d'année permet d'actualiser cette programmation glissante sur 4 ans.

Pour tenir les objectifs précédemment définis, l'effort budgétaire de la Région a dû être accru en 2000 (75,40 M€), 2001 (94,52 M€), 2002 (115,2 M€) et 2003 (122 M€). Parallèlement, la catastrophe d'AZF du 21 septembre 2001, qui a détruit 2 établissements et endommagé 10 autres, a exigé des mesures nouvelles de 38 M€.



L'expérience de ces quelques années de programmation pluriannuelle incite à quelques réflexions dont certaines rejoignent celles proposées dans le rapport public particulier.

1 – L'avantage majeur de cette procédure est de donner de la lisibilité à tous les acteurs. En matière de gestion du patrimoine immobilier, l'année est une période trop courte pour recouvrir un ensemble cohérent d'opérations. Pour les élus d'abord, la programmation pluriannuelle permet de décider, dans le cadre de chaque Budget Primitif, un ensemble d'opération situé dans une perspective plus longue. Cette visibilité est utile au niveau de chaque établissement, et au niveau des engagements budgétaires globaux. Pour les établissements, les personnels, cette programmation permet d'organiser les enseignements et la vie des lycéens en tenant compte de l'évolution des locaux mis à disposition et des phases de travaux.

2 – Une telle programmation doit rester souple pour pouvoir intégrer les imprévus et les inflexions de politiques. Pour cette raison, l'enveloppe financière présentée chaque année représente 100 % des travaux de la première année, 80 % de la deuxième année et 60 % des deux années suivantes. La programmation doit permettre de prévoir, mais ne doit pas lier totalement la collectivité. De la même façon la description des opérations

doit être précise pour les travaux les plus proches, mais laisser de la souplesse pour les opérations les plus éloignées dans le temps.

3 – Pour le travail technique des services, cette perspective a plusieurs conséquences :

- on doit disposer très en amont d'un stock de diagnostics et d'études pour alimenter le programme pluriannuel. Cet effort d'anticipation suppose une organisation de la surveillance du patrimoine que la Région Midi-Pyrénées met en place progressivement (base de données, diagnostics réguliers....)

- le phasage des opérations peut être prévu plus tôt, ce qui peut avoir des conséquences sur la dimension et l'enchaînement des marchés, ainsi que sur la gestion des procédures (appels d'offres...).

Au total, une programmation pluriannuelle maîtrisée me semble permettre une action plus lisible et plus efficace de la collectivité régionale.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE PICARDIE

La région Picardie a d'une manière volontariste, mis en place dès l'année 2000, un fonds social régional destiné à venir en aide aux familles dans la scolarisation de leurs enfants (manuels scolaires, équipements professionnels, frais de transport, d'hébergement et de restauration, dépenses péri éducatives...).

Ce dispositif sera complété dès la rentrée scolaire 2003-2004 par la création de deux nouveaux dispositifs. L'un concerne une aide à l'acquisition des manuels scolaires par l'attribution d'une carte à puce pour tous les élèves entrants, le second permet aux élèves entrant dans un cycle professionnel ou technologique, d'acquérir les petits équipements nécessaires à leur scolarité (outils de travail et équipements de protection individuels).

Les crédits consacrés à cette politique sont de l'ordre de 6,7 M€ et sont susceptibles de connaître un renforcement dans les années à venir.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU CHER

Je tiens à vous apporter une précision concernant l'attribution des dotations de fonctionnement aux collèges publics.

Les crédits octroyés sont certes répartis selon une logique purement mathématique, mais cette méthode, par son objectivité, permet une

transparence totale vis-à-vis des établissements, qui sont en mesure de contrôler la part qui leur revient.

Par souci d'équité, un suivi régulier de la situation financière des collèges a été instauré sous la forme d'un groupe de travail spécialement constitué pour contrôler les effets des mesures adoptées et rechercher les améliorations possibles au mode de répartition des crédits de fonctionnement.

Et bien que les critères d'attribution puissent paraître complexes, ils n'en sont pas moins efficaces, car ils ont permis de diminuer les écarts entre les collèges les mieux et les moins bien dotés.

Les fourchettes enregistrées au niveau des moyennes de dotations par effectifs se sont ainsi réduites de 36,55 % sur la période 2000/2003.

Et afin de prendre en considération les besoins ponctuels de certains établissements scolaires - que la logique mathématique adoptée ne permettait pas d'appréhender de façon satisfaisante - le Conseil général est ainsi amené à attribuer quelques dotations spécifiques, à caractère exceptionnel.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES LANDES

L'opération "Un collégien, un ordinateur portable" menée par le département des Landes va au-delà de l'attribution d'un ordinateur à chaque élève.

Conduite en concertation avec l'éducation nationale, cette action concerne les trois champs d'intervention des collectivités locales identifiés par la Cour :

- Politique éducative et réflexion stratégique, puisque ce dispositif participe à la rénovation des pratiques pédagogiques et à l'établissement de nouvelles relations entre professeurs et entre les différents acteurs de l'éducation (enseignants, parents, élèves, encadrement des établissements, administrations et inspections de l'éducation nationale, Conseil général, universités, éditeurs scolaires...) et vise aussi au développement de compétences particulièrement nécessaires dans un département comme celui des Landes.
- Investissement et fonctionnement des collèges, indubitablement, puisque, outre les ordinateurs portables, les établissements ont bénéficié de dotations très importantes en matériels collectifs (vidéoprojecteurs, tableaux interactifs, imprimantes...) et en crédits d'acquisition de logiciels, ainsi que d'une liaison Internet à haut débit et d'un câblage intégral, qui relie le serveur du collège à chaque place d'élève et a bénéficié d'un prêt à taux bonifié de la Caisse des dépôts et consignations d'un montant de 6,2 M€.

-
- *Champ péri-éducatif, enfin, puisque, pour lutter contre le risque de fracture numérique, le Conseil général a fait entrer dans chaque foyer, ayant un élève scolarisé en troisième, générale ou non (SEGPA¹¹⁰, CIPPA¹¹¹, UPI¹¹²...), un ordinateur.*

110 Section d'enseignement général et professionnel adapté

111 classe d'insertion préprofessionnelle adaptée

112 unité pédagogique intégrée

