

Suivi des services académiques

Année scolaire
2002-2003

*rapport à monsieur le ministre
de la jeunesse, de l'éducation
nationale et de la recherche*

*à monsieur le ministre délégué
à l'enseignement scolaire*

N°

Juillet 2003

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE

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

Suivi permanent des services académiques

Année scolaire 2002-2003

JUILLET 2003

François LOUIS
Chargé de mission

Christian PEYROUX et Nicole THOMAS
*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction.....	1
1. La fonction accueil.....	3
1.1. Une mobilisation forte vis-à-vis des personnels	4
1.2. L'accueil du public : une préoccupation inégalement partagée par les services académiques	5
<i>1.2.1. Des situations très différentes montrant que peu de politiques académiques existent.....</i>	<i>5</i>
<i>1.2.2. Les conditions pratiques de l'accueil.....</i>	<i>7</i>
1.3. L'accueil des parents d'élèves dans les EPLE est souvent limité à des actions ponctuelles non évaluées.....	11
<i>1.3.1. L'accueil à l'occasion de la rentrée scolaire.....</i>	<i>11</i>
<i>1.3.2. L'accueil en cours d'année scolaire</i>	<i>11</i>
<i>1.3.3. La philosophie de l'accueil</i>	<i>12</i>
1.4. Pour une politique de l'accueil... ..	12
<i>1.4.1. ...fondée sur un objectif constant et pérenne</i>	<i>12</i>
<i>1.4.2. Dans une approche professionnelle... ..</i>	<i>13</i>
<i>1.4.3. ...centrée sur les attentes de l'utilisateur</i>	<i>14</i>
2. Le remplacement du personnel ATOS	15
2.1. Malgré des améliorations notables,.....	16
<i>2.1.1. Dans la recherche, par les académies, de la meilleure organisation possible,</i>	<i>16</i>
<i>2.1.2. Dans les balbutiements d'un « certain » contrôle de gestion</i>	<i>18</i>
2.2. Les insatisfactions demeurent.....	19
<i>2.2.1. Les absences ne sont pas bien remplacées.....</i>	<i>19</i>
<i>2.2.2. La dépense est loin d'être maîtrisée.....</i>	<i>21</i>
3. Les développements récents du contrôle de gestion	22
3.1. Le contrôle de gestion au sein des services académiques : une préoccupation plus présente aujourd'hui.....	23
<i>3.1.1. la nomination de contrôleurs de gestion : un facteur d'accélération des développements du contrôle de gestion.....</i>	<i>23</i>
<i>3.1.2. les réalisations engagées jusqu'à présent dans la majorité des académies : des choix dictés par diverses urgences.....</i>	<i>31</i>
3.2. les enjeux sur le court et moyen terme.....	40

3.2.1. *des domaines à défricher davantage*..... 41
3.2.2. *des points à considérer sur le court et moyen terme*..... 50

Conclusion.....65

Introduction

Outre les notes traditionnelles sur le bilan de la précédente rentrée (2002-2003) et la préparation de la rentrée prochaine (2003-2004), l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a, au cours de l'année scolaire et universitaire 2002-2003, axé plus particulièrement le suivi des services académiques sur trois thèmes :

- la fonction accueil ;
- le remplacement du personnel ATOS ;
- les développements récents du contrôle de gestion.

Ils seront successivement abordés dans le présent rapport.

1. La fonction accueil

Le Premier ministre a chargé, le 28 août dernier, M. Bernard CANDIARD, conseiller maître à la Cour des comptes, d'une mission consistant à examiner, en liaison étroite avec le ministère chargé de la réforme de l'Etat, la façon dont des progrès significatifs pourraient être réalisés pour améliorer les conditions d'accueil des usagers de l'administration dans les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat. A ce titre, M. CANDIARD a demandé au chef du service de l'IGAENR que ce thème soit pris en compte dans le travail d'inspection, tout particulièrement pour ce qui concerne les relations qu'entretiennent les établissements scolaires avec les parents d'élèves, l'existence de chartes de qualité et la volonté de favoriser une démarche de cette nature.

La présente note est le résultat d'une synthèse des observations des correspondants des académies métropolitaines. Elle n'est pourtant pas véritablement en mesure, au-delà de la description d'actions, à travers leur finalité et la mobilisation d'agents, de porter une appréciation objective sur l'organisation de la fonction accueil, faute de véritables enquêtes de satisfaction des usagers, et de connaître leur impact. Dans ces conditions, en s'appuyant sur quelques entretiens et documents, les jugements et conclusions des inspecteurs relèvent plus d'une appréciation des dispositifs mis en place, lorsqu'ils existent, que d'une véritable interprétation de leurs effets sur le public et les usagers.

L'accueil du public a fait essentiellement l'objet d'un examen dans les services académiques (rectorats et inspections académiques) et accessoirement, alors que c'est sans doute là un point sensible, dans les établissements scolaires à l'occasion des visites ponctuelles des inspecteurs. L'accueil des parents par les professeurs n'a pas été traité. Même si ce domaine peut, aux yeux de l'utilisateur, revêtir une grande importance, il constitue encore pour l'essentiel une « boîte noire ». De même, la situation dans le premier degré, vaste ensemble atomisé, n'a pas été examinée à la lumière de cette exigence. On se contente souvent d'affirmer que la question ne se pose pas, alors que la structure et l'organisation de l'école facilitent l'individualisation des pratiques se traduisant par des conduites très contrastées en termes d'accueil et de relations notamment avec les parents.

Le plus souvent, l'avis du médiateur académique a été recueilli. En effet, en raison de son rôle, il est un bon juge de la politique de l'accueil et il n'est pas rare que, malgré l'investissement de l'académie dans ce domaine, il estime qu'un certain nombre d'affaires n'auraient pas justifié son intervention si un effort accru en matière d'accueil avait existé (Bordeaux).

La notion de public a été retenue dans le sens d'une définition extensive ; sans doute peut-on le comprendre dans un ministère où la dimension du personnel est majeure et où les nominations et mutations sont chaque année scolaire nombreuses. L'accueil a donc englobé les mesures prises en faveur des nouveaux arrivants et, d'une manière plus large, les personnels qui forment pour les services académiques un public à part.

De l'état des lieux dressé par les inspecteurs généraux correspondants académiques, il ressort que l'accueil est une notion mal définie, peu maîtrisée, dont les différentes structures font une application diverse plus ou moins adaptée au contexte, mais dont la réalisation est encore loin d'être aboutie et où la réactivité est faible.

En dehors du développement de l'accueil des personnels dans le cadre de la gestion des ressources humaines (1), l'accueil du public par les services académiques (2), dans ses différentes formes, physique, téléphonique et numérique, est encore largement une préoccupation inégalement partagée. Pour leur part, les établissements scolaires, situés au cœur de la relation de proximité, ne vont guère au-delà des recommandations ministérielles (3). Ainsi, la mise en place d'une véritable politique d'accueil du public reste un sujet d'actualité et un objectif à poursuivre (4).

1.1. Une mobilisation forte vis-à-vis des personnels

A l'opposé de la situation qui concerne le public, les services académiques et les établissements ont beaucoup investi ces dernières années en matière d'accueil des personnels. Il faut y voir les effets de la mise en place des directeurs des relations et des ressources humaines, mais aussi les retombées, à partir de 1999, de la déconcentration du mouvement des enseignants du secondaire qui a nécessité un fort développement de la fonction accueil dans les rectorats.

Dans toutes les académies ont été mises en place des procédures d'accueil tant à l'échelon de l'académie que dans les établissements, avec une intensité toute particulière pour les débutants dans les régions peu attractives. Répondant aux consignes et incitations appuyées de l'administration centrale, l'accueil des personnels a pris au cours des dix dernières années une place tout à fait prépondérante et mobilise ressources humaines et financières.

Partout, les dispositifs d'accueil des personnels ont eu d'abord pour toute première priorité les débutants. Journées, livrets, mallettes consacrés à l'accueil des nouveaux se retrouvent ainsi dans l'ensemble des académies. L'objectif est nettement, à travers les points de repères pratiques et stratégiques qui sont communiqués, de favoriser l'intégration professionnelle. Ces opérations prennent naturellement place en début d'année scolaire et peuvent se prolonger en cours d'année par une politique d'accompagnement concernant les débutants titulaires ou contractuels, la nomination de référents et de tuteurs venant conforter cette politique.

En outre, pour les personnels en difficulté, l'ensemble des académies a mis en place des dispositifs d'accueil téléphonique ou physique par des spécialistes.

Toutes ces actions relatives à l'accueil et à l'intégration professionnelle croisent la gestion des ressources humaines, les premières étant une composante de la seconde.

Les relations fort nombreuses avec un personnel important se sont traduites aussi par le développement récent des échanges électroniques de courriers, le dispositif @ Mél Ouvert mettant à disposition de chaque personnel une boîte de messagerie électronique (BAL) individuelle à usage professionnel et personnel.

Par ailleurs, l'expérimentation du produit i-prof, lancé en 2002, et qui semble avoir plus immédiatement suscité l'adhésion des enseignants, permettra à terme, en offrant aux enseignants titulaires du premier et du second degré de l'enseignement public un bouquet de services accessibles par internet, la consultation du dossier administratif, l'échange par messagerie électronique avec le correspondant de gestion et la consultation de guides interactifs sur les actes de gestion.

De leur côté, les établissements scolaires ont mis en place, à la demande des autorités académiques, des actions pour accueillir les personnels avec la même attention particulière vis-à-vis des débutants.

1.2.L'accueil du public : une préoccupation inégalement partagée par les services académiques

Les rapports des inspecteurs font apparaître une situation très contrastée où l'on trouve, à quelques rares cas près il est vrai, de véritables politiques globales de l'accueil et, ce qui constitue de loin la majorité, des mesures ponctuelles de prise en compte de cette fonction,.

Selon les académies et les départements, le développement de la fonction accueil est très variable. Dans très peu d'académies la fonction accueil fait l'objet d'une mention dans le projet académique et émerge comme une priorité ou un axe fort. Ce n'est pas pour autant que rien n'est fait ou que les pratiques quotidiennes n'ont pas évolué, mais celles-ci ne sont pas mises en perspective dans le cadre d'une démarche globale clairement affichée dont la progression est suivie.

1.2.1. Des situations très différentes montrant que peu de politiques académiques existent

Les politiques académiques sont rares, l'accueil reste l'affaire de chacune des structures, rectorat et inspections académiques. De même, la dimension accueil ne fait pas l'objet, dans nombre de ces entités, d'une réelle préoccupation, ce qui ne veut pas dire pour autant que des actions ne soient pas conduites et que des dispositifs ne soient pas en place. L'accueil y est seulement une fonction parmi d'autres.

Très peu nombreux sont en effet les rectorats et les inspections académiques qui ont pensé une politique de l'accueil avec un état des lieux, une clarification des enjeux, une définition des objectifs à atteindre et la mise en place d'indicateurs de qualité permettant de mesurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs auprès du public. L'action de quelques entités n'en prend que plus de relief et mérite d'être signalée.

Elle repose ou sur une priorité inscrite dans le plan d'action académique (dès 1997 à Aix-Marseille et Montpellier) appuyée sur une charte, ou dans le projet de l'académie (Caen, Nantes, Rennes et Toulouse), ou, enfin, sur un engagement figurant dans le contrat signé entre l'administration centrale et l'académie (Paris). A ces initiatives, il faut ajouter la charte de l'accueil établie par l'inspection académique du Bas-Rhin, l'étude de satisfaction des usagers menée dans le département des Hautes-Pyrénées et l'action conduite avec constance par

l'inspecteur d'académie du Var. Récemment également, deux académies, Bordeaux et Rennes, viennent d'initier, avec l'aide du ministère, un chantier qualité qui intégrera la dimension accueil. De ces différentes démarches résultent les formes les plus abouties de politique de l'accueil du public dans les services académiques.

Leurs points communs se trouvent dans un état des lieux appuyé sur une réflexion interne révélant une mise en évidence du besoin de développement d'une culture commune de l'accueil, dans la nécessité d'une démarche programmée et dans le traitement de la notion d'accueil dans sa globalité, prenant en compte ses enjeux, ses outils, ses personnels et, le plus souvent, même si cet élément constitue le point le plus faible, l'attente du public.

La politique qui est dans ces académies d'abord, et surtout, rectorale (à l'exception des départements du Bas-Rhin, du Var et des Hautes-Pyrénées) se développe à partir d'actions articulées le plus souvent autour de trois pôles :

- L'aménagement d'espaces d'accueil, la mise en place d'une signalétique adéquate et précise, l'accès aménagé pour les visiteurs handicapés.
- L'amélioration de la fiabilité par la production dans chaque service d'une documentation complète et actualisée sur sa propre activité.
- La formation spécifique et adaptée des personnels affectés à l'accueil en vue de développer les compétences relationnelles, techniques et d'analyse de la démarche des usagers.

Les quelques chartes existantes proclament généralement trois volontés elles-mêmes centrées autour de l'utilisateur, de la communication et de la simplification :

- « notre volonté » : être à l'écoute et plus proche de l'utilisateur,
- « notre engagement » : permettre à l'utilisateur d'exercer pleinement son droit à l'information en rendant le service public le plus accessible possible,
- « notre action concrète » : avec des objectifs d'organisation, de simplification et d'attention aux remarques des usagers.

Cette politique ne connaît pour autant de développement que si elle est menée avec constance. Comme l'indique l'IA du Var : « la politique de l'accueil ne doit pas uniquement reposer sur le caractère plus ou moins amène de chaque fonctionnaire, même si cet élément est important, mais sur une conception globale du service rendu ». Cette conception s'appuie sur une communication efficace, une transparence raisonnée et un accueil tourné vers l'écoute. Le même inspecteur d'académie insiste sur l'élaboration d'une culture partagée et recourt systématiquement à la « piqure de rappel » en saisissant toutes les occasions de sensibiliser les chefs d'établissement et les directeurs d'école sur l'importance de mettre en œuvre un accueil de qualité. Les effets de cette politique ne manquent d'ailleurs pas de se faire nettement sentir dans la qualité de la concertation.

Même dans les structures ayant bâti une véritable politique de l'accueil, aucune n'a intégré l'ensemble des dimensions de l'accueil.

1.2.2. Les conditions pratiques de l'accueil

La grande majorité des services académiques a élaboré, de manière plus accentuée dans les rectorats que dans les inspections académiques, des dispositifs portant, selon des degrés divers, sur les trois formes d'accueil physique, téléphonique ou numérique. Le traitement du courrier reste pour sa part assez largement ignoré en tant que modalité de l'accueil.

▪ L'accueil physique

Souvent tributaires de locaux anciens peu adaptés à l'accueil du public ou cohabitant dans des cités administratives regroupant un grand nombre d'administrations, les services académiques sont parfois d'accès peu commode (Grenoble). Pour autant, même si l'organisation de l'accueil est largement déterminée par les contingences matérielles, un certain nombre de services académiques s'est efforcé, sur le budget de fonctionnement ou avec des subventions spécifiques du ministère et/ou interministérielles, d'aménager de manière moderne et professionnelle des halls d'accueil du public. On y trouve généralement et classiquement, outre les personnels en charge de cette fonction, une banque, quelquefois des boxes individuels équipés d'un micro-ordinateur, des sièges, des minitels et micro-ordinateurs à la disposition du public. Il reste que parfois l'accueil peut se limiter à la fonction de filtrage et d'orientation et que le premier contact de l'utilisateur se fait souvent avec des agents essentiellement chargés de la sécurité et de l'orientation vers le hall d'accueil.

Le rôle des personnes responsables de l'accueil physique consiste à donner des renseignements généraux, à remettre des documents et des dossiers et à apporter aide, conseil et assistance technique pour les saisies informatisées (examens et concours, mutations, candidatures à des fonctions de surveillant et de contractuel) à partir des minitels et micro-ordinateurs mis à disposition. Il consiste aussi à analyser la demande pour orienter le visiteur vers un service spécialisé et quelquefois, là où des personnes ont été recrutées sur profil pour cette fonction particulière, comme à Rennes, il permet d'apporter un certain nombre de réponses et de décharger les services. Peu d'éléments de mesure de cet accueil sont signalés ; un rectorat comme Grenoble reçoit en moyenne 300 personnes quotidiennement en période normale pour 500 en période de pointe, celui de Montpellier de 250 à 400 personnes alors que celui de Lyon indique 60 000 visiteurs au cours de l'année.

En raison des procédures d'affectation des élèves et des personnels, ces dispositifs d'accueil physique font, à juste titre, l'objet d'un renforcement à la rentrée avec la participation des gestionnaires de personnels dans les rectorats et de la scolarité dans les inspections académiques.

Bien que l'information ne soit pas complète et ne permette pas une vraie comparaison, les périodes d'ouverture couvrent, pour certains rectorats, l'ensemble de l'année, y compris les congés, et la semaine du lundi au vendredi. Les horaires d'ouverture comprennent dans quelques cas (Bordeaux, Aix-Marseille, Grenoble) la période méridienne. Rares sont les rectorats qui ont pu utiliser la mise en œuvre de l'ARTT pour accroître l'amplitude d'ouverture (Bordeaux : 2H).

L'affectation d'un personnel compétent assurant un accueil de qualité n'est pas toujours facile mais il s'agit pourtant là d'une préoccupation des responsables qui s'efforcent de trouver et de motiver les personnels pour une fonction jugée encore, par ces derniers, subalterne et ingrate.

En règle générale, ces personnels ont suivi une formation, certains bénéficiant même de la NBI.

Si, dans la plupart des rectorats, voire dans quelques inspections académiques, l'accueil physique suscite légitimement l'attention des responsables sur les conditions de son organisation, l'aménagement des locaux, la mise à disposition de documents et de formulaires, la redéfinition des tâches, le profil et la formation des personnels affectés à cette fonction, tel n'est pas le cas, en dehors de l'exemple d'Orléans qui date pourtant de 1997, de la mesure de la satisfaction des utilisateurs. Aucun sondage ou enquête d'opinion ne vient vérifier le bien-fondé des procédures et démarches retenues. Il a pourtant été estimé, dans un rectorat, que l'accueil physique permettrait d'apporter 20% des réponses aux usagers.

Ces dispositifs sont majoritairement centrés sur le site principal ; or, il n'est pas rare, surtout pour les rectorats qui ont eu à absorber un grand nombre de mesures de déconcentration au cours des dernières années, que leur implantation soit dispersée sur l'ensemble de la ville. C'est ainsi que Toulouse compte 10 implantations, Orléans et Poitiers 4, Aix-en-Provence 3. Dans ces conditions, l'utilisateur qui a eu du mal à accéder au site central peut apprendre que le service compétent est situé ailleurs. En outre, l'accueil dans les annexes, souvent dans des services particulièrement visités comme les examens et concours, est la plupart du temps rudimentaire, voire inexistant.

L'organisation d'un accueil physique du public impose pourtant, quel que soit le niveau de fréquentation, une exigence de qualité et de continuité du service. Ces contraintes ont été plus particulièrement intégrées par les inspections académiques qui ont cherché, alors qu'elles représentent une structure de proximité plus accessible pour le public, à optimiser l'utilisation des moyens humains consacrés aux différentes missions d'accueil physique et téléphonique. Cependant, cette situation, assez courante dans les IA, mériterait une évaluation auprès des usagers. Que penser, en effet, de la situation de l'utilisateur qui a fait le déplacement et qui voit la personne chargée de l'accueillir donner la priorité au téléphone qui sonne ?

L'accueil des handicapés se limite, la plupart du temps, à l'observation des obligations réglementaires en facilitant les conditions d'accès physique au bâtiment principal et aux services, par la mise en place de rampes et d'ascenseurs. Mais la situation est là aussi très hétérogène, tous les services académiques, même si des projets existent, ne sont pas, faute de moyens de financement, équipés.

▪ **L'accueil téléphonique**

Bien que plus traditionnel, l'accueil téléphonique mérite une plus grande attention des responsables. En effet, si l'ensemble des services académiques essaie d'améliorer d'abord les performances technologiques, il est loin d'être avéré que celles-ci répondent complètement aux attentes des usagers. Certes ces derniers sont multiples et recouvrent tant les professionnels de l'éducation pour les besoins de fonctionnement de l'institution que le grand public.

Pour faire face à l'importance du trafic, la plupart des services académiques ont d'abord cherché, en fonction des aides financières du ministère, à améliorer la performance de leur standard téléphonique, à développer les sélections directes à l'arrivée, à mettre en place des boîtes et des serveurs vocaux permettant en cas d'absence de laisser des messages

personnalisés. Si les objectifs consistent bien à réduire les temps d'attente et à assurer une bonne orientation, la mesure de la satisfaction n'est pourtant que très rarement effectuée à part dans les inspections académiques du Bas-Rhin et des Hautes-Pyrénées. Alors que ces outils permettent de connaître le nombre d'appels, 3000 appels/jour au rectorat de Bordeaux, 5000 à Grenoble et Toulouse en période de pointe, rien ne permet de connaître le point de vue de l'utilisateur et il ne semble pas que la connaissance soit, pour le moment, plus réelle ou plus suivie concernant le temps d'attente et les « décrochés », même si, comme à Rennes, un certain nombre d'initiatives sont actuellement prises en ce sens.

Il n'est encore pas rare que le temps d'attente soit démesurément long et dissuasif, soit par engorgement des lignes, soit par utilisation à l'excès par les gestionnaires, au moment des périodes de rentrée, des boîtes vocales. Par ailleurs, là où une étude a pu être menée, dans les Hautes-Pyrénées, l'usage plus ou moins systématique des messages d'information et de boîtes vocales ne semble pas véritablement permettre une amélioration du service téléphonique, sauf quand l'information recherchée est très précise et normalisée comme en matière de date d'examen et de concours par exemple. C'est dans ce domaine que le mécontentement s'est le plus manifesté dans les Hautes-Pyrénées.

La généralisation des autocommutateurs modernes, avec en particulier les sélections directes à l'arrivée, a largement facilité la tâche des standardistes pour tous les appels touchant à la gestion, notamment des personnels. Pour autant, il apparaît nettement que le besoin en réponse téléphonique est important pour le grand public dont le réflexe premier reste, parce qu'il est très répandu, l'utilisation du téléphone comme premier moyen de communication.

A supposer qu'il dispose du matériel, le public ne figure pas parmi le premier utilisateur des serveurs WEB académiques.

▪ **L'accueil numérique**

Toutes les académies sont dotées de serveurs mais très peu ont centré, comme celle de Poitiers, le développement de la fonction accueil sur cet outil. Certes, les sites qui sont le plus souvent informatifs font pourtant une large place aux messageries électroniques, mais pour l'instant peu de mesures disponibles permettent de distinguer ce qui relève de l'interne et du grand public.

L'académie de Poitiers s'appuie, en matière d'accueil, sur une véritable politique d'ensemble privilégiant l'utilisation des services en ligne. Elle se situe en cela dans le droit fil de la stratégie de développement de la région Poitou-Charentes qui, en quelques années, a réussi à s'imposer comme un des acteurs majeurs en matière de développement des technologies nouvelles. Le site WEB est, en effet, au cœur d'un dispositif de communication et d'accueil, l'utilisation de ce type de technologie s'étant démultipliée assez naturellement au niveau des établissements comme point d'accueil et de contact direct avec les usagers. S'appuyant sur une mise à jour permanente et un environnement technique réellement professionnel, le succès peut être mesuré à travers le nombre de connexions qui, personnels et public ensemble, atteint sur la semaine du 10 au 14 mars 2003, semaine, il est vrai, de fortes demandes en raison des mutations, 55 000 accès, pour une durée moyenne d'un quart d'heure, et, pendant le week-end des 15 et 16 mars, 14 000.

Dès que l'on évoque le WEB, la notion d'accueil se traduit, comme du reste dans un mode plus traditionnel, par la capacité à orienter le public vers le type de service répondant aux interrogations qui sont les siennes et à offrir un guidage et une qualité d'information susceptible de faire oublier la médiation numérique. Outre une messagerie générale et des messageries spécialisées par secteurs, toutes les questions sensibles renvoient le cas échéant sur les boîtes aux lettres des équipes administratives spécialisées ou sur la personne en charge du dossier, ce qui ajoute à la pertinence du dialogue numérique susceptible de s'instaurer. Si la volonté de progresser en matière de médiation numérique pour les fonctions d'accueil ne manque pas dans les inspections académiques de cette région, la question de la coordination des développements mérite cependant d'être posée. En effet, l'ensemble apparaît à ce stade assez disparate, et il serait sans doute opportun que le routage d'un serveur à un autre n'entraîne pas le passage à des univers très différents, non seulement en matière de contenus mais aussi d'ergonomie générale.

De nombreuses académies s'efforcent de s'inscrire dans ce schéma et d'arriver au stade de Poitiers qui se caractérise, selon l'inspecteur correspondant académique, par la qualité de l'information, son accessibilité et son niveau de mise à jour permettant de réduire considérablement le besoin pour le public d'avoir un contact téléphonique ou physique avec les représentants de la structure administrative.

L'opportunité de généraliser la mise en place des formulaires en ligne, notamment dans les domaines des aides à caractère social, devrait être saisie. Le développement d'un dispositif de questions/réponses permettrait aussi une certaine interactivité.

Le développement de cet accueil suscite cependant, ici ou là, des réserves de responsables administratifs quant à l'utilisation incontrôlée par leurs collaborateurs. L'encadrement s'efforce, avec plus ou moins de succès, de réguler cet usage qui bouleverse la chaîne hiérarchique (Toulouse).

▪ **Le traitement du courrier**

Bien que peu observé et évoqué par les inspecteurs, le traitement du courrier constitue pourtant une forme essentielle de l'accueil. D'une façon générale, aucune statistique n'est disponible sur le volume du courrier reçu et émis.

Si la charte graphique nationale semble systématiquement utilisée, la typologie et le style sont rarement harmonisés. Surtout, les délais d'instruction et de réponse sont très variables. Le temps moyen est estimé au rectorat de Toulouse à deux mois. Certes, il peut y avoir des périodes de surcharge mais cela ne peut expliquer de tels délais. On est, semble-t-il, encore loin du principe de la réponse à tous les courriers, de la réponse d'attente et de la transmission systématique au service concerné. Ces différents points sont difficilement vérifiables, mais les affaires traitées par les médiateurs académiques corroborent pourtant cette intuition.

Pourtant, par échantillon, des tests sur le courrier seraient facilement réalisables et permettraient, en confrontant les dates d'arrivée et de réponse, de fournir des éléments d'appréciation sur le niveau de qualité.

1.3. L'accueil des parents d'élèves dans les EPLE est souvent limité à des actions ponctuelles non évaluées

Une distinction doit être faite entre l'accueil organisé, conformément aux orientations ministérielles, lors des rentrées scolaires et celui destiné à informer les usagers sur le fonctionnement du système éducatif en cours d'année scolaire. L'accueil intervient sur deux plans, l'un collectif où se déploient des relations institutionnelles entre groupes, l'autre individuel mettant en scène les parents et l'enseignant ou bien les parents et les personnels de direction et de vie scolaire.

1.3.1. L'accueil à l'occasion de la rentrée scolaire

Les visites d'établissement effectuées par les membres de l'IGAENR ont révélé un réel souci, surtout pour les collèges, de répondre aux consignes ministérielles en assurant à cette période clé un accueil facilitant la transition entre deux structures. C'est surtout l'accueil des élèves de sixième qui fait l'objet d'un soin particulier et qui se traduit par des initiatives nombreuses et variées. Parmi celles-ci, dans le cadre des liaisons école/collège, des visites sont effectuées dans les collèges par les élèves de CM2, accompagnés de leur maître, au cours du dernier trimestre de la scolarité élémentaire : découverte du collège, présentation des enseignants, assistance à quelques séances d'enseignement constituent généralement, avec le déjeuner pris avec les collégiens, le programme de la journée.

De même, des journées portes ouvertes ont également lieu de plus en plus fréquemment, y compris dans les lycées, les futurs élèves étant accueillis avec leurs parents. En outre, les chefs d'établissement se rendent souvent dans les écoles de secteur ou dans les collèges de recrutement pour faire connaître les conditions de la scolarité au collège ou au lycée.

En période de rentrée, l'échelonnement de l'accueil permet d'accorder une attention toute particulière aux nouveaux venus et souvent de faire prendre en charge un groupe de nouveaux par des tuteurs élèves, généralement du niveau 3^{ème}. Pour leur part, les enseignants consacrent aux moins deux séquences à l'accueil des familles et des élèves, dans un premier temps pour expliquer la manière dont ils travaillent dans leurs disciplines respectives, généralement à mi-trimestre, la seconde pour faire le point sur les performances des élèves.

Ces efforts pour améliorer l'accueil portent avant tout sur des éléments descriptifs, fonctionnels ou organisationnels (locaux, horaires, règles de vie scolaire, gestion des cartables et du cahier de textes, etc) et ne font que peu de place aux prolongements pédagogiques.

1.3.2. L'accueil en cours d'année scolaire

Contrairement à ce qui se dit souvent, les inspecteurs ont constaté des établissements plutôt disposés, dans la majorité, à accueillir les parents et des enseignants, au moins dans leur déclaration, plutôt disponibles et prêts à recevoir.

Certains parents sont d'ailleurs très attentifs aux résultats scolaires et n'hésitent pas, quelques fois en termes d'exigences consuméristes sans perspective de cohérence éducative entre la parole de l'enseignant et celle des parents, à solliciter les équipes enseignantes. D'autres parents, dans les secteurs défavorisés, ont du mal à venir dans les établissements et les

équipes éducatives observent souvent qu'aucune organisation précise ne peut attirer ceux qui éprouvent de l'appréhension à franchir le seuil de l'établissement. Dans ces cas, les stratégies classiques d'accueil se révèlent inopérantes. Seule la remise en mains propres du bulletin scolaire constitue dans certains établissements le moyen d'entrer en contact avec les parents.

On est encore loin de ce projet d'un collège de la Creuse qui envisage, c'est une intention, la création d'une école des parents pour les aider à suivre la scolarité de leur enfant.

1.3.3. La philosophie de l'accueil

Si les aspects d'organisation matérielle et les recommandations aux élèves et aux familles sont bien prises en compte, un manque certain d'intérêt est à noter dès qu'il s'agit d'accéder aux aspects pédagogiques. Le déficit le plus important porte sur l'information relative à la politique éducative de l'établissement. Celle-ci, même quand il existe un projet d'établissement, est rarement explicitée aux parents et aux élus.

Les nombreuses recommandations qui ont pu être faites pour favoriser l'accueil dans les établissements n'ont peut être pas suffisamment insisté sur ces aspects. On en reste donc très souvent, en dehors de quelques initiatives, à une conception relationnelle professeurs/parents de type traditionnel érigeant presque en tabou toute discussion autour de la stratégie pédagogique. Sans doute est-il raisonnable et indispensable de préserver la fonction enseignante et de ne pas soumettre à l'examen de la communauté éducative ce qui est de la compétence propre des professeurs, mais il n'en va pas de même de la politique éducative de l'établissement et en son sein de la pratique des équipes enseignantes.

Or en la matière, parents comme élus sont rarement informés des constats et diagnostics établis par le chef d'établissement, les conseils d'administration ne jouant pas directement de rôle pédagogique. La politique de l'établissement, de ce fait, se joue dans le non dit et l'implicite, là où une mise à plat d'un certain nombre d'indicateurs partagés s'imposerait.

En restant au caractère formel de ce qui touche à l'organisation et au règlement intérieur, on est loin de la transparence indispensable au pilotage et de l'analyse permettant à la communauté éducative d'assumer une responsabilité partagée dans le cadre d'une autonomie accrue. Or l'accueil se situe d'abord dans le bon fonctionnement des instances représentatives et délibératives.

1.4. Pour une politique de l'accueil...

1.4.1. ...fondée sur un objectif constant et pérenne

Si le thème de l'accueil redevient d'actualité de manière cyclique il ne peut pas s'imposer comme une priorité forte. Toujours associé à la modernisation (rénovation) des services publics, à chaque relance de celle-ci, depuis les années 1980, il réapparaît. Des réflexions sont menées, le cas échéant collectives, des initiatives sont prises puis on passe à d'autres sujets, sans doute dans l'attente du prochain et inéluctable plan de modernisation. On peut interpréter, et les fonctionnaires ne manquent pas de le faire, cette situation comme la manifestation d'effets de mode passagers et récurrents. Or dans le domaine de l'accueil du

public, comme dans beaucoup d'autres, la continuité dans l'action est essentielle, faute de quoi les premiers acquis ne sont pas consolidés et se perdent. Conséquence de ce relâchement dans les efforts initialement entrepris : les leçons tirées des expériences conduites ne sont pas propagées au sein des structures.

C'est ainsi que, au début des années 1990, un établissement de l'académie de Caen a été retenu comme site expérimental. Tous les personnels ont été mobilisés dans une réflexion sur l'accueil conçu comme « système » global impliquant les différentes composantes de l'établissement. La démarche est restée unique et sans prolongements extérieurs, témoignage de l'incapacité à partager des expériences positives.

La fonction accueil mérite, en effet, même si les différentes actions mises en place ici où là constituent de notables avancées, d'être soutenue, encouragée et intégrée pleinement dans les démarches de l'administration.

1.4.2. Dans une approche professionnelle...

Autre effet de cette approche discontinue de la fonction, l'accent est insuffisamment mis sur le professionnalisme, dépourvu de toute subjectivité, que doivent acquérir les agents, dans leur ensemble, pas seulement les quelques unités affectées à l'accueil. Certes les comportements revêches et la perception de l'utilisateur comme un gêneur qui vient troubler la saine quiétude administrative appartiennent, on peut l'espérer, à la littérature. S'y est toutefois souvent substituée une forme d'empathie à l'égard des interlocuteurs, partant sans doute de bonnes intentions, mais qui n'a pas sa place dans les services publics. L'accueil est, en effet, une fonction administrative comme une autre qui fait appel à des techniques spécifiques. Leur apprentissage comme leur maîtrise nécessitent des actions de formation inscrites dans un plan cohérent et un investissement sur le long terme difficile à développer dès lors que la préoccupation est périodique et que la dynamique enclenchée retombe vite.

L'accueil est encore trop souvent considéré comme une fonction subalterne et peu valorisante. Quand, d'aventure, certains personnels de l'accueil dépassent leur rôle de simple guide chargé de l'orientation des visiteurs pour aborder les procédures ou quelques notions de fond, il n'est pas rare que des tensions apparaissent entre les personnels de l'accueil et les gestionnaires.

L'accueil est un moyen d'enrichir les tâches des personnels et de les responsabiliser. Or l'organisation du travail, notamment quand elle est de type néo-taylorien, ne permet pas vraiment aux agents d'assurer cette fonction. Le choix d'une organisation en forme de guichet unique doit permettre de mieux satisfaire la mission accueil. L'organisation des services est encore beaucoup trop cloisonnée et ne prend pas pour base le besoin général, mais la facilité d'accomplissement de la mission dévolue à chaque service.

L'organisation des procédures, notamment lorsqu'elles sont partagées, doit prendre en compte la fonction accueil. Au sein des services, il est nécessaire d'identifier la responsabilité de l'accueil général, mais il est tout aussi indispensable d'intégrer cette fonction dans la mission de chacun.

Une attention toute particulière doit être portée à la réduction des délais de réponse au courrier. La rédaction des réponses écrites reste encore trop souvent l'apanage des catégories A et s'appuie de manière non optimale sur l'utilisation des traitements de texte.

La relance d'une politique de l'accueil ne pourra intervenir à coût zéro. Il y faudra un renouvellement des matériels de téléphonie obsolètes et d'indispensables travaux d'aménagement, notamment en ce qui concerne la signalétique et l'accès des handicapés.

1.4.3. ...centrée sur les attentes de l'utilisateur

En dehors de l'action actuellement menée par l'académie de Paris, avec l'aide de consultants du ministère et un appui financier en crédits d'études, les initiatives sont encore insuffisamment centrées sur l'utilisateur.

Si des rectorats ont organisé et continuent d'organiser des formations ciblées sur l'accueil du public à destination, quelquefois des personnels d'encadrement mais surtout des ouvriers d'entretien et d'accueil, les objectifs sont le plus souvent de contribuer à une meilleure efficacité et de valoriser l'image de marque de l'EPL en tant que service public.

Elles sont ainsi centrées sur l'établissement et peu sur l'utilisateur. L'accueil du public est bien pris en compte, mais il est resitué dans une perspective plus large : celle de la modernisation du fonctionnement du service public afin de le promouvoir dans l'esprit des usagers ; c'est toute l'ambiguïté de la fonction accueil. Se rattache-t-elle à une politique de communication externe à laquelle elle est souvent associée ? ou est-elle d'abord destinée à améliorer la qualité des prestations et du service rendu ? C'est bien évidemment sur le second plan que les usagers attendent des changements.

La fonction accueil excède les seuls accueils physique, téléphonique et numérique et tient plus directement à la qualité de la réponse et du conseil apportés.

Mieux connaître les attentes des usagers consiste à anticiper leurs demandes, à s'y adapter par une forte réactivité et, surtout, à mesurer constamment leurs satisfactions. Un dispositif de contrôle de qualité devrait permettre aux différents services de quantifier leur fonction accueil, de mesurer leur performance et la satisfaction des usagers. L'efficacité des actions entreprises ne doit pas cesser d'être évaluée.

Le service public de l'éducation est d'abord le fait des écoles et des établissements scolaires. C'est à ce niveau que l'accueil du public doit être prioritairement effectué et amélioré. Trop souvent les usagers sont invités à s'adresser à l'instance supérieure. L'effort devrait porter sur ce niveau de proximité pour le mettre en situation de traiter le maximum de questions. Les moyens techniques, et notamment l'internet, devraient le permettre.

Conclusion

Le peu d'éléments statistiques et l'absence quasi générale de sondages ou d'études concernant la satisfaction des usagers introduisent des éléments de subjectivité dans l'appréciation de la situation en matière d'accueil dans les services et les établissements de l'Education nationale.

Sous cette réserve, il ressort que si des progrès ont manifestement été accomplis, il est tout à fait nécessaire de relancer une démarche de promotion de l'accueil en direction des usagers à plusieurs niveaux et principalement des établissements scolaires. L'usage intelligent des nouvelles technologies peut contribuer à cette indispensable amélioration, mais il ne faudrait pas, en privilégiant ce seul média, négliger pour autant les besoins de la téléphonie et du nécessaire rapport direct. La mutualisation des expériences constituerait aussi un solide appui pour favoriser le développement des démarches d'amélioration de l'accueil du public.

En dehors des chantiers habituels portant sur des investissements concernant le renouvellement de matériels de téléphonie obsolètes et d'indispensables travaux d'aménagement pour l'accès des handicapés, l'accent doit être mis sur l'accueil en établissement, véritable lieu de proximité, trop souvent caractérisé, pour l'instant, par la médiocrité de l'accueil téléphonique, et sur les relations institutionnelles et individuelles avec les parents.

Le besoin se fait aussi sentir d'affirmer avec beaucoup plus de force, aussi bien vis-à-vis des enseignants que des services administratifs, la volonté de rendre plus accessible aux usagers la compréhension du système, les motivations des stratégies retenues, la transparence des indicateurs de pilotage et surtout la préoccupation constante de devoir rendre compte.

Rendre compte au sein des conseils d'administration sur les stratégies engagées, rendre compte des résultats, des politiques d'orientation des élèves, ces éléments font partie de l'accueil entendu comme accessibilité du système, et recherche de la mise en confiance des partenaires comme de leur responsabilisation.

2. Le remplacement du personnel ATOS

La question du remplacement des personnels ATOS, sans être aussi complexe que celle des enseignants du second degré, doit conjuguer plusieurs objectifs qui peuvent être parfois contradictoires. Elle doit, en effet :

- Etre efficace, c'est à dire répondre à la demande, dans un délai court et avec du personnel compétent.
- Etre maîtrisée dans son aspect financier en respectant les enveloppes attribuées.
- Etre humaine à l'égard des personnes concernées, gérer au mieux la précarité, encore que le dispositif « Sapin » ait permis l'intégration d'un grand nombre d'entre elles. Ces personnels ne sont pas les plus favorisés et l'aire de recrutement est forcément restreinte et très dépendante du contexte géographique.

Il est incontestable qu'il existe des améliorations notables qui se manifestent essentiellement dans la recherche, par les académies, de la meilleure organisation possible et des meilleures solutions aux problèmes de gestion. Néanmoins, les insatisfactions demeurent et les absences sont loin d'être bien remplacées, par manque de personnel et de moyens. Quant à la dépense : au mieux, elle est suivie, au pire, elle n'est pas maîtrisée du tout.

2.1. Malgré des améliorations notables,

2.1.1. Dans la recherche, par les académies, de la meilleure organisation possible,

- **Qui oscille entre déconcentration sur les inspections académiques et concentration sur le rectorat.**

Entre les deux extrêmes, la totalité des remplacements assurée par le rectorat comme par exemple dans les académies de Clermont-Ferrand, Limoges, Strasbourg ou Poitiers, et la déconcentration sur les inspections académiques comme dans celles de Toulouse ou Grenoble, une troisième voie s'attache à une gestion partagée. Dans les académies de Lyon et Rennes, le rectorat gère les remplacements longs à l'année et délègue les crédits de suppléance du chapitre 31-96 aux inspections académiques. Dans l'académie de Montpellier, le remplacement des personnels administratifs est effectué par le rectorat, celui des autres personnels par les inspections académiques. Dans l'académie de Dijon, le rectorat assure le remplacement à l'année et dans ses services, les inspections académiques ayant en charge les suppléances dans les leurs ainsi que dans les établissements. La compétence est également partagée dans l'académie de Nancy-Metz, le rectorat attribuant des enveloppes de moyens aux inspections académiques. Dans ces deux dernières académies, les secrétaires généraux envisagent de tout recentrer au rectorat.

Certaines académies, comme celles de Nantes, Caen, Créteil, après avoir déconcentré sur les inspections académiques, ont recentré sur le rectorat. L'académie de Bordeaux a connu, elle aussi, un double mouvement, de déconcentration sur des zones d'animation pédagogique, puis une reconcentration sur le rectorat. Dans l'académie d'Aix-Marseille également, les opérations relatives aux suppléances ont été regroupées au rectorat, mais les inspections académiques cependant restent étroitement associées à la gestion.

Sous couvert de gestion de proximité, l'impression est que certains rectorats s'étaient en quelque sorte « débarrassés » de ce problème sur les inspections académiques alors qu'il n'était pas prouvé que le résultat soit réellement positif, au contraire. De fait, cette « délégation de responsabilité » ne s'accompagne pas, le plus souvent, de structures de coordination et de dispositifs de contrôle de gestion, les deux étant indispensables à la maîtrise du chapitre budgétaire 31-96.

Seule l'académie de Grenoble semble être une exception réussie de la déconcentration de la gestion du remplacement sur les cinq inspections académiques, puisqu'elle a permis de donner une dimension qualitative aux décisions qui sont prises et apporterait ainsi une meilleure efficacité.

Il ressort néanmoins des observations que les risques de cette déconcentration sont grands : dilution des responsabilités, pratiques différentes selon les départements, mauvaise lisibilité par les établissements et le personnel, éclatement de la gestion des personnels, les inspections académiques ne maîtrisant pas les règles de gestion des personnels

administratifs. La gestion au niveau académique reste donc privilégiée même si les zones de remplacement étant par essence départementales, l'utilisation optimum au niveau régional est difficile, il y a forcément une déperdition de moyens et la maîtrise des dépenses n'en est que plus complexe.

▪ **Et tâtonne pour trouver les meilleures solutions de gestion**

- Dans l'organisation interne du rectorat :

De plus en plus souvent, la fonction remplacement est intégrée dans la gestion du personnel, au sein de la division des personnels administratifs (Bordeaux, Montpellier). En effet, si la gestion du chapitre 31-96 est partagée entre plusieurs divisions (gestion et paie par exemple), elle a toutes les chances de manquer de cohérence et de fiabilité (Lille).

Tous les moyens de communication sont utilisés : téléphone, fax, minitel, Intranet.

- Dans l'organisation externe du remplacement :

Les académies ont à leur disposition deux types de moyens : les emplois de remplaçants, qui peuvent être occupés par des titulaires ou des non titulaires et des crédits du chapitre 31-96 pour rémunérer des contractuels. Cependant, certaines académies ont fait le choix de ne pas implanter de postes de remplacement et n'ont conservé que les crédits de suppléance (Clermont-Ferrand).

Dans l'académie de Lille, l'expérience de constitution de brigades de remplacement de 130 agents non titulaires (ANT) n'a pas été renouvelée en raison de son coût en frais de déplacement et indemnisation chômage des ANT non réemployés et, en outre, elle ne semble pas avoir fait preuve d'une efficacité supérieure.

L'académie de Clermont-Ferrant songe à la création d'une brigade de cuisiniers mais hésite en raison du coût des frais de déplacement, celle de Poitiers y pense également mais il faudrait opérer des taxations sur la dotation actuelle...L'académie de Limoges a constitué cette année une brigade de cuisiniers composée d'un titulaire et de trois contractuels. L'existence d'EMOP de remplacement dans l'académie de Paris semble être une réponse adaptée, les agents de cette équipe étant employés en permanence.

L'académie de Créteil utilise ses 107 titulaires remplaçants exclusivement pour le remplacement et tient compte dans l'organisation de ses suppléances des autres personnels : CES, CEC, emplois jeunes du fait de leur importance (2743 sur 10 448 postes d'ATOS), celle d'Aix-Marseille se réfère à son système interne de répartition des emplois (SRE).

Dans la recherche des viviers, certaines académies privilégient les CES en fin de contrat (Toulouse, Caen, Poitiers, Nancy-Metz).

2.1.2. Dans les balbutiements d'un « certain » contrôle de gestion

- **Presque toutes les académies ont établi des règles concernant le remplacement :**

Il n'y a guère que dans les lycées français à l'étranger que l'on remplace les personnels ATOS à un jour d'absence¹. Dans la plupart des académies, le remplacement s'effectue au-delà de 15 jours, voire parfois un mois. Néanmoins, sont pris en compte un certain nombre de facteurs :

- Les fonctions prioritaires (chef de cuisine, cuisinier, concierge, veilleur de nuit, gestionnaire).
- La durée de l'absence : les congés de longue maladie et de maternité sont systématiquement remplacés.
- La taille de l'établissement, sa dotation en ATOSS (le barème), le nombre d'agents absents sont également pris en compte.
- La catégorie de personnel à remplacer : une distinction est faite entre le remplacement des personnels de service et celui des personnels de bureau.

De fait, la plupart du temps, plusieurs critères interviennent, le service s'appuyant sur la connaissance du terrain ainsi que sur les disponibilités de son vivier pour appliquer plus simplement les règles édictées.

L'exploitation de la base AGORA avec l'utilisation des produits EXCEL et SUPPLE a apporté des améliorations conséquentes dans la gestion, encore faudrait-il qu'ils soient utilisés par toutes les académies, ce qui n'est pas encore le cas.

- **Et essaient de connaître la réalité des absences et leur coût :**

Compte tenu des règles édictées plus haut, les académies n'ont pas la connaissance des congés courts : les modules d'AGORA : SUPPLE et CONGE permettent de connaître toutes les absences, à condition, bien sûr que les établissements les renseignent, même si les absences sont de très courte durée et ne font pas l'objet de remplacement. Mais ce module, d'une part n'est pas utilisé dans toutes les académies, et d'autre part n'est pas forcément renseigné de façon exhaustive. Par ailleurs, les établissements qui ont des titulaires remplaçants qui leurs sont rattachés ont tendance à les utiliser sans en prévenir le service gestionnaire (Lyon) et parfois ils sont exclus des statistiques (Toulouse).

A partir de requêtes sur la base AGORA, les académies peuvent faire des analyses fines, par filière, par type d'établissement, des types d'absences et de leur remplacement afin de mieux gérer leurs moyens disponibles (Bordeaux, Créteil, Nantes), et mettre en œuvre, un début de gestion prévisionnelle.

Le produit EXCEL permet de répartir le coût en ETP/jours, mois par mois, pour chaque recrutement de non titulaire, ce qui permet ainsi un suivi des engagements de crédits.

¹ C'est le cas au lycée franco-espagnol de Valencia (Espagne)

2.2. Les insatisfactions demeurent

Elles existent aussi bien dans les académies « sur dotées » que dans les académies « sous dotées ». Dans les premières, parce que le nombre de personnes à remplacer est important, dans les secondes, parce que les moyens consacrés à la suppléance ne sont pas assez importants. Dans les deux cas, les dotations ministérielles sont réputées insuffisantes. Le potentiel de remplacement représente, selon les académies entre 2,5% et 4% du total des emplois ATOS.

2.2.1. Les absences ne sont pas bien remplacées

Dans l'académie de Bordeaux, le volume des journées d'absence a progressé de 7% en deux ans - de 19% sur trois ans dans celle de Clermont-Ferrand, 12,5% en 5 ans dans celle de Besançon - et les demandes de suppléance de 28%. Toujours à Bordeaux, le taux de satisfaction par rapport aux demandes se situe autour de 60%, et le taux de couverture des absences, autour de 46%. Il en est de même pour les académies de Grenoble, de Strasbourg où le taux de remplacement pour les personnels administratifs n'est que de 37%. Dans celle de Nantes, il s'est amélioré : 65%. Dans l'académie de Caen, les crédits ne permettent de couvrir qu'entre 50 et 60% des absences. Dans l'académie de Paris, où le taux d'absentéisme est particulièrement élevé, jusqu'à 10,4% dans la filière médico-sociale, le taux de couverture sur les EPLE est de 32%. L'absentéisme dans l'académie de Créteil représenterait l'équivalent de 699 ETP.... Globalement, les taux d'absence² des personnels ATOS se situent entre 7% et 10% et ils sont trois à quatre fois plus élevés dans la filière ouvrière que dans la filière administrative, sauf dans l'académie de Grenoble.

- **Le « vivier » de remplaçants est difficile à constituer et la précarité « s'auto alimente »**

Le vivier est difficile à constituer pour plusieurs raisons :

- Les fonctions sensibles comme celles de gestionnaire, cuisinier, infirmière demande une nécessaire technicité. C'est pourquoi, par exemple, l'académie de Nantes attribue des points d'indice supplémentaires aux contractuels occupant certaines fonctions (gestionnaires, infirmières, informaticiens).
- Les personnels sur les postes de titulaires remplaçants sont souvent trop peu expérimentés car sortants de concours, en première affectation, ou mis, la plupart du temps, sur des postes vacants à l'année ou des congés longs (Bordeaux). Par ailleurs, la fonction est peu attractive et les compensations financières ne sont pas assez motivantes, le « turn over » est donc fort.
- Les « contractuels³ 10 mois » ne sont pas immédiatement opérationnels, c'est une population fragile, instable et qui connaît en général beaucoup de difficultés. Cette limitation de durée induit des coûts importants d'indemnités chômage et elle est « contournée » par la procédure d'interruption de deux mois et de réembauche ensuite.

² Les académies ne calculent pas toutes sur la même base : certaines sur 204 jours, d'autres sur 365 jours...

³ La correspondante académique de Nice fait observer que les modèles de contrat utilisés présentent de nombreuses lacunes. Le modèle serait certainement à revoir pour être conforme à la réglementation.

- La concurrence du privé dans les secteurs géographiques touristiques ou frontaliers (pays de Gex, Haute-Savoie, Côte d'Azur) raréfie la main d'œuvre disponible, d'autant que les salaires proposés ne sont guère attractifs.
- Les personnels TOS ne sont pas très mobiles, or les besoins sont sur des établissements éparpillés en zone rurale (La Corse, Nancy-Metz).

Par ailleurs, si, globalement, l'ancienneté des agents non titulaires (ANT) a fortement diminué par l'effet des « dispositifs Sapin », les viviers se reconstituent aussi vite (Nantes, Reims, Lille). Les ANT, dans l'académie de Créteil et de Lille, sont près d'un millier.

Les contractuels, s'ils sont bien embauchés 10 mois - c'est-à-dire durant l'année scolaire - émargent ensuite au chômage pour être réembauchés dès la rentrée suivante ; l'institution recrée ainsi, en permanence, toute une catégorie de personnels précaires qui lui coûte et finalement coûteux. Peut-elle faire autrement ?

▪ **Les règles ne sont pas toujours transparentes ou équitables**

Dans de nombreuses académies – même si toutes ne l'avouent pas - les moyens de remplacement sont amputés dès la rentrée pour des nominations à l'année (Caen, Poitiers, Aix-Marseille, Lille). Les postes de titulaires remplaçants sont parfois injectés dans la structure (Bordeaux, Lille, Clermont-Ferrand, Paris⁴) ou non pris en compte dans la répartition des crédits entre les inspections académiques qui est établie au prorata des effectifs ATOS (Toulouse). Le nombre de CES n'est pas toujours pris en compte (Bordeaux, Lille, Reims, Paris, Nice, Aix-Marseille, Limoges, Lyon).

Le reproche est souvent fait aux services académiques de se servir les premiers (à Bordeaux, le taux de remplacement dans les services rectoraux est de 93,7%, alors qu'il n'est que de 43% dans les établissements, cette situation résultant, en partie, du fait de l'affectation permanente des moyens de remplacement dans les services). A l'inspection académique de Haute Garonne « des suppléants permanents » tournent toute l'année dans les différents services. Dans l'académie de Rennes, les titulaires remplaçants sont affectés essentiellement dans les I.A. et le rectorat.

Dans les académies à gestion partagée, les rôles ne sont pas toujours clairs, la gestion administrative est complexe et les règles peuvent être différentes selon les interlocuteurs. Certaines académies n'ont même pas de règles écrites (Rennes, Montpellier). L'académie de Strasbourg a fait le choix de ne pas écrire ses critères concernant l'octroi des suppléances pour ne pas « s'enfermer » dans des règles que, faute de moyens suffisants, elle ne pourrait pas suivre. Dans les académies qui n'utilisent pas encore les outils informatiques, les procédures sont lourdes, longues et peu performantes (Nice)

Il est regretté que l'administration centrale n'organise pas de réunions inter académiques qui seraient bien utiles pour permettre des échanges et confronter les pratiques.

⁴ L'académie, à la suite de la suppression des écoles de métier St Barbe et Médéric, a dû gager, sur des emplois de titulaires remplaçants, des personnels titularisés provenant d'emplois précédemment financés par des associations professionnelles.

2.2.2. La dépense est loin d'être maîtrisée

Le chapitre budgétaire 31-96 rassemble à la fois les crédits d'indemnités chômage (APE), ceux de la suppléance et les vacances. L'interfaçage des différents logiciels n'est pas évident, et les décomptes en jours et en crédits – surtout quand ils sont établis par des services différents - ne correspondent pas toujours.

La plupart des académies, pour ne pas dire toutes, sont en dépassement sur ce chapitre, mais certaines plus que d'autres. L'académie de Poitiers a fait, cette année, de gros efforts pour limiter les dépenses ; en revanche, celle de Caen qui les maîtrisait plutôt bien les années antérieures avait, fin mars 2003, un rythme de consommation préoccupant.

- **L'information n'est pas connue dans sa globalité**

Certaines académies ne se sont pas donné les moyens de suivre, d'analyser et de contrôler la dépense, elles n'ont aucun tableau de bord (Dijon, Besançon, La Corse). Le module SUPPLE n'est pas utilisé par toutes les académies – on l'a déjà dit - la collecte et le traitement de l'information sont encore parfois manuels (Lille, Nice, La Corse) ou le fruit d'un outil de gestion « maison » (Strasbourg)

A Lille, la dotation pour le remplacement n'est pas connue dans sa totalité, les titulaires remplaçants, par exemple, ne sont pas compris dans les statistiques. L'information ne porte que sur les demandes de remplacement, pas sur les absences.

Les tableaux de suivi mensuels en crédits et en jours ne concordent pas parce qu'ils sont tenus par des services différents (Lille).

- **De nombreuses dérives subsistent**

L'académie de Paris compense des suppressions de postes en rétablissant, sur crédits de suppléance, « des renforts » ce qui contribue à creuser son dépassement.

Comme chez le personnel enseignant il existe des « surnombres » ou des personnels, contractuels permanents, « sans support » (52 à Lille).

On constate bien souvent que les titulaires remplaçants ont un rendement médiocre lié à la difficulté de calibrage des zones de remplacement et à ses contraintes (Reims).

La vérification du bien fondé de l'absence est rare. Que penser d'un établissement qui accorde un bonus de trois jours de congé supplémentaires aux agents qui ne se sont pas absentés pendant l'année ?

Le contrôle consiste bien souvent à suivre la dépense (Toulouse), à la constater (Limoges), mais pas forcément à la maîtriser (Paris), et, en fin de compte, le seul moyen de la maîtrise des dépenses, quand elle est voulue, consiste en l'allongement des délais de carence.

Conclusion

Bien que les problèmes soient réels, les difficultés de remplacement des personnels ATOS mobilisent peu la communauté scolaire – ainsi que l’administration centrale - plus attentive à l’absence des enseignants. Les disparités entre académies sont grandes, aussi bien en ce qui concerne leur dotation en personnel ATOS que leur niveau de maîtrise du système. L’administration centrale de son côté a toujours laissé une grande autonomie aux académies et a toujours « couvert » leurs dépassements de crédits même si ces derniers n’ont pas permis d’assurer la continuité du service et sa qualité.

La gestion du remplacement est une gestion « en aval ». Ne faudrait-il pas étudier plus « en amont » le fait déclencheur du remplacement : par exemple l’absentéisme dû aux congés maladie qui peuvent être les signes d’un malaise autre que médical ? La vérification du bien fondé de l’absence est rare et nombreux sont les petits congés pour convenances personnelles.

Des outils pour une meilleure connaissance du phénomène et donc un meilleur contrôle existent ; ils ne sont pas encore utilisés par tous et leur efficacité n’a pas pu être bien testée, mais, quoiqu’il en soit, les nouvelles orientations concernant la gestion des personnels TOS vont certainement modifier les données actuelles de ce problème.

3. Les développements récents du contrôle de gestion

Depuis plusieurs années, le développement du contrôle de gestion compte parmi les orientations importantes impulsées par l’administration centrale de l’Education nationale dans l’ensemble des services au titre de la modernisation de l’administration. A présent, dans le contexte dessiné par la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), il est clair que le développement du contrôle de gestion est devenu pour elle - comme pour les autres services de l’Etat - une « *ardente obligation* ».

Deux directions de l’administration centrale, la direction de l’administration (DA, désormais DPMA) et la direction des affaires financières (DAF) ont pris en charge plus particulièrement le contrôle de gestion. Afin d’appuyer son développement, l’administration centrale a généralisé, en septembre 2001, l’affectation au sein des académies de postes de « contrôleur de gestion » avec pour objectifs affichés : la fédération d’un réseau de facilitateurs du contrôle de gestion, la diffusion de bonnes pratiques, ainsi que l’élaboration d’un programme de contrôle. En principe, ces contrôleurs sont désormais en place dans toutes les académies ; ils ont d’ailleurs été réunis les 23, 24 et 25 septembre 2002 pour une première réunion générale à l’initiative de la direction des personnels administratifs, techniques et d’encadrement (DPATE), de la direction de l’administration (DA, Mission de la

modernisation), et de la direction des affaires financières (DAF). Et, en avril 2002, un plan triennal ministériel de développement et de généralisation de cette démarche a été élaboré.

Au cours de l'année scolaire 2000-2001, le développement du contrôle de gestion avait fait l'objet d'un premier bilan de la part de l'IGAENR ; il avait concerné l'administration centrale et les services académiques et l'on peut donc utilement se reporter à son rapport sur ce sujet⁵, publié en octobre 2001. Pour la présente année scolaire, ainsi qu'on l'a rappelé dans l'introduction de ce rapport, la lettre de mission ministérielle de l'IGAENR lui a notamment demandé, au titre du suivi permanent qu'elle exerce du fonctionnement des services académiques, de faire le point, à deux années scolaires d'intervalle, sur la mise en place dans les académies de ces contrôleurs de gestion ainsi que sur les développements récents du contrôle de gestion. C'est la raison pour laquelle cette troisième partie du rapport d'ensemble sur le suivi des services académiques pour l'année scolaire 2002-2003 exploite les observations et contributions sur ce sujet des correspondants académiques de l'IGAENR ; elle présente une synthèse de leurs principales conclusions.

Cette partie comprend deux sections :

- la première présente un état des lieux de la situation actuelle du contrôle de gestion, en soulignant que son développement constitue, désormais, une préoccupation certainement plus répandue au sein des services académiques ;
- la seconde examine quels sont les enjeux sur le court et moyen terme.

3.1. Le contrôle de gestion au sein des services académiques : une préoccupation plus présente aujourd'hui

3.1.1. la nomination de contrôleurs de gestion : un facteur d'accélération des développements du contrôle de gestion

Comme on le rappelait en introduction, des contrôleurs de gestion sont en principe en place, désormais, dans l'ensemble des académies et le séminaire de septembre 2002 qui les réunissait pour la première fois avait notamment pour objectif, outre différentes interventions, de faire en sorte que les personnes se connaissent afin d'échanger entre elles et de jeter ainsi les bases d'un futur réseau permettant la capitalisation et la diffusion des expériences ; c'est précisément la raison pour laquelle la première journée avait été consacrée en grande partie à des ateliers sur des échanges de pratiques et sur le rôle du contrôleur de gestion au sein de chaque académie.

a) un dispositif généralisé à présent, à quelques exceptions près : affectation et profil des contrôleurs de gestion

⁵ *La mise en œuvre du contrôle de gestion au Ministère de l'Education nationale : bilan, diagnostic, perspectives*, rapport n° 01-079, octobre 2001.

L'affectation de postes de « contrôleur de gestion » a été généralisée sur l'ensemble des académies en septembre 2001 ; pour autant, les personnes considérées par les rectorats comme les plus appropriées pour exercer cette fonction n'étaient pas immédiatement disponibles à cette date. On relève ainsi notamment que, dans l'académie de Paris, la nomination d'une personne occupant cette fonction n'est intervenue que tout récemment puisqu'elle date de mars 2003 ; néanmoins, on ne saurait évidemment en conclure, comme le souligne au demeurant la correspondante académique, qu'aucune démarche ressortissant du contrôle de gestion n'existait jusqu'alors dans cette académie. Des circonstances imprévues ont pu jouer par ailleurs négativement : c'est le cas par exemple pour Nancy-Metz, le titulaire du poste étant malheureusement décédé en juillet 2001 ; par la suite, le lauréat du concours organisé pour pourvoir à son remplacement a rejoint les services ministériels⁶.

Quels sont les profils dominants des « contrôleurs de gestion » ?

De nombreux contrôleurs ou « contrôleuses⁷ » de gestion ont comme compétence première et principale celle d'informaticien, quand bien même la fonction qu'ils et qu'elles occupent à présent ne se cantonne certes pas au domaine des grandes applications informatiques de l'Education nationale ; mais, on le verra plus en détail plus loin, cette compétence initiale est mobilisée opportunément comme un point d'entrée pour l'exercice de leur nouvelle fonction. C'est le cas à Strasbourg, où la contrôleuse de gestion a été auparavant attachée principale analyste⁸, et à Besançon, où le contrôleur de gestion, ingénieur informaticien, entend bien évoluer vers des tâches moins techniques. A Lille, le « contrôleur de gestion » en titre, ingénieur de recherche, a été auparavant ingénieur d'études chargé de l'informatisation de la paye dans une autre académie. Même profil encore à Lyon⁹ et à la Martinique, la contrôleuse de gestion ayant travaillé antérieurement comme ingénieure d'études durant plusieurs années au sein du centre informatique du rectorat.

Dans certaines académies, un cadre du rectorat occupant, parallèlement, une première fonction a été désigné pour exercer celle de contrôleur de gestion : c'est le schéma qui prévaut notamment à Rouen, où le secrétaire général adjoint a été désigné par le recteur précédent comme responsable du contrôle de gestion ; il dispose à ce titre d'une cellule composée d'une attachée principale et d'un ingénieur de recherche. A Aix-Marseille, le recteur a confié en février 2002 la fonction de contrôleur de gestion au responsable au sein du rectorat de la direction de l'analyse, des études et de la communication (DAEC) ; cette désignation a eu pour double effet de légitimer aux yeux de tous les travaux que le DAEC poursuivait jusqu'alors et de conforter leur impact, travaux pour lesquels son service ne possédait auparavant qu'une « légitimité d'estime ». A Amiens et à Grenoble, la fonction a été confiée à un ingénieur d'études ; il en a été de même à Poitiers, l'ingénieur désigné connaissant bien les services. A Rennes, le choix s'est porté sur un agent ayant une expérience du contrôle de gestion en université.

Dans d'autres académies, un agent contractuel a été recruté pour exercer cette fonction. C'est le cas à Dijon, à Nantes, ainsi qu'à Créteil et Limoges, académies ayant recruté deux titulaires d'un doctorat en sciences économiques sur un emploi d'ingénieur de

⁶ comme pour Paris, si le poste est actuellement vacant, le contrôle de gestion n'est pas absent pour autant des pratiques administratives dans cette académie.

⁷ la majorité, en fait, parmi l'ensemble des contrôleurs de gestion ; la dénomination générique de la fonction adopte certes le masculin, mais cet état de fait majoritaire invite à utiliser également le féminin.

⁸ chargée notamment de la mise en place de *Scolarité* dans la décennie précédente.

⁹ IGR, spécialiste de l'application *Emplois-Postes-Personnels (EPP)*.

recherche, ou encore à Orléans-Tours, où un ancien élève d'une école de commerce a été recruté à l'issue d'une procédure d'entretiens d'embauche.

b) missions assignées, positionnement, et rôle actuel du contrôleur de gestion

Les échanges intervenus à l'occasion du séminaire réunissant fin septembre 2002 les contrôleurs de gestion avaient permis de relever divers points de similitude sur leur situation au début de l'année scolaire 2002-2003 : une certaine solitude, la diversité de leur situation et positionnement, due peut-être à un cadrage national insuffisamment marqué, et les blocages nés de l'inconscient collectif focalisé sur des craintes, à terme, de compression de budget ou de personnel. Les discussions¹⁰ avaient eu l'avantage de mieux cerner quel pouvait – ou quel devait – être le profil d'un contrôleur de gestion au sein des services académiques :

- il était apparu assez clairement qu'un contrôleur de gestion ne devait pas être un administrateur de données, ou le substitut d'un chef de division, ou encore le contrôle de gestion à lui tout seul ;

- en revanche, un consensus s'était dégagé sur l'idée qu'il devait être un animateur, un fédérateur d'énergies, un facilitateur, un « centre de ressources », un garant de la cohérence, ainsi qu'un soutien logistique ; les participants avaient souligné également que son rôle devait être académique et non pas uniquement rectoral.

Il avait été recommandé en conséquence :

- de faire un affichage clair, politique, inscrit dans le projet académique et dans le contrat, des objectifs, des moyens et des résultats attendus ;

- de clarifier les rôles des différents acteurs : contrôleur de gestion, DAF, DOS, afin de sortir d'une logique statutaire ou organisationnelle ;

- et de traduire les attentes quant à sa fonction par une lettre de mission claire et précise.

Quels ont été les développements allant dans ces différentes directions durant l'année scolaire 2002-2003 ?

-- formalisation de la fonction et engagement de la hiérarchie

Dans la majorité des académies, les fonctions assignées au contrôleur de gestion ont été désormais formalisées par une lettre de mission explicitant, généralement, plusieurs dossiers prioritaires. C'est notamment le cas à Amiens, Lille, Montpellier, Poitiers ; à Besançon, la lettre de mission signée du recteur confie au contrôleur de gestion à la fois des tâches spécifiques et urgentes et des actions permanentes et sur le long terme. Dans l'académie d'Aix-Marseille, une note de service a été diffusée en mars 2002 auprès de l'ensemble des responsables académiques, encadrement administratif et corps d'inspection, pour les informer de la mission confiée au contrôleur de gestion. Dans certaines académies, cependant, une telle formalisation n'a pas paru indispensable : c'est le cas à Dijon, où les missions dévolues à la responsable de ce dossier sont considérées comme suffisamment claires. Observation analogue pour Nantes, où la contrôlease de gestion estime que son travail

¹⁰ auxquelles les secrétaires généraux d'académie s'étaient joints la deuxième journée de ce séminaire interacadémique

correspond bien à l'intitulé de la fonction pour laquelle elle a été nommée ; elle apprécie le soutien que lui apportent en permanence le secrétaire général de l'académie et l'un des secrétaires généraux adjoints, chargé de la maîtrise de la gestion, auprès duquel elle est placée.

Au-delà de l'officialisation de sa mission par une lettre du recteur, un autre élément joue de façon déterminante dans la reconnaissance de la fonction confiée au contrôleur de gestion : l'engagement personnel du secrétaire général de l'académie, voire du recteur ; l'organisation d'un séminaire spécifique réunissant les personnels d'encadrement des services académiques, comme à Nice, en janvier dernier, ou à la Martinique, l'année passée, va évidemment dans le même sens. Etant donné en effet que la responsabilité de la mise en œuvre du contrôle de gestion incombe amplement au secrétaire général, la « visibilité » de son engagement dans la démarche ressort comme un facteur décisif pour conforter tant le développement de la démarche que le positionnement personnel du contrôleur de gestion. Dans l'académie de Grenoble, par exemple, le contrôle de gestion est considéré comme une démarche prioritaire par la rectrice et le secrétaire général ; tous deux estiment que le concept de « contrôle de gestion » n'est ni une théorie de plus, ni une obligation imposée et subie ; sa mise en place et sa généralisation sont donc vécus comme une occasion à saisir pour aider au pilotage de l'académie.

-- positionnement dans l'organigramme du rectorat du contrôleur de gestion

Deuxième élément à considérer, le positionnement dans l'organigramme du rectorat du contrôleur de gestion, outre l'identification éventuellement d'une fonction de pilotage de gestion au sein des services. Généralement, on vient de l'évoquer, la responsabilité de la démarche de mise en œuvre du contrôle de gestion est confiée au secrétaire général de l'académie ; de ce fait, il n'est pas autrement surprenant que le contrôleur de gestion soit le plus souvent rattaché fonctionnellement au secrétaire général. Un tel positionnement paraît bien présenter au demeurant l'avantage de prévenir d'éventuelles ambiguïtés dans les rapports que le contrôleur de gestion est amené à entretenir avec les chefs de division et les autres personnels d'encadrement.

C'est le positionnement retenu notamment à Dijon, Lille, Montpellier, Poitiers, Strasbourg, ainsi qu'à Grenoble, où la contrôleuse de gestion travaille directement avec le secrétaire général ; elle est clairement positionnée comme telle dans l'organigramme. Il en est de même à Limoges, où le département d'analyse de gestion et d'administration de données (DAGAD) est placé sous l'autorité directe du secrétaire général afin de lui assurer pleinement sa qualité transverse ; ce département est bien désigné - sans qu'une « lettre de mission » spécifique ne l'ait formalisé - comme la structure investie de la mission de développer le contrôle de gestion¹¹. Dans l'académie de Bordeaux, c'est la cellule d'aide à la décision du recteur (CADRE), directement rattachée au secrétariat général et comprenant cinq personnes, qui est expressément chargée du contrôle de gestion, son responsable étant explicitement désigné dans l'annuaire du rectorat en tant que contrôleur de gestion ; mais deux autres structures participent également à la mise en œuvre de la fonction « contrôle de gestion », la

¹¹ le contrôle de gestion ne constitue pas pour autant la seule activité de ce département puisqu'il assure aussi le rôle traditionnel dévolu à un SSA ainsi que la coordination des systèmes d'information ; il réunit toutes les données disponibles produites par les différentes divisions du rectorat, les traite puis les structure en une base de données et d'indicateurs de gestion ; il est en mesure, à la demande, de fournir au secrétariat général ou à telle ou telle division du rectorat toute indication statistique utile dans la conduite de l'action quotidienne.

direction de l'informatique et la direction des études et de la prospective. A la Martinique, la contrôleur de gestion nommée en 2001 est à présent rattachée à la secrétaire générale¹² ; mais, rapidement après sa nomination, elle a été associée directement par le recteur à l'élaboration du contrat de l'académie, plus spécialement pour ce qui concerne le volet « tableaux de bord » ; depuis, elle participe régulièrement aux réunions hebdomadaires d'état-major. La tâche que lui a ainsi confiée le recteur a assis opportunément sa « légitimité », alors que, auparavant, l'agent qui l'avait précédée dans l'exercice d'une fonction équivalente s'était trouvé marginalisé ; sa position n'étant pas effectivement reconnue, il avait fini après deux années environ par démissionner.

A Caen, l'ingénieur de recherche responsable de la cellule d'études et de pilotage académique¹³ (CEPIA), placée auprès du secrétaire général et qui englobe le service statistique académique (SSA), occupe la fonction de contrôleur de gestion ; organe fédérateur, cette structure a pour « *objectif d'organiser et d'accompagner la mise en place de démarches de contrôle de gestion* » aux différents échelons académiques ; néanmoins, la mission permanente de contrôleur de gestion confiée au responsable de cette cellule pourrait ressortir plus clairement dans l'organigramme du rectorat. A Lyon, si la contrôleur de gestion, rattachée hiérarchiquement au secrétaire général, est placée statutairement auprès de l'un des secrétaires généraux adjoints¹⁴, elle se trouve en fait trop éloignée, géographiquement, du centre de décisions que sont les bureaux de la secrétaire générale et des secrétaires généraux adjoints, et elle ne participe pas à la réunion hebdomadaire de pilotage autour de la secrétaire générale avec les chefs de division. A Orléans-Tours, le contrôleur de gestion n'apparaît pas clairement dans l'organigramme du rectorat.

-- position relativement isolée ou compétence partagée avec d'autres acteurs ?

Un autre point à considérer part de l'idée que le contrôleur de gestion est certes un acteur de premier plan pour le développement du contrôle de gestion mais qu'il n'en est pas pour autant le « propriétaire » ; en conséquence, quelles relations le contrôleur de gestion entretient-il avec les services ? ou travaille-t-il de façon isolée ? Deux cas de figure, pour schématiser, se présentent, les situations pouvant certes évoluer : dans une majorité de cas, on constate que le contrôleur de gestion travaille, fonctionnellement, avec d'autres services concernés, directement ou indirectement, par le développement du contrôle de gestion ; dans quelques cas, en revanche, sa position apparaît moins impliquée, voire parfois isolée.

Dans l'académie de Grenoble, la contrôleur de gestion a, dès le départ, abordé sa fonction en se positionnant comme un animateur de réseau, en cours de constitution ; elle participe par son action à la mise en cohérence de différents secteurs. Préalable nécessaire à la maîtrise des sujets qu'elle aurait à traiter, elle a consacré la première année dans ses fonctions, depuis septembre 2001, à travailler sur des dossiers ponctuels avec les différentes divisions, ce qui lui a permis à la fois de se faire connaître, de nouer des contacts, et de découvrir différents aspects du système. A Créteil, de même, la contrôleur de gestion a eu, à titre exploratoire, des entretiens systématiques avec l'ensemble des chefs de division du rectorat en vue d'établir ainsi un diagnostic de l'organisation de l'académie (rectorat et inspections académiques). A Toulouse, la contrôleur de gestion, directement rattachée au secrétaire général, est située fonctionnellement auprès de la mission « statistiques et études »

¹² elle-même en fonctions dans l'académie depuis novembre dernier.

¹³ comprenant 10 personnes (8,2 ETP).

¹⁴ l'autre secrétaire générale adjointe, précédemment chef de division de personnel, assume la fonction de DRH.

du rectorat, structure qui apparaît comme un des acteurs majeurs du développement du contrôle de gestion dans cette académie ; cette position présente l'avantage d'avoir permis un vrai transfert de savoir-faire et l'établissement d'un bon climat relationnel.

A Nantes, la contrôlease de gestion joue un rôle de « facilitateur » qui correspond bien aux instructions ministérielles et qui paraît adapté à la phase actuelle du développement du contrôle de gestion dans cette académie. A Caen, le parti retenu est, selon le contrôleur de gestion, « *de ne pas faire à la place des services* », mais de les laisser concevoir à leur main les outils destinés à remplir la fonction. Ce choix présente deux avantages : d'une part, celui de bâtir les dispositifs les plus appropriés et les mieux adaptés aux missions de chaque service et, d'autre part, de faire monter en compétence les personnels utilisateurs par une appropriation progressive de la culture de résultat¹⁵ ; étant donné cependant que la structure animée par le contrôleur de gestion remplit le rôle traditionnel d'un service statistique académique, la question se pose à Caen - comme partout ailleurs - de ses relations avec une autre structure produisant également des données et études préparatoires aux prises de décision, le service académique d'information et d'orientation (SAIO). A la Martinique, les développements en cours du contrôle de gestion concernent l'ensemble des divisions des services académiques, le recteur ayant invité chacun des responsables à examiner concrètement comment traduire cette notion au sein de sa division ; le recteur considère que le contrôle de gestion représente un moyen, pour les personnels, de s'approprier une politique académique, et le contrôleur de gestion a eu pour tâche essentielle d'apporter aux chefs de division et de bureau un soutien méthodologique dans la formulation d'objectifs à atteindre et l'élaboration d'indicateurs de suivi. A Aix-Marseille, l'organigramme du rectorat mentionne clairement la double fonction du contrôleur de gestion, qui est également le responsable de la direction de l'analyse, des études et de la communication (DAEC); il est entouré d'une petite équipe de deux agents dotés de bonnes compétences techniques, l'un plus orienté vers les études et les analyses, l'autre plus spécialisé sur le contrôle de gestion et le suivi de la diffusion de l'information. A Besançon, les compétences informatiques du contrôleur de gestion sont avérées et il est perçu dans les services comme quelqu'un qui apporte une aide et non pas un « contrôle » ; l'ingénieur de recherche investi de cette fonction préfère d'ailleurs l'appellation de « conseiller en pilotage » à celle de « contrôleur de gestion » ; néanmoins, outre le fait qu'il n'a pas une formation spécifique sur le contrôle de gestion, il n'est pas encore épaulé dans sa tâche par la « cellule de pilotage » dont la création est en principe prévue.

Autre exemple, enfin, où le développement du contrôle de gestion n'apparaît pas comme « la propriété » du seul contrôleur de gestion, celui de l'académie de Lille : l'organisation du rectorat en divisions nombreuses, même regroupées par grands pôles, suscite en effet nécessairement des besoins de coordination sur les axes transversaux qui ont été confiés aux secrétaires généraux adjoints ; dans ce contexte, il n'est pas illogique que le contrôle de gestion, précisément, constitue l'un de ces axes. Cette académie combine donc les approches nouvelles confiées à des personnes explicitement chargées du contrôle de gestion et les dispositifs de gestion et de contrôle déjà existants au sein des divisions¹⁶ :

¹⁵ la cellule de pilotage académique (CEPIA), qui dispose d'un correspondant dans chaque service, accompagne la démarche ; selon l'expression désormais consacrée, son responsable se perçoit comme un facilitateur s'employant, à partir d'illustrations concrètes, à créer une dynamique et « *à faire passer un nouvel esprit* ».

¹⁶ en cours depuis la nomination en mai 2001 du premier contrôleur de gestion, l'organisation officielle du contrôle de gestion n'est pas encore achevée ; il est prévu qu'elle comporte la création d'un quatrième poste de secrétaire général adjoint qui aura le contrôle de gestion sous sa responsabilité.

- pour le moment, le contrôle de gestion est présenté dans le nouvel organigramme du rectorat sur la page du secrétariat général sous une rubrique intitulée « *contrôle de gestion et outils du pilotage académique* » ; apparemment, c'est une cellule qui comprend trois personnes : le contrôleur de gestion, le chef du bureau du budget et le chargé de mission pour le budget académique et la LOLF, le plus récemment nommé ; en fait, ces trois personnes sont installées dans des services différents et travaillent séparément, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne travaillent pas en équipe sur des projets communs ;

- l'ingénieur de recherche nommé sur l'emploi étiqueté « *contrôleur de gestion* » n'est pas pour autant responsable de tout ce qui relève du contrôle de gestion, même si sa lettre de mission lui assigne un champ assez large d'activités dans le champ de l'évaluation du système académique, de l'appréhension de ses résultats qualitatifs et de la diffusion de l'information sur le pilotage pédagogique, beaucoup plus que sur le champ de la gestion, contrairement aux deux autres membres de la cellule ;

- la nomination, plus récente, d'un « contrôleur de gestion financier » sur un poste profilé « *budget académique et LOLF* » date de la dernière rentrée scolaire¹⁷ ; on reviendra par la suite sur ses attributions¹⁸.

Dans quelques académies, en revanche, le contrôleur de gestion semble moins impliqué par rapport à l'activité des services académiques, voire pâtissant d'un certain isolement. C'est la situation que l'on perçoit pour ce qui concerne l'académie d'Orléans-Tours : le contrôleur de gestion dépend directement du secrétaire général et ne dispose d'aucun collaborateur ; sa tâche, limitée au seul rectorat, semble strictement encadrée, et il n'est donc pas surprenant qu'il ne soit guère connu au niveau départemental ; les IA-DSDEN et leurs collaborateurs directs ont « *entendu parler de lui* » mais ne l'ont pas rencontré en réunion et ils n'ont nullement le sentiment qu'il soit intervenu dans les choix stratégiques de l'académie. Près d'un an et demi après son arrivée, le contrôleur de gestion estime qu'il n'y a pas encore de dynamique réelle autour du contrôle de gestion, et, à ce stade, il distingue les domaines dans lesquels il a pu imprimer une marque personnelle de ceux qui, faute d'informations, restent « *partagés* »¹⁹ avec d'autres structures du rectorat ; il attend la fin de l'année 2003 pour savoir s'il demandera la prolongation de son contrat.

c) la mobilisation de documents et tableaux disponibles et le parti tiré d'échanges d'expériences

¹⁷ bien connu des cadres du rectorat, ce « contrôleur de gestion financier » a été précédemment adjoint à la division des affaires financières ; il est donc à l'aise dans son domaine d'action.

¹⁸ cf. point 1.2.) c.

¹⁹ font partie de ces domaines « *partagés* » :

- les travaux visant à négocier les projets de contractualisation avec la DESCO : si le contrôleur de gestion a été désigné comme cheville ouvrière pour rassembler l'information et l'ordonner aux objectifs de l'académie, il constate cependant que la division de la prospective exerce pour partie des activités qui relèvent de sa mission ;

- de la même façon, les informations dont dispose la DOS sur les moyens délégués à l'académie ne sont communiquées que partiellement au contrôleur de gestion ; il n'est par exemple pas en mesure de suivre les dotations des chapitres de personnel et n'est destinataire des enquêtes du CNE que depuis peu ; le contrôle de gestion n'est donc pas encore associé aux actions de répartition des moyens, d'autant que celles-ci sont commandées par des choix pédagogiques dont il est explicitement exclu.

Il conviendrait donc que les responsables des services transmettent l'information, dans la transparence, au contrôleur de gestion.

Comment aborder la démarche de contrôle de gestion au sein de l'Education nationale et dans le cadre académique ? Quelle documentation et tableaux exploiter pour définir des axes à cet égard ? Quel parti tirer d'échanges d'expériences ?

Au titre des réponses apportées à ces questions par les contrôleurs de gestion, on note en premier lieu que certains d'entre eux tirent parti de documents édités par le Comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE). Les outils d'auto-diagnostic du CIRE, qui peuvent constituer une source assez simple de formation et d'information partagées, semblent largement connus de leur part (il est moins certain, en revanche, qu'ils le soient des chefs de division, et encore moins des chefs d'établissement). On relève par exemple que, dans l'académie de Grenoble, la contrôleuse de gestion s'est progressivement dotée de la documentation existant sur le contrôle de gestion ; utilisant les documents diffusés par la DGAFP²⁰, elle consulte et participe régulièrement au forum *VITAMIN* ouvert par ses services et accessible à l'ensemble des contrôleurs de gestion des administrations publiques ; celui-ci permet aux participants d'échanger sur leurs pratiques, de faire part de leurs interrogations et de disposer de conseils méthodologiques. A Dijon, en revanche, d'après le correspondant académique, ces outils ne semblent pas avoir convaincu, au contraire du...rapport de l'IGAENR d'octobre 2001, « *dont certains chapitres apportent une aide concrète au travail de contrôle de gestion* » ! A Nantes, la contrôleuse de gestion a suivi pour sa part le cycle interministériel de formation assuré par le Ministère de l'Economie et des Finances durant le premier semestre 2002²¹ ; elle qualifie ce cycle de formation de véritable « *cursus de professionnalisation* ».

Parmi la documentation et les travaux disponibles, figurent également des éléments de contrôle de gestion fournis par l'administration centrale : DA, DAF, DESCO, DPE, outre les publications de la DEP (DPD) ; généralement, ces travaux et documents sont connus des contrôleurs de gestion, qui s'y réfèrent et les utilisent pour l'exercice de leur fonction ; on reviendra par la suite sur tel et tel de ces documents en évoquant certains des développements du contrôle de gestion. En revanche, le suivi des rapports établis par les différents corps d'inspection laisse encore à désirer ; les contrôleurs de gestion n'en ont d'ailleurs pas forcément – ou qu'assez rarement – connaissance. A Aix-Marseille, on a relevé que seuls les rapports de rentrée faisaient l'objet d'un examen attentif au niveau de la direction de l'analyse, des études et de la communication (DAEC).

Autre élément apprécié, les réunions de l'ensemble des contrôleurs de gestion académiques organisées en septembre 2002 et avril 2003 par l'administration centrale parce qu'elles ont constitué pour ces agents autant d'occasions d'échanges sur leurs travaux en cours ; elles leur ont permis de comparer la façon dont la démarche de contrôle de gestion a été engagée et son suivi dans les différentes académies, et d'instaurer des contacts privilégiés avec les membres du « réseau » ; dans certains cas au demeurant, il est déjà arrivé qu'une académie fasse appel au contrôleur de gestion d'une autre académie soit comme intervenant à l'occasion d'un séminaire organisé à l'intention de l'encadrement académique, soit pour tirer parti d'avancées considérées comme intéressantes dans tel ou tel domaine de gestion.

²⁰ Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

²¹ 15 jours de formation étalés sur le semestre.

3.1.2. les réalisations engagées jusqu'à présent dans la majorité des académies : des choix dictés par diverses urgences

En octobre 2001, l'IGAENR avait exposé dans son rapport que le développement de pratiques de contrôle de gestion était « *apparu souvent aux membres de la mission comme le fruit du hasard (intérêt ou savoir-faire d'un responsable dans son domaine de compétence) ou de la nécessité (enjeu politique et consignes fortes, comme par exemple le suivi du remplacement ou de la reprise en main du dossier emplois jeunes)* » ; mais, ajoutait-elle, « *ces pratiques ne sont jamais apparues comme un mode normal de fonctionnement* ». Deux années scolaires plus tard et alors que la plupart des contrôleurs de gestion sont entrés en fonction depuis 2001, cette situation a-t-elle sensiblement évolué ? De l'ensemble des contributions des correspondants académiques, il ressort que la situation a sinon évolué manifestement, du moins que des avancées réelles et significatives sont intervenues dans trois directions plus spécialement : l'exploitation des systèmes d'information existants et bases relais, la gestion des moyens en personnels – enseignants tout particulièrement - et la préparation de la rentrée, la gestion des crédits de fonctionnement ; le choix de ces directions a souvent été dicté par l'urgence et la nécessité de prendre en compte rapidement tel et tel dossiers prioritaires.

a) l'exploitation des systèmes d'information existants et bases relais, et la formation à l'utilisation de *Business Object (BO)*

Dans le domaine informatique, une meilleure exploitation des applications nationales et bases relais constitue l'un des axes importants où se sont investis prioritairement un bon nombre de contrôleurs de gestion, a fortiori dans tous les cas où leur compétence en cette matière est incontestable ; « meilleure » exploitation signifie d'ailleurs ici et là que les bases relais doivent gagner en fiabilité et qu'il s'agit en conséquence d'un chantier à ouvrir. Dans l'académie d'Orléans-Tours, par exemple, le contrôleur de gestion a fait de l'adaptation des outils disponibles à la fonction de contrôle de gestion une des priorités de son action ; sa bonne connaissance de l'informatique lui a permis de conduire un travail pédagogique fructueux auprès des services en démêlant l'écheveau des applications nationales et en jouant le rôle de personne-ressource pour leur utilisation ; le schéma directeur local étant relativement morcelé, un chantier de mise en synergie a été ouvert afin de définir des passerelles entre les différentes applications. A Paris, on a observé à propos de l'exploitation des bases relais que le logiciel « structures et services » était jugé peu ergonomique par les chefs d'établissement ; de ce fait, ils n'y apportent pas toute l'attention voulue et l'examen des fiches *établissement* a révélé beaucoup d'anomalies ; un gros travail reste donc à faire avec les établissements avant de pouvoir disposer d'un outil et d'indicateurs réellement « partagés ». Objectif analogue dans l'académie de Strasbourg afin de rendre plus « lisible » la base relais, de gagner en fiabilité quant aux données fournies par les établissements et de leur assurer, selon leur souhait, un retour de l'information traitée ; sur certains points, les données pourraient utilement gagner en fiabilité, notamment pour ce qui concerne les effectifs des groupes ou les types de formation, en effectuant des croisements avec *Scolarité* ; car « *si les bases ne sont pas fiables, alors elles ne servent pas à grand chose* ». Même préoccupation à Caen où, lors des investigations menées dans le cadre de l'évaluation de l'enseignement dans cette académie, des discordances entre les données des IPES et les informations figurant sur les fiches « établissements » et des incohérences dans les sources statistiques, souvent non homogènes dans le temps ou discontinues, avaient été relevées.

La formation à l'utilisation de *Business Object (BO)*, produit permettant d'effectuer des requêtes à volonté et d'exploiter, selon des besoins identifiés, les informations contenues dans les bases, constitue une priorité dans plusieurs académies, notamment en Corse et dans l'académie de Besançon, où la mise en place d'une infrastructure appropriée – diffusion et formation – afin de faciliter la généralisation de l'utilisation de *BO* et l'exploitation des informations des bases relai compte parmi les tâches urgentes confiées au contrôleur de gestion ; à Caen, 80 gestionnaires ont également été formés à l'utilisation de *BO*. A Lille, les activités antérieures du contrôleur de gestion, rôdés à l'utilisation des systèmes d'information en vision transversale et à la formation des utilisateurs, lui sont très utiles pour ses fonctions actuelles, notamment la mise en place « massive »²² d'outils d'aide à la décision ; son objectif est de « permettre aux gestionnaires d'avoir accès à l'information dont ils ont besoin pour leur travail et pour piloter leur service (ou leur bureau), et d'être autonomes par rapport au service informatique » ; s'il s'est donc amplement investi d'abord dans ce domaine²³, depuis mai 2001 cependant, le contrôleur de gestion est passé à un « stade supérieur », celui « du pilotage décisionnel à des fins stratégiques ».

Par ailleurs, à propos des applications informatiques de gestion, la question qui est fréquemment posée consiste à se demander si elles permettent d'élaborer des indicateurs utiles pour le pilotage ; en fait, le foisonnement de données que recèlent les systèmes d'informations constitue à la fois une richesse et une difficulté, qui doit nécessairement être surmontée pour que les choix s'arrêtent sur les données les plus pertinentes (indépendamment, parfois, de l'incidence de problèmes ponctuels²⁴). Ici ou là, on relève également des observations déjà faites dans d'autres circonstances, notamment à l'occasion de réunions des secrétaires généraux d'académie, au sujet des applications informatiques mises en œuvre par notre administration : sans nullement nier, en effet, l'utilité de ces logiciels, on souligne parfois qu'ils ont été et sont conçus d'abord comme des outils de gestion et non pas comme des outils d'aide à la décision et au pilotage ; et, à elle seule, la mise en place de *Business Object* et sa plus large diffusion ne suffisent pas vraiment pour créer les conditions techniques du contrôle de gestion. Ces observations gardent pleinement leur pertinence : on note ainsi que les applications *KHEOPS* ou *OCEAN*, ou encore *GALIA*, ne permettent qu'assez difficilement et au prix de transpositions informatiques coûteuses en temps d'obtenir des informations nécessaires eu égard aux besoins du contrôle de gestion.

b) la gestion des moyens en personnels - enseignants tout particulièrement - et la préparation de la rentrée : « le » domaine de contrôle de gestion manifestement prioritaire

La préparation de la rentrée et le suivi des consommations en moyens d'enseignement constituent certainement depuis ces derniers mois un des champs privilégiés d'exercice d'un contrôle plus rigoureux de la gestion ; c'est particulièrement le cas dans l'académie de Limoges, qui a développé des outils très performants en cette matière. Mais, en réalité, sur ce chantier prioritaire qu'est devenu, enfin, le contrôle national des emplois (CNE), on peut mentionner la plupart, pour ne pas dire la totalité des académies, *a fortiori* s'il s'agit d'académies qui devaient nécessairement réagir devant la dérive qu'elles avaient connue dans

²² pour 450 utilisateurs au rectorat, dans les IA à l'IUFM et au CROUS.

²³ si le contrôleur de gestion est installé physiquement au CATI, il n'est pas placé néanmoins sous l'autorité du responsable de ce service.

²⁴ dans l'académie de Nancy-Metz, si certains outils sont disponibles dans le domaine informatique, l'absence, actuellement, d'un contrôleur de gestion, n'a pas permis justement de formaliser dans des tableaux de bord qui seraient exploités sur plusieurs années le travail qui est fait, d'ores et déjà, par les services.

la gestion des emplois d'enseignants du second degré ; la mise à plat des « budgets » académiques et l'élaboration d'un suivi scrupuleux des consommations n'en était devenues que d'autant plus urgentes. En conséquence, nombreux sont les contrôleurs de gestion directement impliqués sur ce dossier.

-- un suivi plus rigoureux dans l'ensemble des académies

Dans l'académie de Bordeaux, la cellule CADRE mentionnée précédemment et explicitement investie de la fonction de contrôle de gestion est la structure clairement dédiée, au sein du rectorat, au contrôle de la gestion des moyens et des personnels ; elle s'investit d'autant plus sur ce domaine que l'allocation des moyens d'enseignement a été déconcentrée depuis 1999, dans cette académie, auprès des inspections académiques. A Poitiers, ce dossier constitue, indique le correspondant académique, « *l'urgence des urgences* » ; le secrétaire général a donné au contrôleur de gestion la mission de construire des systèmes qui permettent d'identifier les gaspillages en termes d'emplois ; grâce au tableau de bord très complet élaboré par le contrôleur de gestion, il espère bien pouvoir économiser environ 80 emplois à la rentrée 2003. A Nice, un meilleur encadrement des pratiques et un resserrement des dotations ont conduit à mettre en place pour la préparation de la rentrée 2003 de nouvelles modalités de répartition de la dotation horaire globale, avec la pleine mise en œuvre du logiciel national de calcul *G4*. A Rennes, l'académie travaille à la mise en place d'ici à la fin de l'année 2003 d'outils pour l'attribution des moyens aux EPLE ; de nombreux indicateurs sont déjà disponibles dans la base académique de pilotage et un travail de caractérisation des établissements se poursuit afin d'aboutir à une typologie qui soit opérationnelle pour l'attribution des moyens. A Lyon, dans le cadre de la préparation de la prochaine rentrée, la secrétaire générale de l'académie a chargé le contrôleur de gestion de suivre attentivement la liaison postes/personnels ; la personne assumant cette fonction fait le lien entre la division chargée des moyens et celle qui gère les personnels ; elle a été amplement mobilisée par l'appui technique qu'elle apporte aux responsables de ces divisions, toutes deux récemment nommées, et elle fournit notamment une analyse par discipline qui permet d'implanter de façon plus judicieuse les postes destinés aux titulaires remplaçants. A Toulouse, la contrôleur de gestion a été chargée d'élaborer les modalités du suivi et de l'analyse du mouvement académique, notamment pour ce qui concerne le paramétrage de l'affectation des TZR en établissement, opération stratégique cette année pour l'académie dans ses efforts de redressement de la gestion postes/personnels.

Les contrôleurs de gestion ne pouvant cependant être présents « sur tous les fronts » en même temps, ce dossier crucial est confié, dans certains cas, à d'autres cadres des rectorats ; mais, à l'évidence et en tout état de cause, il implique directement plusieurs acteurs, à commencer bien évidemment par les recteurs. A Paris, par exemple, une secrétaire générale adjointe a été recrutée à l'automne dernier avec pour mission prioritaire de mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois, d'abord pour les personnels enseignants puis pour les ATOS. Constat semblable pour l'académie de Dijon où le suivi des opérations de rentrée associe, sous la houlette du secrétaire général, l'ensemble des services concernés (DOS du rectorat, DOS des inspections académiques, DPE, DAF, service informatique et SSR, outre le contrôleur de gestion ; pour autant, si cet aspect du contrôle de la gestion est considéré au rectorat comme en progrès, ce résultat n'est pas forcément lié directement au recrutement de la chargée d'études investie de la fonction de contrôleur de gestion.

L'académie de Lille, pour sa part, est particulièrement attentive à la maîtrise des opérations de préparation de la rentrée scolaire, laquelle inclut, naturellement, la maîtrise de la gestion des moyens d'enseignement²⁵ ; par ailleurs les dépenses de personnel y atteignent des montants considérables du fait de la taille de l'académie²⁶. L'étude du contrôle de gestion porte donc nécessairement sur le contrôle des emplois et sur le suivi des dépenses de personnel. Le contrôle de consommation des emplois d'enseignement est effectué au moyen d'un outil local assez performant, « *Analyse de la consommation des moyens académiques en enseignement* » ; si cet outil n'est pas immédiatement lisible par les non-initiés, l'essentiel cependant est qu'il existe. Un troisième poste de secrétaire général adjoint, chargé de la coordination de la préparation de la rentrée scolaire, a été créé à la rentrée 2002 et confié au chef de division précédemment chargé de toutes les opérations d'affectation des enseignants ; bien qu'il ne soit pas chargé du contrôle de gestion, il est effectivement chargé du problème du dépassement de la dotation en moyens d'enseignement, à court terme, sur le plan des méthodes et quant aux problèmes de fond ; il est logiquement chargé de la coordination des DOS des inspections académiques et du rectorat, ce qu'il faisait déjà dans son emploi précédent, et de la coordination interne des divisions du rectorat.

-- un suivi s'appuyant largement sur les outils et tableaux de bord transmis par l'administration centrale

En règle générale, les tableaux de bord fournis par l'administration centrale, particulièrement les tableaux de bord établis par la DESCO pour le bilan et la préparation de la rentrée, les outils de gestion prévisionnelle de la DPE, les données produites par la DAF au titre du contrôle national des emplois (CNE), sont effectivement très utilisés en tant qu'instruments à la fois de suivi de la consommation en moyens d'enseignement et de gestion des personnels enseignants. L'analyse parallèle et croisée de plusieurs tableaux de bord permet en effet de fiabiliser les données et de multiplier les éléments d'analyse, notamment pour ce qui concerne les points sur lesquels des possibilités d'action existent : on citera, pour mémoire, la carte des options, la carte des langues vivantes, les sections à très faibles effectifs, particulièrement dans l'enseignement professionnel, etc.

Dans l'ensemble des académies, ces divers tableaux de bord sont généralement très appréciés ; mentionnons, parmi beaucoup d'autres, le point de vue exprimé par les inspecteurs d'académie de Corse qui les considèrent comme des « *outils précieux* », pour l'inspecteur d'académie de Haute-Corse, et comme « *une référence essentielle* » pour son collègue de Corse-du-Sud. Dans l'académie de Paris, certains indicateurs académiques résultent opportunément de la collaboration devenue plus étroite entre services académiques et administration centrale et de l'action concertée entre trois de ses directions, la DESCO, la DPE et la DAF ; beaucoup d'indicateurs proviennent en effet de l'exploitation de requêtes mises à disposition par l'administration centrale, outils que l'académie s'est pleinement appropriés, avec des extractions et analyses au moins mensuelles en plus de celles exploitées par les services ministériels²⁷. Au sein du rectorat de Nancy-Metz, les bilans DESCO font

²⁵ la capacité du rectorat de l'académie de Lille à maîtriser la combinaison des processus d'attribution de moyens d'enseignement et d'affectation de personnels est reconnue ; ses gestionnaires font partie de ceux qui sont invités à présenter leurs solutions et transférer leurs compétences dans le cadre des séminaires inter-académiques sur la préparation de la rentrée scolaire.

²⁶ en 2001 : 19.3 milliards de francs sur un total de 22.1, soit 87,3 %.

²⁷ l'académie exploite les données relatives à la gestion des personnels dans le cadre de la préparation de la rentrée plusieurs fois par semaine jusqu'à la Toussaint, voire tous les jours si nécessaire, sans s'arrêter aux seules remontées demandées par l'administration centrale.

l'objet d'un examen tout particulier ; quant aux éléments d'information communiqués par la DPE concernant les surnombres budgétaires, ils ont nettement infléchi la politique académique : un bureau du budget académique des emplois et des moyens d'enseignement a été mis en place à la rentrée 2002, avec pour objectif de contrôler l'usage des moyens délégués à l'académie ; chargé du CNE, ce bureau devrait être en mesure, à terme, de donner au recteur une situation hebdomadaire de la consommation des moyens délégués. Dans l'académie de Reims, les outils DESCO sont particulièrement utilisés pour le premier degré.

Néanmoins, on souligne parfois les limites de ces tableaux de bord : certains estiment qu'ils n'apportent pas suffisamment d'éléments chiffrés et détaillés sur la méthode de répartition inter-académique des moyens d'enseignement du second degré ; ils ajoutent qu'ils n'apportent pas encore de réponse aux souhaits, formulés ici et là, de voir élaborer au niveau national une méthode de calcul du rendement des postes et de pouvoir disposer, dans un souci de transparence, de comparaisons inter-académiques ou, à tout le moins, de données comparant la situation de chaque académie par rapport à la situation nationale afin de faciliter, ainsi, une analyse « partagée » de la situation respective des diverses académies. Ces données présenteraient également l'avantage de permettre aux responsables académiques de mieux communiquer avec leurs interlocuteurs sur tous les aspects de l'échéancier de retour à l'équilibre budgétaire. Tel ou tel interlocuteur suggère également d'enrichir la base centrale de pilotage à partir des bases relais ; les académies feraient ensuite les requêtes correspondant à leurs besoins par l'intermédiaire de *BO*. Indiquons encore que l'on souligne ici ou là à propos du CNE qu'il relève sans doute davantage d'un contrôle de conformité, quand bien même celui-ci est assurément indispensable, que du « contrôle de gestion ».

-- le remplacement, objet également d'un suivi plus attentif

Les conditions dans lesquelles sont assurés les remplacements d'enseignants indisponibles font également l'objet d'un suivi plus fin, notamment en tirant parti des tableaux de bord sur ce sujet établis par la DPE ; c'est notamment le cas dans les académies de Bordeaux, Nice, et Orléans-Tours. Dans l'académie de Nancy-Metz, ce suivi plus fin concerne tant les personnels enseignants que les ATOS. Il en est de même à Paris, y compris pour le recrutement d'enseignants non titulaires, ceci d'autant plus que l'académie n'ignore pas qu'elle dépasse le montant de l'enveloppe en crédits de remplacement qui lui a été allouée. Dans l'académie de Grenoble, un tableau de bord a été mis en place qui permet de suivre, en temps réel, les possibilités de recrutement de contractuels pour la suppléance, au regard des moyens attribués²⁸. A Strasbourg, les tableaux transmis par la DPE, quoique parfois complexes, ont été jugés très précieux pour procéder à un redécoupage des zones de remplacement ; ils se sont également révélés très utiles pour expliquer aux interlocuteurs du rectorat quels arguments plaidaient dans le sens de ces mesures de redécoupage des zones.

Dans l'académie de Martinique, l'efficacité de la suppléance et du remplacement a constitué l'une des priorités du recteur au cours des derniers mois, l'indicateur mesurant l'efficacité de la suppléance dans cette académie faisant apparaître une diminution d'environ 8% en novembre 2002 par rapport à novembre 2001 ; une analyse fine a été demandée au contrôleur de gestion parce que cette baisse paraissait contredire les améliorations pourtant apportées en matière d'affectation de suppléants depuis la rentrée 2002. L'analyse ainsi conduite a pu mettre en évidence trois types d'anomalies, deux relevant du domaine de la gestion et corrigées depuis lors par les services et une troisième relevant, elle, du domaine

²⁸ édité tous les vendredis, il est remis à la rectrice, au secrétaire général ainsi qu'à ses adjoints.

informatique; elle a donc été signalée par le contrôleur de gestion à la direction des personnels enseignants, qui en a informé le centre informatique de l'académie de Toulouse chargé de la maintenance de cette application nationale ; dès le lendemain, un « univers » corrigé a pu être mis à la disposition de l'ensemble des académies.

-- la gestion des emplois et des personnels ATOS

La gestion des emplois et des personnels ATOS entre également fréquemment dans le champ des développements récents du contrôle de gestion au sein des services académiques ; leur préoccupation, à cet égard, est d'améliorer autant que possible les clés de répartition régissant l'attribution des moyens ATOS aux EPLE, avec un souci de transparence puisque ces clés sont habituellement présentées au CTPA, et de suivre plus attentivement les conditions de remplacement de ces personnels (cf. plus particulièrement sur ce point la II ème partie de ce rapport).

Dans la plupart des académies, les informations tirées des travaux réalisés par la direction de l'administration (DA, désormais DPMA), notamment l'enquête *SERACA* sur la répartition des moyens en personnel, sont amplement exploitées par les services, à la fois à titre comparatif et en terme de gestion prévisionnelle. Mentionnons, entre autres, l'académie de Corse et celle de Nancy-Metz, où l'exploitation des données tirées de cette enquête a permis, par une politique de transformation d'emplois en faveur du corps des OEA, de mieux répondre aux besoins exprimés de ce point de vue par les EPLE. Dans l'académie de Reims, on a noté que *SERACA* n'est pas encore assez utilisé ; mais on observe dès à présent qu'il s'agit d'un outil plus apprécié du rectorat que des inspections d'académie. A la Guadeloupe, les travaux réalisés par la DA sont qualifiés d'« excellents ». En Guyane, même si l'on estime que l'enquête *SERACA* ne tient sans doute pas suffisamment compte des spécificités de l'académie, elle est utilisée, comparativement aux enquêtes précédentes, parce qu'elle permet d'analyser l'évolution des moyens en personnels ATOS. A Créteil, en revanche, *SERACA* est jugée « peu fiable actuellement » ; selon les responsables académiques, cette enquête souffrirait d'une certaine obsolescence, en particulier pour l'analyse des inspections académiques.

Dans l'académie de Lille, le CNE des emplois ATOS est communiqué chaque mois au chef de la division concernée, la DPATOSS ; sur ce domaine, le secrétaire général adjoint mentionné précédemment à propos de la gestion des moyens d'enseignement peut utilement faire bénéficier cette division de concepts et outils de gestion mis au point pour ceux-ci, par exemple dans le « calibrage » des zones de remplacement et dans la prise en compte des contractuels et des vacataires. A Strasbourg, pour le remplacement des ATOS, la DRH s'est construit ses propres outils, à défaut d'outils mis à la disposition des services académiques par l'administration centrale.

-- le suivi des dépenses en personnel

S'agissant de la gestion des personnels, il n'est évidemment pas surprenant qu'un suivi plus rigoureux des crédits de personnels fasse parallèlement écho aux améliorations du contrôle des emplois (enseignement et ATOS) qui viennent d'être évoqués ; il semble néanmoins que le domaine des dépenses en personnel est un champ dans lequel les outils de prévision et de suivi sont encore peu développés, car il faut convenir que, pour l'essentiel, on se contente de constater *a posteriori*.

Pour ce qui concerne ce suivi des dépenses en personnel, on retiendra plus particulièrement le cas de l'académie de Lille. La division des prestations aux personnels (DPP), outre cinq bureaux gestionnaires, comporte une cellule de suivi des crédits de personnels, en relation avec l'administration centrale et avec les divisions du rectorat gestionnaires de personnel pour tous les chapitres de traitements, indemnités et charges sociales. Chargée d'établir les prévisions et de suivre la consommation des crédits, cette cellule est essentiellement nécessaire à la régulation des crédits par l'administration centrale ; mais elle détient des informations qui pourraient être utiles au contrôle de gestion dans les divisions si celles-ci le voulaient ; cela ne semble pas être le cas, selon la DPP qui fait état d'une certaine indifférence de ses interlocuteurs à l'égard des informations transmises²⁹. Cette cellule exerce en outre directement un certain « contrôle de gestion », ou plutôt une évaluation extérieure aux gestionnaires, sur les chapitres de dépenses qui font l'objet de crédits limitatifs³⁰. En fait, cette division, avec la cellule de suivi des crédits de personnels, a, de son côté, une approche essentiellement comptable, avec l'objectif *classique* d'obtenir du ministère le maximum de crédits ; sans doute n'a-t-elle pas à se substituer aux services gestionnaires, mais le bilan qu'elle établit est plus un justificatif d'erreurs de prévision qu'un compte rendu de gestion de l'ordonnateur ; de plus, même sur le plan du compte rendu comptable, son approche ne paraît pas parfaitement objective. Ainsi, cette cellule de suivi des crédits de personnels doit, elle aussi, entrer dans la démarche du contrôle de gestion ; car si celui-ci paraît bien engagé dans l'esprit, il y a néanmoins encore beaucoup à faire pour diffuser la double approche financière/matérielle et pour affirmer la capacité des services « dépensiers » à passer d'une gestion basée sur l'heure d'enseignement (ou sur la journée de remplacement ATOS) à la gestion financière.

Au titre du suivi des dépenses en personnel, mentionnons par ailleurs que, à Strasbourg, on estime que l'enquête masse indiciariaire (EMI), très détaillée par corps et par grade, n'est pas utilisable en l'état au rectorat.

c) la gestion des crédits de fonctionnement

Parallèlement à la gestion des moyens en personnels et au suivi des dépenses de cette nature, le contrôle de gestion se développe au sein des services académiques pour tout ce qui concerne la gestion des crédits relatifs aux activités et au fonctionnement de ces services : suivi de la gestion intérieure, frais de déplacement, formation continue, organisation des examens et concours, plus particulièrement ; l'objectif visé est d'aboutir au calcul de « coûts complets » par types d'activité. Mais des décisions brutales de réduction ou de suppression de crédits, qui enlèvent tout sens aux efforts engagés pour la maîtrise des crédits, tendent à démobiliser les personnels ; comme l'expose le contrôleur de gestion de l'académie de Rouen, « *faire du contrôle de gestion en période de baisse des crédits est mal perçu par les personnels qui y voient une façon de récupérer de l'argent !* ».

Néanmoins, les restrictions probables de crédits dans les années à venir tout autant que la mise en œuvre de la LOLF vont inciter les responsables académiques à resserrer les dépenses et à suivre d'autant plus attentivement les différents postes de dépense. De fait,

²⁹ sur les dix services avec lesquels la cellule correspond, trois seulement lui répondent spontanément, les sept autres devant être systématiquement relancés, notamment pour obtenir la copie des notifications de moyens d'enseignement qui lui sont nécessaires pour établir ses prévisions de besoins en crédits.

³⁰ au titre des problèmes rencontrés sur la gestion 2002, mentionnons que le chapitre 31-95 (heures supplémentaires d'enseignement), avait fait l'objet d'une surestimation importante.

selon les dispositions de la loi organique, le projet annuel de performances³¹ et le rapport annuel de performances³² doivent fournir pour chaque « programme » les coûts associés³³ aux actions ; on peut considérer que c'est par les coûts que se boucle la nouvelle construction budgétaire, sans que cela n'en soit bien entendu l'unique objet. La loi vise, prioritairement, à donner plus de lisibilité et de transparence aux politiques publiques dont les résultats doivent être évalués, pas seulement en termes financiers ; toute tentative de connaissance des coûts ne peut donc avoir que des effets pédagogiques très bienvenus dans notre administration, même si le milieu, il est vrai, n'y est pas favorable, quand il ne suspecte pas de sombres intentions.

Sur le thème de la gestion des crédits de fonctionnement, on peut sans doute élargir à d'autres académies, sinon à la plupart d'entre elles, le point de vue exprimé par le correspondant de l'académie d'Amiens qui expose en effet que « *de nombreuses « niches » de contrôle de gestion* » existaient déjà dans les services rectoraux, notamment pour ce qui concerne la gestion des crédits déconcentrés, le suivi de la gestion intérieure et la gestion des examens et concours. Historiquement, la déconcentration de la gestion de crédits au niveau des rectorats a nécessité en effet l'organisation d'un suivi de l'exécution budgétaire. Cette évolution s'est accélérée avec la mise en place du contrôle financier en région qui a obligé les services déconcentrés à affiner leurs prévisions, à suivre avec beaucoup de précision l'exécution budgétaire et à veiller, autant que possible, à l'encadrement de la dépense ; de fait, le chef de service était amené théoriquement à se justifier sur l'importance des restes à payer lors de la présentation du nouveau budget. A vrai dire, le système n'a pu fonctionner que malaisément, l'administration centrale n'ayant que très rarement délégué en début d'exercice 80% des crédits annoncés ; le fossé entre « *objectifs pédagogiques à géométrie variable* », selon l'expression du correspondant académique pour Amiens, et objectifs de gestion s'est généralement creusé en cours d'exercice. Si les outils et réflexes ont été mis en place, dans un certain nombre de cas cependant, le processus est demeuré inachevé, la décision « politique » ne tenant compte du résultat de l'analyse que de manière imparfaite. A Amiens, la division chargée des affaires financières a ainsi développé deux fonctions qui ne relèvent pas, *stricto sensu*, du contrôle de gestion, mais qui constituent néanmoins des préalables indispensables, la répartition et la distribution des enveloppes et le suivi de l'exécution budgétaire, dispositifs simples de suivi de gestion.

Quels sont les principaux instruments utilisés aujourd'hui ? On soulignera d'abord que les travaux réalisés par la direction de l'administration (DA, désormais DPMA) sur les crédits de fonctionnement des services académiques, des CIO, sur les coûts des déplacements, des examens et concours, ou encore sur le niveau des restes à payer sont, de façon générale, certainement utiles pour les analyses menées au niveau académique. L'application *KHEOPS*, d'autre part, est l'outil informatique principal pour ce qui concerne le suivi de l'utilisation de ces crédits ; mais, dans les services académiques, l'ensemble des potentialités de cette application ne sont pas forcément connues et les extractions et retraitements à des fins académiques demandent beaucoup de temps. Cette application apparaît essentiellement comme un outil de liaison avec les trésoreries générales plutôt qu'un outil de gestion et, encore moins, de contrôle de gestion.

³¹ article 51.

³² article 54.

³³ cette obligation figure également à l'article 27 : « *L'Etat met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ».

Pour autant et quelles que soient les limites des outils disponibles, le domaine financier compte parmi les champs privilégiés de développement d'une démarche de contrôle de gestion. Ainsi l'académie de Guyane, parmi d'autres, insiste-t-elle sur le fait que c'est essentiellement dans ce domaine que, jusqu'à présent, des outils de pilotage particuliers ont été développés, tant pour ce qui concerne le suivi des crédits de fonctionnement du rectorat (contrats d'entretien des matériels, notamment des photocopieurs, et des locaux, consommation de téléphone, baux des différents sites, etc), que pour le suivi des crédits d'Etat et des fonds de roulement dans les EPLE, le suivi des missions et frais de déplacement, le suivi des états de disponibles par centre, ainsi que le suivi des paiements des indemnités d'éloignement.

-- le suivi de la gestion intérieure et des crédits de fonctionnement des services académiques

Dans l'académie de Paris, le secrétaire général a jugé que la situation des finances³⁴ du rectorat était vraiment très préoccupante ; c'est précisément la raison pour laquelle il a décidé de confier le suivi financier comme première mission à la contrôleuse de gestion nommée tout récemment, en l'implantant au sein de la division financière elle-même ; l'effort qui vient d'être entrepris apparaît assurément indispensable avant la mise en place de la globalisation des crédits et de la LOLF. A Lille, de même, dans la perspective de la LOLF et en vue de « *se préparer à la fongibilité* », le « contrôleur de gestion financier » a commencé par faire le point sur les avoirs du rectorat et, simultanément, sur les procédures ; son « gros » chantier du moment est celui du chapitre 34-98 ; ce travail d'analyse est mené notamment en liaison avec la division du fonctionnement général du rectorat, la DFG, ce qui explique la mention au sein de la cellule du contrôle de gestion du chef du bureau du budget de cette division. A Toulouse, il a été demandé à la contrôleuse de gestion de développer, en partenariat avec la division des affaires financières, le contrôle de gestion des frais de déplacement, notamment ceux des personnels itinérants ; elle travaille également avec la DAF à la mise au point d'un tableau de bord relatif aux consommations des crédits académiques ; l'outil développé jusqu'à présent ne permet pas cependant d'analyser les déplacements et d'agir sur cette activité dans le sens de la rationalisation et de l'amélioration de l'efficacité.

Certaines académies ont engagé des travaux sur les critères de répartition des moyens (crédits, personnels, équipements) au sein du rectorat et entre les inspections académiques. A Grenoble, un travail a été entrepris sur la répartition du budget de fonctionnement entre le rectorat et les inspections académiques ; après cette première phase, un travail d'analyse a été entrepris sur le budget du rectorat ; le budget du service intérieur, qui représente la part la plus importante de l'ensemble, est plus particulièrement en cours d'analyse afin de dégager des pistes d'amélioration. En Corse, la critérisation pour répartir les moyens (crédits, personnels et équipements) au sein du rectorat et entre les inspections académiques prend en compte les superficies, le nombre d'agents, le nombre d'EPLE, le nombre d'élèves, le nombre d'ATOS et d'enseignants ainsi que les superficies couvertes par les personnels itinérants et leur nombre. A Nancy-Metz, un tableau de bord retrace le coût par agent des différentes divisions et services du rectorat.

-- la gestion des examens et concours

³⁴ chapitre 34-98, crédits de fonctionnement et d'équipement.

En matière de gestion des examens et concours, en second lieu, les mentalités ont longtemps privilégié, sous la pression des circonstances et des contraintes, la prééminence absolue d'un objectif premier, organiser convenablement les épreuves, « passer à tout prix » et...à tout coût, quitte à ignorer, précisément, les dépassements de coûts. Aujourd'hui, l'analyse des coûts des examens et concours figure dans certaines académies parmi les dossiers prioritaires retenus pour la mise en œuvre du contrôle de gestion ; c'est notamment le cas à Montpellier, à Nantes et à Nice. L'enjeu, en cette matière, consiste à s'interroger sur la façon de passer d'un constat des dépenses, quelque fin qu'il puisse être, à une gestion prévisionnelle. Il conduit à cibler les examens dont les coûts, notamment en déplacements, apparaissent supérieurs à la moyenne, à analyser leur organisation et à en suivre l'évolution. Il conduit aussi à mettre en place des outils de prévision en amont, tant pour ce qui concerne les effectifs que les changements d'organisation d'épreuves, puis à les tester en fonction des résultats effectifs. Mais il est vrai que, en cette matière, certaines décisions nationales, qui complexifient et alourdissent les coûts et les procédures peuvent avoir pour incidence d'annihiler les efforts réalisés par les DEC et de démobiliser les personnels concernés.

Dans l'académie de Grenoble, la division des examens et concours est confrontée à des restes à payer conséquents sur le chapitre 37-82, sans qu'elle soit en mesure d'en identifier les causes, ni a fortiori d'élaborer les mesures susceptibles de rationaliser les coûts tout en maintenant la qualité des prestations qu'elle doit organiser ; l'insatisfaction tirée de cette situation l'a conduite à souhaiter s'engager dans un projet dont le but serait de mieux connaître l'ensemble des dépenses afin de mieux maîtriser l'utilisation des crédits ; la réflexion engagée va conduire à lancer un travail sur ce point, auquel le contrôleur de gestion sera partie prenante. En Corse, l'analyse des coûts de fonctionnement de la logistique et de l'organisation des examens constitue la priorité pour le contrôle de gestion en matière financière ; le brevet des collèges, les CAP et les BEP ont fait l'objet d'études de coûts qui ont ensuite donné lieu à de nouvelles instructions pour leur organisation. En Guyane, les conditions de déroulement du baccalauréat 2002 ont fait l'objet d'une enquête par le contrôleur de gestion. A Amiens, la démarche suivie par le chef de la division des examens et concours apparaît intéressante parce qu'elle s'attache à éviter soigneusement le défaut majeur dans lequel peuvent tomber des dispositifs de contrôle de gestion : l'accumulation d'indicateurs et de données chiffrées mais sans véritables objectifs ; la démarche retenue est ici inverse : quelques tableaux de suivi sont élaborés en fonction « *du seul objectif* », estime le correspondant académique, « *que l'on peut raisonnablement espérer atteindre pour un service d'examens* », assurer la même prestation à un niveau constant de qualité et à un moindre coût.

3.2. les enjeux sur le court et moyen terme

Quels sont les enjeux sur le court et moyen terme tels qu'on les perçoit à partir des contributions des correspondants académiques ? Deux réponses se dégagent à cet égard : plusieurs domaines, en premier lieu, doivent et devront être « défrichés » davantage ; certains points (facteur temps, pilotage, formation), en second lieu, méritent de retenir toute l'attention des responsables académiques.

3.2.1. des domaines à défricher davantage

a) un développement du contrôle de gestion qui soit plus marqué dans le premier degré et au niveau des inspections académiques

S'agissant du premier degré, le rapport d'octobre 2001 de l'IGAENR avait souligné que la direction des personnels enseignants entendait s'investir dans le pilotage de sa gestion, particulièrement pour ce qui concerne la gestion du mouvement interdépartemental des instituteurs et professeurs des écoles ; et, pour la gestion au niveau déconcentré, le rapport indiquait que « *c'est dans le premier degré qu'ont été trouvés les exemples les plus intéressants d'objectifs clairement définis, assortis de moyens mis en œuvre pour leur réalisation* ». Que peut-on dire actuellement sur ce sujet ?

Dans certaines académies effectivement, le premier degré et la gestion des inspections académiques ne sont pas absents des développements récents du contrôle de gestion, soit parce la démarche initiée au niveau académique intègre bien l'échelon départemental, soit aussi parce que certaines inspections d'académie développent elles-mêmes et à leur initiative des travaux qui s'inscrivent dans le sens de cette démarche. Assez fréquemment cependant, les contributions des correspondants académiques indiquent que le premier degré et, plus largement, la gestion des inspections d'académie sont encore peu pris en compte dans la démarche de contrôle de gestion ; il est vrai que l'absence d'un système d'information national sur le premier degré fait défaut pour procéder notamment aux comparaisons, aux évolutions et aux évaluations nécessaires si l'on cherche à situer les résultats scolaires des départements, a fortiori dans un contexte où la grève administrative des directeurs d'école, toujours présente, prive les services académiques de remontées d'informations précieuses malgré l'implication dans ce domaine des IEN, des IIO et des IA adjoints.

-- une démarche engagée dans certaines inspections académiques

Dans certains départements, les correspondants académiques ont constaté effectivement que le premier degré et la gestion des inspections d'académie entrent dans le champ des développements en cours du contrôle de gestion. C'est notamment le cas à Aix-Marseille, où un tableau de bord du premier degré apporte beaucoup d'informations précieuses sur les élèves eux-mêmes comme sur les moyens budgétaires d'enseignement et de remplacement ; de plus, une synthèse des indicateurs du premier degré vient d'être utilisée pour éclairer la répartition des moyens dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire 2003. Les inspections académiques, particulièrement la plus structurée, celle des Bouches-du-Rhône, sont réceptives aux développements en cours du contrôle de gestion. Dans l'académie d'Amiens, la préparation de la rentrée dans le premier degré constitue une bonne illustration de la mise en œuvre de la démarche de contrôle de gestion, le dispositif utilisé répondant bien à des critères opérationnels. Dans l'académie de Bordeaux, deux des cinq inspections académiques se réfèrent d'ores et déjà formellement, dans leur organigramme, à la notion de contrôle de gestion ; à l'inspection académique de la Gironde, on note ainsi l'existence d'un bureau d'aide au pilotage des établissements et des circonscriptions et d'un bureau de la gestion des crédits de fonctionnement et du contrôle de gestion ; et, à l'échelle qui est la sienne, la cellule de pilotage de l'inspection académique des Landes fournit à l'inspecteur d'académie de précieux outils d'analyse, de comparaison et d'aide à la décision, s'appuyant opportunément sur l'usage de la cartographie et l'apport des systèmes d'information géographique et qui favorisent son dialogue avec les établissements. Dans l'académie de

Montpellier, l'élargissement de la mise en œuvre du contrôle de gestion a été lancé récemment, en janvier dernier, par une présentation du contrôle de gestion aux inspecteurs d'académie et à leurs secrétaires généraux. Dans l'académie de Nice, l'élaboration au sein de l'inspection académique des Alpes-Maritimes de tableaux de bord des collèges et lycées et d'un tableau de bord départemental concernant à la fois le premier et le second degrés doit manifester beaucoup à l'investissement personnel de l'inspecteur d'académie depuis son arrivée dans ce département en octobre 2000. Dans l'académie de Créteil, à défaut de données fiables sur le premier degré par l'intermédiaire d'un système d'information national, les inspections académiques fabriquent elles-mêmes leurs propres outils, avec cependant des niveaux d'élaboration plus ou moins avancés selon les IA, l'inspection académique du Val-de-Marne apparaissant comme la plus avancée en la matière avec une trentaine d'indicateurs pour le premier degré, dont une dizaine vraiment utilisés fréquemment, outre une douzaine d'indicateurs pour les collèges du département. A la Guadeloupe, académie mono-départementale, les tableaux de bord du premier degré permettent notamment d'accentuer opportunément les contrôles de l'absentéisme dans le premier degré.

Dans l'académie de Lille, si les inspections académiques sont associées aux travaux sur le chapitre de fonctionnement des services (34-98), la dépense des services eux-mêmes constituant, semble-t-il, une bonne entrée dans le contrôle de gestion, ce domaine n'est pas pour autant le seul : d'autres travaux en commun ont déjà été menés, par exemple pour l'intégration des données concernant le premier degré dans le bilan social de l'académie. Au demeurant, le séminaire organisé à la rentrée scolaire par le secrétaire général de l'académie associait tous les chefs de division du rectorat et des inspections académiques. Les contrôleurs de gestion ne rencontrent pas de difficulté dans leurs relations avec les inspections académiques, tout en étant conscients qu'il faut « *éviter de donner l'impression du flicage, faire comprendre la transversalité des dossiers* » et qu'il y a un véritable « *changement culturel (à) faire tomber les barrières entre IA et rectorat* ». Dans l'académie de Poitiers, les inspections académiques souffrent d'un manque d'aide pour le contrôle de gestion et elles « *craignent d'être oubliées* » ; l'inspection académique des Deux-Sèvres a d'ailleurs demandé un audit qui devait en principe être réalisé courant février ou mars 2003. On relève pourtant que le contrôleur de gestion a élaboré un outil de répartition des moyens du premier degré mettant en équation non seulement des indicateurs quantitatifs classiques mais aussi *qualitatifs* : structure de l'école, taux de RMI, taux de chômage... ; ce sont donc des données humaines et sociales qui entrent dans la répartition des moyens en personnels³⁵.

Dans l'académie de Grenoble, si une première phase de mise en oeuvre du contrôle de gestion a concerné l'ensemble des divisions du rectorat, par la suite, à l'initiative du secrétaire général, l'opération s'est poursuivie dans les cinq départements que compte l'académie ; il a animé chacune des réunions, accompagné du contrôleur de gestion, à laquelle participaient l'ensemble des personnels d'encadrement des services départementaux, inspecteur d'académie, secrétaire général et chefs de division. Les inspections académiques ont conscience de la nécessité de s'engager dans de nouvelles modalités de gestion et le fait que la démarche soit directement impulsée par l'un des niveaux hiérarchiques les plus élevés de l'académie est, à l'évidence, un facteur qui aidera à relayer et diffuser le message. Un projet de réelle ampleur est d'ailleurs en voie de réalisation : il s'agit de constituer au niveau

³⁵ la présentation transparente de l'ensemble des données et des résultats au CTPA de janvier 2003, suivie d'une proposition traduite par une fourchette de répartition, a abouti à une décision consensuelle avec des partenaires tels que les élus locaux ou les représentants des parents d'élèves, avec néanmoins de fortes réserves de la part des représentants des personnels.

académique une base concernant le premier degré qui permettrait de faire à ce niveau les analyses actuellement conduites par la DESCO sur les remplacements, le recours aux listes complémentaires, les politiques académiques et départementales, sans qu'il soit besoin d'attendre de recevoir, *a posteriori*, ces éléments indispensables au pilotage académique. A Nantes, les secrétaires généraux des inspections académiques s'étaient plaints, au cours de l'opération d'évaluation des conditions d'enseignement dans l'académie, de n'être jamais réunis par le rectorat ; ils le sont désormais régulièrement, non seulement en étant invités à tel ou tel séminaire mais par des réunions mensuelles présidées par le secrétaire général de l'académie et le dossier du premier degré fait l'objet d'une attention beaucoup plus rigoureuse de la part du rectorat. Les inspections académiques de cette académie se sont-elles pour autant dotées d'outils de contrôle de gestion ? Il semble, note la correspondante académique, que « *les IA-DSDEN et les IEN se préoccupent plus du pilotage pédagogique que du contrôle de gestion proprement dit. Et c'est dans les écoles publiques* », ajoute-t-elle, « *que les personnels ont le moins le sens du coût*³⁶ ». Enfin, dans l'académie de Limoges, si la structure chargée du contrôle de gestion ne collabore pratiquement pas avec les trois inspections académiques où la notion de « contrôle de gestion » n'a pas encore réellement droit de cité, on note cependant que chaque inspection académique dispose sur l'enseignement primaire d'un ensemble de données statistiques plus important et plus riche que celui du rectorat.

Dans d'autres académies, en revanche, le premier degré et la gestion des inspections d'académie constituent un champ pour le moment peu défriché. Dans les quatre inspections académiques de l'académie de Dijon, par exemple, le contrôle de gestion est encore à l'état naissant même si les liens entre le rectorat et les inspections d'académie semblent renforcés. Dans l'académie de Besançon, aucune action particulière n'est menée au bénéfice des inspections académiques, si ce n'est, pour le moment, la formation à l'utilisation de *BO*. A Paris, le premier degré apparaît comme le domaine où un fort investissement reste nécessaire parce que les outils de pilotage font réellement défaut pour ce secteur ; de l'avis de la correspondante académique, les documents de synthèse et les analyses manquent cruellement et il est de ce fait très difficile de disposer d'une vision globale du premier degré.

-- des développements tributaires du mode de management académique et du « climat de confiance » entre les IA et le rectorat

De façon générale, il semble bien que, dans les services départementaux de l'Education nationale, les développements possibles du contrôle de gestion impliquent que soit dissipée une certaine prévention ; ils sont - et seront - amplement fonction de la qualité de la relation qu'entretiennent les responsables académiques ; car la synergie entre les deux niveaux, académique et départemental, dépend fréquemment du « climat de confiance » qui existe entre l'échelon académique et l'échelon départemental. Les inspections académiques souhaitent rarement « *que les rectorats empiètent sur leurs attributions* » et la démarche de « contrôle de gestion », initiée précisément au niveau académique, peut être perçue comme non dépourvue d'ambiguïté et comme un facteur de reconcentration au niveau des rectorats. Il paraît intéressant de mentionner à cet égard une remarque faite par le correspondant académique pour Bordeaux, qui appelle l'attention sur un paradoxe possible : il observe en effet que la prolifération des indicateurs pourrait aboutir, en définitive, à appauvrir la logique de déconcentration sur les inspections académiques de l'allocation des moyens d'enseignement aux établissements, notamment en raison des possibilités que le module académique *DGH* offre de... « *reconcentration absolue du dispositif au niveau du rectorat* ».

³⁶ « *les deux écoles visitées, l'une l'an dernier, l'autre cette année, disposaient l'une et l'autre de moyens à mes yeux très confortables mais cependant jugés toujours insuffisants* ».

Le correspondant académique pour Toulouse indique pour sa part que les huit inspections académiques ne connaissent pas la contrôleuse de gestion ; si le secrétaire général de l'académie n'exclut pas qu'elles puissent solliciter son concours, l'ampleur des travaux qui lui sont confiés au rectorat fait douter que cela soit envisageable à brève échéance ; mais, en tout état de cause, « *on peut s'interroger* », ajoute le correspondant académique, « *sur la volonté des inspecteurs d'académie de faire appel à un agent du rectorat...* ».

Le niveau « inspections académiques » est donc largement tributaire du mode de management académique comme du soutien technique que peuvent apporter les rectorats. Néanmoins, la situation observée dans divers départements montre que les besoins des inspections d'académie ne doivent certes pas être négligés ; pour avancer dans ce sens, étant donné qu'il est « peu » vraisemblable que chaque inspection académique soit ultérieurement dotée d'un poste de contrôleur de gestion, il serait probablement judicieux de trouver des formules - académiques ou/et interacadémiques - permettant de mutualiser entre les services départementaux les réalisations positives de telle ou telle inspection d'académie.

b) les relations avec les EPLE

S'agissant des relations que les services académiques entretiennent avec les EPLE, il faut admettre que, jusqu'à présent, le dialogue a été centré principalement sur la répartition des moyens disponibles et les barèmes de répartition des postes plutôt que sur l'articulation entre l'utilisation effective par les chefs d'établissement de la globalité des ressources dont ils disposent, quelle qu'en soit la source, et les résultats effectivement obtenus. Par ailleurs, l'examen des « projets d'établissement » des collèges et des lycées ne suscite généralement des remarques ou commentaires de la part des autorités académiques que dans deux hypothèses :

- dans le cas d'illégalité manifeste de certaines dispositions : on peut relever à ce sujet que les services rectoraux chargés du contrôle de légalité des actes des EPLE remplissent à présent une fonction d'assistance juridique aux établissements (élaboration et diffusion de documents, actions de formation à leur intention) afin de prévenir autant que possible des dispositions illégales et des actions contentieuses. On relève ainsi la création d'une cellule juridique en septembre dernier dans l'académie de Nancy-Metz qui devrait permettre de produire à l'intention des EPLE une analyse portant sur le contrôle de légalité, avec des informations sur l'efficacité de ce contrôle et des recommandations à leur intention à la suite des irrégularités qui auront été constatées ; et dans l'académie de Nice, on a noté la mise en place d'un contrôle de légalité des actes des collèges qui soit « *digne de ce nom* » ;

- dans le cas, d'autre part, où les projets d'établissement mentionnent des projets d'ouverture de sections ou d'options qui n'ont pas été actés par les services et qui, de ce fait, ne devraient pas y figurer.

Sous ces deux réserves, on est encore assez loin, en règle générale, d'une logique d'obligations de résultat et du pilotage stratégique tel qu'il est conçu dans les établissements publics de certains ministères où des objectifs précis leur sont assignés par l'autorité de tutelle, où l'établissement élabore ensuite, en fonction des moyens alloués et en toute autonomie, un projet visant à les atteindre et où, en fin de course, il est évalué sur l'écart par rapport aux objectifs fixés. S'agissant des EPLE, il faudrait ainsi pouvoir apprécier l'incidence que les moyens en personnels (enseignants et ATOS) et les crédits qui leur sont

alloués ont sur leurs résultats ; vaste programme ? Deux éléments, néanmoins, vont jouer - et jouent déjà - progressivement dans ce sens :

- la nouvelle procédure d'évaluation des chefs d'établissement d'abord, parce qu'elle amorce opportunément un cadre de dialogue qui pourrait permettre, à terme, de déboucher précisément sur un réel pilotage stratégique ;

- l'élaboration des projets d'académie, elle aussi, constitue un cadre de référence pour les établissements parce que ces projets explicitent certains objectifs précis fixés par l'autorité académique et que les principaux et proviseurs doivent, autant que possible, s'appropriier et prendre en compte dans l'élaboration d'un projet pour leur établissement.

-- une utilisation encore limitée des indicateurs IPES

Pour ce qui concerne les indicateurs IPES, si l'on s'en tient au niveau du discours, force est de constater qu'ils sont fréquemment contestés par des chefs d'établissement ; le correspondant pour l'académie de Dijon fait ainsi état de fortes réticences des chefs d'établissement à l'égard de ces indicateurs. Néanmoins, dans les diverses académies, les visites sur le terrain ne confirment pas forcément cette position ; on constate en effet que des chefs d'établissement, parmi les plus à l'aise dans la fonction, se réfèrent explicitement aux indicateurs IPES non pas tant dans une optique de pilotage annuel que comme référence utile pour leur projet d'établissement. Faisant d'ailleurs le parallèle avec le premier degré, la correspondante pour l'académie de Nantes observe à cet égard que, « *dans le premier degré, on ne se compare guère aux écoles ou circonscriptions voisines* » alors que, « *dans le second degré, les indicateurs IPES, même s'ils sont considérés plus ou moins fiables, permettent d'avoir une vision partagée des progrès accomplis ou des points qui posent problème* » ; la qualité, insiste-t-elle, des projets élaborés, respectivement, par les écoles et les EPLE s'en ressent nettement.

Dans l'académie de Nancy-Metz, un peu moins d'un tiers des EPLE utilisent IPES ; mais la division des études, de l'évaluation et de la prospective (DEEP) produit un livret par établissement concernant le suivi des élèves, l'orientation ainsi que des indicateurs considérés comme plus fins qu'IPES, avec des éléments de comparaison au sein des bassins et de l'académie ; cet instrument de pilotage pédagogique à la disposition des chefs d'établissement et qui correspond à *Géographie de l'école* adapté à chaque EPLE explique sans doute la faiblesse du taux d'utilisation des indicateurs IPES. A la Guadeloupe, les indicateurs IPES sont utilisés, entre autres, dans des réunions de bassins afin de mettre en place une politique de mobilisation de certains moyens, d'analyser les raisons des forts taux de redoublement et d'instaurer la remédiation nécessaire sur les structures pédagogiques, les effectifs d'élèves, les retards scolaires et les redoublements ; c'est également l'un des instruments qui entrent en ligne de compte dans le cadre du processus d'évaluation des chefs d'établissement. A Besançon, la mise à disposition des indicateurs IPES figure parmi les tâches spécifiques et urgentes qui ont été confiées au contrôleur de gestion. A Strasbourg, les services académiques estiment qu'un objectif à se donner pour ce qui concerne la production d'indicateurs communiqués aux chefs d'établissement, c'est de faire en sorte que les tableaux soient plus simples et donc plus lisibles.

Outre les indicateurs IPES, il convient d'ajouter enfin que, ici et là, certains EPLE élaborent eux-mêmes des outils de pilotage ; ces initiatives sont intéressantes parce qu'elles témoignent de la volonté de mieux piloter l'établissement, même s'il conviendrait sans doute de s'interroger sur la cohérence globale de ces outils par rapport aux différents niveaux

hiérarchiques. Ajoutons que les correspondants académiques ont relevé parfois d'autres initiatives permettant de mettre en évidence que, au niveau des EPLE, à côté du « contrôle de gestion », se développent aussi une certaine évaluation des résultats de même que la prise de conscience de l'intérêt de passer d'une culture du « chiffre d'affaires » à celle de la « valeur ajoutée ». Dans l'académie de Nantes, la correspondante académique a ainsi relevé qu'un lycée avait engagé une démarche de certification *ISO 2000* pour une formation de techniciens supérieurs ; cette opération a été initiée par un proviseur et un chef de travaux dynamiques et convaincus de la nécessité du « contrôle pédagogique ». Actuellement en cours, cette opération se révèle extrêmement intéressante, les cahiers des charges des enseignants et des étudiants de la STS concernée ayant fait l'objet de discussions approfondies³⁷ ; l'objectif du proviseur, en promouvant ainsi cette certification *ISO*, est certes d'améliorer la productivité interne de la formation à travers un accroissement du nombre des titulaires du BTS, mais il est surtout de faciliter l'insertion professionnelle de « ses » diplômés ; ceux-ci pourront en effet se prévaloir d'une certification *ISO*, certification très reconnue par les entreprises.

-- des développements du contrôle de gestion impliquant les EPLE dans certaines académies

Dans l'académie de Nantes qui vient d'être mentionnée, des progrès incontestables allant dans le sens du contrôle de gestion ont été relevés au niveau des EPLE. Dans celle de Limoges, une culture de contrôle de gestion est progressivement en train de s'implanter au sein des EPLE : diagnostic porté sur le collège ou le lycée par les chefs d'établissement nouvellement nommés, lettres de mission fixant des objectifs, ajustement des attributions de moyens et respect d'une marge d'autonomie, suivi attentif d'indicateurs pertinents ; néanmoins, la logique du « contrôle de gestion » mis en place est ici une logique « descendante », allant du rectorat vers les établissements, et non pas une logique participative qui soit à la fois « ascendante » et « descendante » ; la seconde est certes plus délicate à mettre en œuvre, mais cependant plus efficace, probablement, et mieux acceptée. Dans l'académie de Nice, la démarche de contrôle de gestion a été utilisée comme aide au diagnostic pour l'élaboration des fiches *établissement* et des lettres de mission des chefs d'établissement.

A Toulouse, on relève de façon positive que la mission « statistiques et études » (MSE), un des services du rectorat mentionné précédemment et qui apparaît comme un des acteurs majeurs du développement du contrôle de gestion dans cette académie, a élaboré, dans le droit fil des travaux de la DEP (DPD) sur les performances des lycées, un taux de réussite potentiel (TRP) pour les lycées généraux et techniques publics et privés ; l'écart constaté entre le taux de réussite réel et ce taux permet d'obtenir une évaluation des performances des établissements ; cette approche plus fine des établissements contribue à éclairer les décideurs sur le bien-fondé, par exemple, de telle ou telle revendication ; elle incite également la rectrice à conduire un travail d'audit dans certains lycées afin de comprendre les raisons de telle ou telle « contre performance », démarche non pas inquisitoriale mais plutôt d'incitation à la réflexion collective pour les équipes pédagogiques. Et, en mars 2003, la MSE vient de produire une analyse des performances des collèges à partir des résultats au brevet des

³⁷ à noter qu'il ne s'agit pas de consignes générales, mais de consignes très détaillées sur les modalités d'enseignement et sur les produits intermédiaires à atteindre. Cela change la nature du dialogue entre étudiants et enseignants ; les premiers peuvent interroger leurs professeurs sur l'écart entre le programme affiché et sa réalisation concrète, et les enseignants peuvent interpellier les étudiants qui n'ont pas rempli leurs engagements de travail personnel ou qui n'ont pas acquis, à la période prévue, les capacités nécessaires pour suivre des cours d'un niveau supérieur.

collèges ; individualisée pour chaque collège, cette étude complète la précédente et fournit, comme elle, des indicateurs utiles pour le pilotage académique.

A Aix-Marseille, si le niveau *établissement* a été exclu pour le moment du champ de la réflexion sur le contrôle de gestion, pour autant, dans les études entreprises, il est bien évidemment constamment présent, mais comme variable explicative plutôt que comme sujet d'étude. L'académie de Caen, pour sa part, souhaite relier les établissements à l'ensemble du dispositif « contrôle de gestion ». D'ores et déjà, une fiche rassemblant de nombreux indicateurs a été élaborée pour chacun d'entre eux³⁸ ; outil de dialogue entre l'administration académique et les EPLE, elle est destinée à aider ces derniers dans le diagnostic de leur situation et dans leur pilotage ; encore faudra-t-il, note le correspondant académique, que « *les chefs d'établissement s'en emparent, ce qui reste à vérifier* ». Par ailleurs, si l'application *ADAGIO* a été implantée dans tous les établissements, elle est cependant délaissée « *en raison de sa complexité* », d'après le contrôleur de gestion, alors pourtant que, selon les termes du projet établi par cette académie, le taux d'utilisation de cet outil de contrôle de la gestion matérielle des EPLE, fondé sur une véritable comptabilité analytique, est considéré « *un indicateur de progression de la culture du contrôle de gestion* ». Dans l'académie de Rouen, il est envisagé, à terme, que tout ce qui concerne les EPLE soit pris en compte par la démarche de contrôle de gestion, qu'il s'agisse des fonds sociaux, du contrôle de légalité, des ZEP, des dépenses pédagogiques spécifiques, des personnels ATOS, de l'opération « école ouverte », ou de la formation continue des adultes.

Mentionnons aussi à propos de ce dernier point que, dans l'académie d'Amiens, un contrôle de gestion a été mis en place afin de suivre l'activité des GRETA qui concerne essentiellement l'organisation de la formation ; depuis quelques années, le DAFCO a mis en place une exploitation des comptes financiers de ces groupements d'établissements.

c) « contrôle de gestion » et « gestion des ressources humaines » (GRH)

Dans le domaine de la « gestion des ressources humaines », le rapport sur le contrôle de gestion établi par l'IGAENR en 2001 indiquait que l' « *on trouve peu d'objectifs affirmés de gestion qualitative* » et que « *les DRH se sont souvent contentés d'assurer un meilleur suivi des personnels en difficulté* » ; « *on ne saurait à l'évidence* », ajoutait-il, « *réduire la GRH à cet aspect, pour important qu'il soit pour les enseignants concernés* ». A deux années scolaires de distance, cette situation paraît-elle avoir évolué d'après les observations des correspondants académiques ? La réponse à cette interrogation est plutôt négative, même s'il convient de mentionner que des analyses fines du mouvement des personnels enseignants permettent aux DPE des rectorats de prendre certaines mesures correctrices allant dans le sens d'une amélioration qualitative, pour les enseignants du secondaire, du pilotage du mouvement intra-académique. En fait, le contrôle de gestion en matière de GRH paraît bien se limiter, dans la majorité des académies, à l'élaboration d'un bilan social ; et l'articulation entre les deux notions de « GRH » et de « contrôle de gestion » demeure généralement un enjeu. Ainsi que l'expose tel ou tel interlocuteur : « *Elaborer un bilan social, soit ! Mais que fait-on après ?* »

Dans l'académie de Dijon, par exemple, cette articulation porte effectivement, pour le moment, sur l'élaboration du bilan social. Dans l'académie d'Amiens, le contrôleur de gestion

³⁸ seuls les établissements publics sont concernés ; avec la mise en œuvre de la LOLF, les établissements privés ne pourront être tenus à l'écart.

est directement rattaché au DRH parce que, parmi les missions prioritaires qui lui ont été assignées, figure notamment l'élaboration d'un « *bilan social récapitulatif en un document unique l'ensemble des données statistiques relatives aux personnels, aux emplois et aux crédits* » qui va probablement constituer un outil de suivi de la mise en œuvre du volet *personnels* du projet académique. Dans l'académie de Rennes, si la gestion des ressources humaines entre dans le champ des développements en cours du contrôle de gestion, ils concernent pour le moment la réalisation d'un tableau de bord des personnels non-titulaires de l'académie, ou encore, à une échelle plus importante, du bilan social académique³⁹ ; le correspondant académique formule toutefois une remarque qui vaut très probablement pour d'autres académies en soulignant que le rectorat ne paraît pas disposer d'un suivi systématique des rapports d'inspection ; n'y aurait-il pas là aussi, suggère-t-il, matière à « contrôle de gestion » au moyen d'un tableau de bord aussi simple que possible ?

L'académie de Strasbourg, pour sa part, a mis en place l'année dernière des tableaux de bord manifestement appréciés des inspecteurs pédagogiques parce qu'ils leur permettent de planifier de façon plus ciblée les inspections individuelles des certifiés ; ces tableaux leur indiquent en effet quels enseignants sont promouvables dans l'année au choix et au grand choix, quels sont ceux et celles qui n'ont pas été inspectés depuis *x* années à partir d'un état des inspections par discipline à la date de septembre 2002, ainsi que la répartition des notes (tableaux et graphiques) ; le rectorat se propose d'étendre maintenant ces travaux aux PLP. L'objectif de la démarche, qui articule bien « GRH » et « contrôle de gestion », objectif partagé entre les services et les personnels d'inspection, est de contribuer de la sorte à assurer davantage d'égalité entre les enseignants des divers champs disciplinaires parce que, actuellement, les « chances » d'être promu diffèrent dans des proportions significatives selon que l'on relève de telle ou telle discipline d'enseignement⁴⁰.

Toujours au titre de la GRH, qu'a-t-on pu observer pour ce qui concerne l'évaluation des personnels, qu'il s'agisse d'évaluations individuelles ou collectives ? Dans l'académie d'Aix-Marseille, le correspondant académique a relevé que l'évaluation individuelle se développe au rectorat : chaque chef de bureau reçoit tous les deux ans une lettre de mission élaborée par son chef de division et l'entretien d'évaluation se pratique par ailleurs dans certains services ; au niveau des établissements scolaires, on note que la procédure nouvelle d'évaluation des personnels de direction s'est à présent généralisée pour les proviseurs, principaux et adjoints, tout au moins au niveau de la rédaction du diagnostic de l'établissement et de l'envoi d'une lettre de mission. En Corse, les chefs de division bénéficient d'un entretien d'évaluation avec le secrétaire général de l'académie, qui leur a demandé de procéder de la même façon avec leur personnel. Dans l'académie de Dijon, en revanche, l'évaluation des personnels, considérée comme lourde, n'est pas encore mise en œuvre.

d) le domaine pédagogique : le « parent pauvre », voire un domaine « hors champ » ?

³⁹ actuellement en cours de validation, ce document donne de précieuses indications sur la pyramide des âges et la répartition par type d'établissements de l'ensemble des personnels de l'académie exerçant en EPLE, mais aussi sur l'évolution des carrières, la répartition des masses budgétaires par catégorie ou la formation des personnels.

⁴⁰ un tableau récapitulatif des effectifs et pourcentages des notes pédagogiques par discipline, tous échelons confondus, fait nettement ressortir ces disparités.

Dans son précédent rapport sur le contrôle de gestion, l'IGAENR ne mésestimait pas la difficulté, pour l'Education nationale, « à agir sur ce qui constitue le cœur de (sa) mission, l'acquisition des apprentissages et l'orientation des élèves et des étudiants », difficulté qui « rend complexe la définition des programmes d'action » et qui ne peut certes être surmontée aisément. La lecture des différentes contributions des correspondants académiques en fait ressortir la persistance, le domaine pédagogique constituant sans doute le « parent pauvre » des développements récents du contrôle de gestion. De fait, les données tirées des évaluations nationales des élèves de même que celles relatives à l'orientation et à l'affectation des élèves à partir des bilans d'activité des CIO, celles tirées des enquêtes sur les langues et cultures d'origine, sur les ateliers de pratiques artistiques, les « écoles ouvertes », l'action internationale de l'académie, etc, sont assez rarement exploitées ou, disons, mises en perspective.

Si certains correspondants académiques indiquent expressément (Dijon ou Nancy-Metz, par exemple) que le secteur pédagogique n'entre toujours pas dans le champ du contrôle de gestion, cette situation de portée assez générale connaît cependant quelques exceptions. A propos des résultats des élèves aux évaluations nationales, on mentionnera par exemple une pratique intéressante observée en Corse : dans les deux départements de l'académie en effet, le plan départemental de formation des maîtres fait l'objet d'un suivi par le biais de l'enquête annuelle de la DESCO ; les éléments relatifs aux journées de formation/stagiaires sont utiles pour faire un bilan des priorités par actions et préparer le plan suivant ; par la suite, ces éléments sont confrontés aux évaluations CE2/6^{ème} afin d'apprécier les effets de la formation sur l'enseignement donné aux élèves ; de plus, ils font aussi l'objet d'analyses par secteurs géographiques, en étroite collaboration avec les IEN de circonscription et l'IEN-IO.

-- l'enjeu - récurrent pour notre système éducatif - de la liaison entre le pédagogique et l'administration

Il faut probablement voir dans cet « état des lieux » l'un des effets d'un problème récurrent dans le management de notre système éducatif, la difficulté persistante à articuler la « chaîne » administrative et la « chaîne » pédagogique ; il s'agit là d'un enjeu qui n'est certes pas nouveau, mais que la généralisation du « contrôle de gestion » met en relief. A Nice, entre autres, le suivi de thèmes d'actualité tels que les TPE, les PPCP et les IDD est confié aux IPR, leur mise en place étant pilotée par le recteur ; si la division des élèves et des établissements du rectorat se trouve étroitement associée à ce secteur, on fait pour autant le constat d'une absence de liaison entre le pédagogique et l'administratif. Dans le même ordre d'idées, la correspondante académique pour Nantes fait une observation ponctuelle à propos du positionnement actuel de la contrôlease de gestion qui paraît bien recouper les termes de la problématique telle qu'elle vient d'être posée à propos de Nice et dont la portée dépasse, semble-t-il, le cadre de cette académie : elle relève en effet que la fonction de contrôleur de gestion n'apparaît pas dans l'organigramme du rectorat, mais uniquement dans l'annuaire des personnels, et que le contrôle de gestion n'apparaît pas non plus sur le moteur de recherche du site *Web* du rectorat ; ceci « traduit sans doute », commente-t-elle, « le sentiment largement dominant dans notre ministère que le contrôle de gestion est une affaire interne essentiellement administrative qui intéresse les directions ou divisions administratives, mais ni l'ensemble de la communauté éducative, ni le public extérieur ».

Néanmoins, on relève par exemple que l'académie de Limoges s'est donné pour ambition de développer prioritairement, parallèlement à la gestion des moyens et des

personnels d'enseignement, une démarche de « contrôle de gestion » dans le domaine spécifique de l'amélioration de la réussite des élèves. Cette démarche stratégique, qui s'apparente à une « démarche qualité », est certes délicate à mettre en œuvre parce qu'elle requiert deux conditions : l'association à celle-ci des corps d'inspection, d'une part, et, d'autre part, le développement d'outils de pilotage opérationnel « micro » au niveau des établissements dans le cadre, évidemment, d'objectifs et d'outils « macro » définis au niveau de l'académie. En ce domaine, les responsables académiques jugent que la démarche de contrôle de gestion doit nécessairement procéder par étapes, et une première expérimentation a été entreprise sur un lycée.

Et puisque l'on vient de parler de « démarche qualité », indiquons que, en règle générale, il ne semble pas que l'on se réfère communément, dans la plupart des académies, à des indicateurs de satisfaction des usagers. Mentionnons toutefois que l'académie de Rennes envisage de lancer des actions dans le cadre de l'expérimentation de la LOLF et de la démarche *qualité* dans l'académie ; l'une de ces actions devrait porter prochainement sur la qualité de l'accueil téléphonique au rectorat.

3.2.2. des points à considérer sur le court et moyen terme

a) inscrire nécessairement dans la durée tant la démarche elle-même que la fonction exercée par les contrôleurs de gestion

L'affectation encore assez récente de contrôleurs de gestion dans l'ensemble des académies a constitué manifestement, on l'a vu dans la première partie, un facteur d'accélération des développements du contrôle de gestion au sein des services académiques ; elle représente par conséquent un acquis positif indéniable. Pour autant, il serait sans doute erroné d'assimiler cette mesure soit à un commencement, soit à une disposition garantissant un développement très rapide du contrôle de gestion ; au demeurant, la circulaire de la DGAFP du 21 juin 2001 soulignait elle-même que son développement représente « *un chantier de longue haleine* » et qu'il « *s'inscrit dans la durée* ».

En effet, pour certainement utile et opportune qu'elle soit, l'affectation généralisée de contrôleurs de gestion ne peut être regardée comme un commencement *ex nihilo*, en omettant d'inscrire cette mesure dans la continuité des travaux engagés dans le même sens depuis plusieurs années déjà. Le correspondant académique d'Aix-Marseille note ainsi à juste titre que, dans cette académie « *comme dans toutes les organisations qui recherchent l'efficacité à travers la modernisation, le contrôle de gestion n'est pas apparu brutalement dans le paysage administratif. (...) Les efforts constants accomplis au fil des ans, en ordre plus ou moins dispersé, pour mettre en place des systèmes d'information et des moyens d'action, ont permis progressivement aux services académiques de faire du contrôle de gestion sans le dire* ». Dans l'académie de Nice, sans doute le contrôle de gestion est-il passé, à présent, à une « autre » échelle ; mais le contrôleur de gestion, toujours en poste aujourd'hui, a été nommé en fait il y a...une dizaine d'années déjà. Allant dans le même sens, la correspondante académique fait état pour l'académie de Grenoble de « *pratiques bien ancrées* » : l'habitude de tenir des tableaux de bord, d'élaborer des indicateurs, de raisonner sur des objectifs définis préalablement à la mise en œuvre de telle mesure ou action s'est développée dans les services au fil des ans, même si cette culture est inégalement développée dans les services. La démarche pouvait répondre à des nécessités, notamment la gestion des moyens en personnels enseignants ou la mise en œuvre du mouvement national à gestion déconcentrée ; elle pouvait

également découler des interrogations d'agents intéressés par le travail sur les bases de données et soucieux d'analyser et de dégager des pistes d'amélioration dans le secteur dont ils étaient chargés, ce qui est tout à fait normal. L'académie de Limoges, pour sa part, s'est efforcée depuis plusieurs années de développer une culture des chiffres dans ses services, notamment dans les divisions chargées, respectivement, des moyens et des personnels d'enseignement ; le responsable du département d'analyse de gestion et d'administration de données (DAGAD) mentionné précédemment exerce cette fonction depuis une...vingtaine d'années ; à ce titre, notent les correspondants académiques, il joue « *le rôle d'une « mémoire vivante » de l'académie* ».

En revanche, l'approche consistant à voir dans la nomination de contrôleurs de gestion un jalon sur la voie d'une appropriation par l'administration de l'Education nationale de la démarche de contrôle de gestion semble autrement plus fondée, quand bien même la désignation des contrôleurs de gestion ne peut pas davantage être regardée comme une panacée avec effet significatif immédiat ; ces agents n'ont pas vocation, de par leur fonction, à traiter des divers problèmes touchant à l'administration et au fonctionnement de notre système éducatif, et leur action doit nécessairement s'inscrire dans la durée.

A Grenoble, par exemple, si les responsables de l'académie attendent beaucoup de l'implantation et du développement du contrôle de gestion pour l'aide au pilotage, ils semblent bien conscients cependant des défis qui devront être relevés dans les prochaines années dans le cadre de l'évolution de la gestion publique. A propos de l'académie de Créteil, le correspondant académique fait référence au rapport de l'IGAENR d'octobre 2001 qui soulignait en effet qu'existaient sans doute, ici et là et à cette date, des pratiques de contrôle de gestion mais que celles-ci n'étaient pas systématisées : « *c'est le cas de l'académie de Créteil* », indique-t-il, en ajoutant que, « *pour lever les réticences initiales, il a fallu impliquer les responsables en les intégrant dans une démarche de projet à laquelle ils ont été associés, animée par le secrétaire général, pour le projet de service, et par le recteur pour le projet académique* » ; si, à présent, la contrôleuse de gestion « *est définitivement positionnée sur les dossiers stratégiques qui engagent le bon fonctionnement des services académiques et de leurs moyens humains, matériels et logistiques* » et si l'on note « *des premiers résultats* », pour autant « *aujourd'hui encore*⁴¹, *la partie n'est pas gagnée et il faudra tout l'appui du recteur et du secrétaire général pour convaincre de la nécessité absolue d'une diffusion généralisée des pratiques de contrôle de gestion à Créteil* ». Et, à propos de l'académie d'Orléans-Tours, le correspondant académique observe que, si le contrôleur de gestion devait effectivement renoncer, un sentiment de regret se ferait jour en considération d'abord du temps perdu, mais aussi parce que les résultats d'un travail solide resteraient peu ou mal utilisés ; le caractère inabouti de la démarche renforcerait l'attentisme et le scepticisme d'agents peu favorables au changement ; « *la situation* », ajoute-t-il, « *demande (...) que le recteur et le secrétaire général de l'académie précisent leurs attentes en matière de contrôle de gestion et élaborent un calendrier de réalisation* ».

On soulignera, enfin, que le facteur « temps » joue aussi et tout simplement au quotidien. Car ici ou là, on mentionne parmi les éléments qui rejaillissent sur les développements plus avant du « contrôle de gestion », le problème tout prosaïque de la gestion du temps, la pression des urgences et la nécessité de répondre aux préoccupations quotidiennes empêchant fréquemment une réflexion véritable et approfondie sur la pertinence des pratiques suivies.

⁴¹ avril 2003.

b) quel contenu donner à la notion de « contrôle de gestion » ?

Quel contenu réel donner à la notion de « contrôle de gestion » ? Voilà bien effectivement une question, peut-être même *la* question – que se sont posé et que continuent à se poser les responsables académiques ; car ainsi que le souligne le correspondant académique d'Aix-Marseille, « *la simplicité apparente de la formulation « contrôle de gestion » ne saurait cacher la complexité de l'approche du sujet* », a fortiori au sein d'une administration dans laquelle « *on exprime encore assez généralement une méfiance à l'égard de l'impérialisme des chiffres* »⁴² et dont le fonctionnement habituel est marqué de longue date par « *la prédominance du pilotage par les normes pédagogiques* » et la référence à des directives que l'on s'attache d'abord et avant tout à appliquer. A partir des différentes contributions des correspondants académiques, on perçoit bien que la définition de la notion de « contrôle de gestion » reste encore, dans bon nombre d'académies, un préalable essentiel et qu'elle suscite un certain embarras ; que faut-il entendre par là ?

Dans son rapport sur ce thème d'octobre 2001, l'IGAENR, pour sa part, a fait pleinement sienne la définition du contrôle de gestion donnée par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat : « *système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés (y compris les ressources humaines) et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations* ». Si l'on part de cette définition large, il est clair que la mise en œuvre du contrôle de gestion, ainsi que le souligne le correspondant académique pour Bordeaux, doit porter tout à la fois sur l'élaboration d'indicateurs d'aide à la décision mais tout autant sur l'usage qui en est fait et, en conséquence et plus généralement, sur les modes de pilotage des services, en prenant en compte :

- la formulation de plans d'action pour la structure, dans son ensemble, et pour les unités qui la composent ; l'organisation concernée doit donc se fixer des objectifs et arrêter une stratégie pour les atteindre ;
- le suivi des réalisations, dans l'organisme et ses unités, par la centralisation et l'exploitation d'indicateurs d'activité, le contrôle de gestion constituant un instrument de suivi de la mise en œuvre de la stratégie et pouvant contribuer, aussi, à sa reformulation ; les objectifs, après mesure de leur efficacité et leur efficience, comme la stratégie, dont la mise en œuvre est collective, doivent pouvoir être redéfinis ;
- l'analyse critique des performances et des écarts entre les prévisions et les réalisations qui peut conduire à l'adaptation éventuelle des plans d'action, le pilotage devant être orienté vers la mesure des résultats obtenus à partir d'indicateurs de performances, pas seulement du point de vue financier.

A l'occasion du séminaire inter-académique rassemblant en septembre 2002 l'ensemble des contrôleurs de gestion, le directeur des affaires financières avait, quant à lui, rappelé les enjeux de la LOLF et l'ardente obligation que représente le contrôle de gestion dans ce contexte ; la mission spécialement créée auprès de lui à cet effet avait particulièrement insisté sur le fait que le contrôle de gestion donne de la visibilité aux responsables pour mieux piloter leur action. Son responsable avait insisté sur les trois piliers de ce « contrôle » : la définition d'objectifs, l'allocation des moyens pour les atteindre et

⁴² rapport IGAENR d'octobre 2001, p.47.

l'évaluation des résultats. Auparavant, il avait rappelé les points faibles, à cette date, du contrôle de gestion à l'Education nationale :

- un système d'information mal utilisé et diversement exploité ;
- la non-existence d'un système global (indicateurs de base plus que de pilotage) ;
- la culture du milieu : une culture de moyens et non pas de résultats ;
- le fait que le système éducatif soit plus administré que piloté ;
- certaines limites à la contractualisation (évaluation plus qualitative que quantitative).

Le contrôle de gestion n'apparaît donc pas comme une fin en soi qui, à lui seul, emporterait modernisation de la gestion publique, mais comme un dispositif instrumental au service d'objectifs explicités et qui doit se placer dans le cadre des perspectives définies par la LOLF.

-- un dispositif instrumental au service d'objectifs explicités, bien plutôt qu'une fin en soi

De la même façon, on peut convenir que les chiffres, comme les coûts d'ailleurs, n'ont pas vraiment de sens par eux-mêmes ; mais ce sont néanmoins autant d'indicateurs qui peuvent servir à observer une situation ou son évolution et à mesurer soit les effets des actions conduites, soit leurs conséquences financières, soit encore les deux ; acquérir une culture des chiffres et des coûts certes, mais pour quoi faire⁴³ ? Le contrôle de gestion doit être global, avec une approche « systémique », et l'expression d'une démarche de mobilisation de tous les acteurs de l'organisation afin que les buts visés soient atteints.

Qu'en est-il effectivement d'après l'analyse menée récemment à ce sujet dans les diverses académies ? Même s'il ne s'agit nullement de généraliser, une réponse qui paraît bien dépasser cependant le cadre de l'académie concernée est apportée, nous semble-t-il, par la correspondante académique pour Nice ; en effet, auprès de ses divers interlocuteurs, elle a fait le constat « *d'une certaine confusion entre :*

- *d'une part les actions qui ressortent à des modalités diverses visant à améliorer la gestion administrative au quotidien ;*
- *d'autre part le véritable contrôle de gestion, à savoir la panoplie d'outils d'aide au pilotage d'une politique, qu'elle soit académique ou départementale.*

Il est souhaitable », ajoute-t-elle, « que chaque acteur, et a fortiori chaque personnel d'encadrement, intègre mieux qu'actuellement cette différence et ne qualifie pas le moindre document de travail de pierre à l'édifice d'un pseudo contrôle de gestion ».

A Lille, la lettre de mission du contrôleur de gestion de juin 2002 souligne précisément que, « *dans le cadre de la modernisation des services de l'Etat et de l'évaluation des politiques publiques, les pratiques de contrôle de gestion doivent désormais se généraliser pour imprégner progressivement l'ensemble du fonctionnement administratif* » ; elle évoque également « *la mise en œuvre d'approches stratégiques reposant sur la démarche de projet et le pilotage par objectifs* » et fait référence à la LOLF, aux procédures

⁴³ la circulaire du 21 juin 2001 confirme cette approche : « *L'orientation de la budgétisation vers les résultats rend en effet indispensable l'existence d'un système de contrôle de gestion permettant le pilotage des services et la restitution des éléments d'appréciation des résultats des politiques publiques* ».

contractuelles, à la qualité des services rendus et à une plus grande responsabilisation individuelle. A Rennes, dès l'année 2001-2002, la cellule « pilotage et contrôle de gestion » a distingué la nécessité d'une part de réaliser des études ponctuelles destinées à informer les responsables de situations critiques et, d'autre part, de permettre le suivi régulier d'objectifs à atteindre, déterminés par le recteur et énoncés dans le programme annuel d'actions académiques.

Dans l'académie de Strasbourg, l'attachée principale analyste assumant la fonction de contrôleur de gestion a fait face à de nombreuses sollicitations ponctuelles de la part des services depuis sa nomination en septembre 2002 ; mais quelque occupée qu'elle ait pu être jusqu'à présent, elle estime néanmoins qu'elle n'a « *pas encore fait de contrôle de gestion* » ; à ses yeux en effet, le « vrai » contrôle de gestion correspond en réalité à « *un changement de culture, à une façon de travailler autrement : définir clairement des objectifs et les résultats escomptés, et mettre en place des tableaux de suivi afin d'apprécier dans quelle mesure et à quel coût les résultats ont été atteints* ». A Poitiers, si l'on s'en tient aux dossiers explicitement mentionnés dans sa lettre de mission, le périmètre d'intervention du contrôleur de gestion apparaît assez étroit : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des personnels enseignants et IATOSS, et notamment de l'équilibre emplois - personnels ; préparation de la mise en œuvre de la nouvelle loi de finances ; et tableau de bord de la gestion académique. Même si ces dossiers sont importants, il apparaît difficile de voir se dessiner une stratégie globale de mise en œuvre du contrôle de gestion (objectifs, organisation, moyens, calendrier...) ; à ce stade et après quelques mois d'observation, un schéma directeur par lequel l'autorité académique définirait une telle stratégie semble donc indispensable si l'on entend créer une dynamique au sein des services académiques, ceci d'autant plus que le contrôleur de gestion serait tout à fait à même de proposer un projet en ce sens. A Lyon, qui vient certes de connaître au cours des derniers mois un fort renouvellement des cadres de l'académie, le contrôle de gestion apparaît comme étant « *en construction* » ; s'il existe actuellement au niveau des divisions ou même des bureaux, il n'est cependant, de l'avis du correspondant académique, « *pas bien ciblé et trop dispersé* » ; « *la situation faite à la contrôlease de gestion au sein de l'académie reflète la situation du contrôle de gestion dans cette académie* » ; aussi, pour donner corps à la volonté, réelle, d'avancer, le correspondant académique a recommandé la tenue d'un séminaire de réflexion académique intégrant l'équipe du secrétariat général, les chefs de division, le contrôleur de gestion et les structures informatiques afin « *d'éclaircir les choses et d'avoir une vision plus large et plus claire* ».

-- un travers à éviter : une démarche trop complexe qui apparaîtrait finalement comme essentiellement technocratique

Les observations qui précèdent conduisent à appeler l'attention sur un travers auquel les académies peuvent s'exposer, semble-t-il, dans la mise en œuvre du contrôle de gestion : que la façon avec laquelle cette démarche est engagée fasse qu'elle soit ressentie comme trop complexe, avec tout un ensemble de phases successives, d'indicateurs, de tableaux de suivi, de tableaux de bord, etc, et que le « sens » et la vision stratégique qui doivent la « porter » en viennent finalement à se diluer ; le contrôle de gestion, dans cette hypothèse, risquerait d'être considéré comme une énième démarche de nature technocratique.

Dans l'académie de Montpellier, le champ de compétences effectif du contrôleur de gestion, jusqu'à présent, s'est limité aux seuls services du rectorat, le secrétaire général de l'académie, très engagé dans la démarche, désirant éviter la dispersion ; il souhaite mener en

effet une démarche progressive selon trois phases, elles-mêmes décomposées en plusieurs étapes. On observe cependant que la dimension *académique* de la démarche n'est pas d'emblée affirmée dans la lettre de mission du contrôleur. S'agissant des développements en cours, la division des examens et concours (DEC) compte parmi les trois premières divisions du rectorat⁴⁴ qui ont été volontaires pour s'engager dans une démarche très structurée et planifiée de développement du contrôle de gestion ; « *reste maintenant* », observe cependant le correspondant académique, « *à faire fonctionner effectivement le dispositif, ce qui, compte tenu de sa complexité, va certainement demander beaucoup de réflexion, d'adaptabilité et de persévérance à l'ensemble des personnels concernés* », en ajoutant que « *le foisonnement extrême et la complexité des indicateurs et de leur interprétation font redouter que leur mise en œuvre et surtout leur utilisation restent lettre morte* ».

c) L'articulation du contrôle de gestion par rapport aux modes de pilotage académique du système

Comment s'articulent les développements du contrôle de gestion par rapport au pilotage académique et aux notions de « projet d'académie » et de « contractualisation » ?

-- *pilotage académique, « projet d'académie », et développement du contrôle de gestion*

S'agissant du pilotage académique du système, les académies, de façon générale, ne sont pas actuellement démunies d'outils à cet effet ; elles peuvent notamment tirer parti de ceux associés aux applications nationales de gestion ou de ceux que, au fil des années, elles ont elles-mêmes mis en place ; elles ne partent donc pas d'une table rase. Mais ce que certaines ont entrepris, c'est au fond une reconstruction ou une reconfiguration de l'ensemble de ces outils, avec le souci d'orienter cet ensemble vers la mesure des résultats du système éducatif à l'échelle académique, qu'il s'agisse d'indicateurs socio-économiques, des résultats pédagogiques, ou d'indicateurs financiers, particulièrement le rapport coûts/avantages. Naturellement, elles tirent également parti, pour le pilotage académique, des informations et analyses produites par la DEP (précédemment DPD), et particulièrement des données interacadémiques comparées qu'apportent les *Notes d'information, Repères et références statistiques (RERS), L'état de l'Ecole* ainsi que *Géographie de l'école*. Elles peuvent en effet en tirer des indicateurs utiles pour l'élaboration et le suivi des projets d'académie et des projets d'établissement, la prévision des effectifs à accueillir, la détermination des priorités en matière d'orientation et de redoublement, les ouvertures et fermetures de filières de formation, etc. Qu'il s'agisse des outils de pilotage associés aux applications nationales de gestion ou des données comparées fournies par la DEP, l'objectif que se sont donné la plupart des services académiques consiste à s'approprier effectivement les divers outils disponibles, tout en les adaptant, dans une certaine mesure et en tant que de besoin, à certaines spécificités académiques.

Dans l'académie de Caen, la démarche de contrôle de gestion est perçue comme un outil au service d'un projet académique lui-même articulé autour de trois axes principaux centrés sur la réussite scolaire ; s'inscrivant bien dans cette optique, elle est en train de franchir les premières étapes de l'instauration d'un système intégré sur le plan fonctionnel d'analyse et d'évaluation de sa politique. A titre de première étape, on a choisi de bâtir des outils appropriés à chaque service en concertation avec ses personnels, de les y implanter et

⁴⁴ outre la division de l'enseignement privé (DEP) et la division des affaires financières (DAF).

de les laisser fonctionner sous leur responsabilité ; mais il apparaît cependant important que, dans un second temps, le dispositif soit fédérateur parce que la démarche de contrôle de gestion ne peut qu'être unifiée, un système global, tant pour ce qui concerne la chaîne administrative, du rectorat aux EPLE⁴⁵, mais également pour la mise en cohérence des différentes composantes du système. L'académie de Bordeaux pour sa part a souhaité, en créant un comité de pilotage pour l'évaluation et le pilotage des actions académiques, généraliser la culture du pilotage « *à tous les domaines comme à toutes les structures – directions du rectorat, inspections académiques et établissements scolaires – pour leurs besoins propres en matière de pilotage de proximité* » ; les visites dans les départements, indique le correspondant académique, « *confirment un usage massif, permanent et pertinent d'indicateurs, de tableaux de bord, configurés aux niveaux national, académique, départemental, voire par chaque gestionnaire qui a intégré la nécessité de disposer d'instruments de prévision et de suivi* » même si « *l'optimisation de ces modalités de conduite de l'action administrative peut encore être améliorée* ». A Nice, la mise en œuvre du contrôle de gestion s'inscrit dans la droite ligne du projet académique présenté par le recteur en décembre 2002 et qui souligne que « *l'introduction de la culture de contrôle de gestion vise à lier les approches pédagogiques, administratives et budgétaires* » ; introduire cette culture « *dans tous les actes de pilotage des politiques académiques* » figure dans le projet académique sous la rubrique « *évaluer les performances du système éducatif* » ; le contrôle de gestion est donc fortement ancré ici dans une démarche visant à « *mieux administrer l'enseignement* » et il se place tout naturellement, on le voit, dans le cadre de l'approche promue par la LOLF pour les diverses administrations de l'Etat.

Dans l'académie d'Aix-Marseille, la mise en place du contrôleur de gestion et de son équipe est encore trop récente pour que l'on puisse porter une appréciation définitivement établie sur le développement d'un système de pilotage qui est encore en pleine construction. Dans l'académie de Strasbourg, on admet que l'attachée analyste-contrôleur de gestion a « *plutôt été, jusqu'à présent, en position de prestataire de services* » et que le contrôle de gestion, souligne le secrétaire général, « *après un meilleur suivi de gestion, doit assurément franchir désormais un cap, passer à une vitesse supérieure, et cela même si des marges d'amélioration du suivi de gestion sont encore envisageables* » ; la démarche de projet pour l'académie qui vient d'être lancée par le recteur devrait probablement converger puisque le recteur a ouvert au début mai 2003 une large consultation pour que l'académie se donne un « projet » sur la période 2003-2007 ; le recteur souligne en effet que les développements du contrôle de gestion se croisent, justement, avec la problématique du pilotage académique du système éducatif en référence aux grands objectifs de la politique éducative nationale et de la préoccupation première d'améliorer, autant que possible, les conditions de réussite scolaire pour tous les élèves. A Lille, le pilotage académique reste très soucieux de la prise en compte des données relatives à la scolarisation et de l'aide à la décision sur la carte des formations ; ici comme dans d'autres académies, il conviendrait cependant de parvenir à développer l'information sur les coûts d'enseignement, autrement dit sur le stock principal de la dépense, dont les mesures de carte scolaire ne sont que des modifications à la marge. Si l'ambition de la démarche de contrôle de gestion apparaît indéniable dans cette académie, la vision large du partage d'une évaluation systématique par toute l'administration n'inspire pas encore tous ceux qui, à un titre ou un autre, participent au contrôle de gestion. A Rennes, enfin, une réflexion sur l'organisation du système d'information de la cellule de contrôle de gestion paraît souhaitable, parce que cette structure gagnerait sans doute à se voir commander moins d'études générales, moins de travail de typologie des établissements, mais, en revanche,

⁴⁵ c'est le sens que l'académie semble donner au terme « global ».

davantage de réflexion sur les indicateurs de gestion et de pilotage indispensables à la mise en œuvre de l'expérimentation de la LOLF, et davantage de travail de suivi de ceux-ci.

On ajoutera que les divers cas qui viennent d'être évoqués amènent à souligner toute l'importance, pour de nouvelles avancées du contrôle de gestion dans les académies, de l'articulation recteur - secrétaire général - contrôleur de gestion. On a indiqué en effet précédemment que les contrôleurs de gestion sont généralement rattachés aux secrétaires généraux d'académie ; rattachement fonctionnel, sans doute ; mais il serait en revanche problématique que cette position fasse du contrôle de gestion quelque chose comme un « domaine réservé » du secrétaire général, épaulé à cet effet par le contrôleur de gestion ; si c'était le cas, soit par suite d'une approche « possessive » de la part du secrétaire général, soit par désintérêt de la part du recteur, il semble clair que le « contrôle de gestion » ne participerait pas, alors, d'une vision stratégique du pilotage académique.

-- contrôle de gestion et contractualisation

La démarche de « contractualisation » engagée depuis quelques années par l'administration centrale dans sa relation avec les académies a-t-elle permis, et dans quelle mesure, de faire progresser les pratiques de contrôle de gestion ? On n'apportera pas de réponse de portée générale à cette question qui recoupe naturellement amplement le point précédent et la notion de « projet académique » ; même si les « plages » de convergence entre la démarche de contractualisation et le développement du contrôle de gestion apparaissent assez évidentes, les cas de figure, en fait, diffèrent sensiblement selon les académies.

Dans l'académie de Dijon, la contractualisation n'a pas permis, semble-t-il, de faire progresser les pratiques de contrôle de gestion. A Strasbourg, les responsables académiques ont relevé une distorsion entre, d'un côté, les clauses du contrat qui avait été signé l'année passée et, de l'autre, un point essentiel au regard de la perspective d'une gestion mieux « contrôlée » ; cette distorsion porte en effet sur les moyens d'enseignement du second degré, l'échéancier de retour à l'équilibre budgétaire notifié à l'académie en février 2003 ne prenant pas en compte les emplois mobilisés, en Alsace, pour l'enseignement religieux.

A Paris, en revanche, l'élaboration du projet académique et la préparation du contrat - signé dès le 15 mai 2001 - ont été l'occasion pour l'académie de déterminer des indicateurs pertinents pour le suivi des actions jugées prioritaires ; des mises à jour sont intervenues par la suite et certains indicateurs qui se sont, à l'expérience, révélés peu pertinents, ont été retirés. A la Martinique, de même, on l'a mentionné précédemment, le recteur s'est appuyé directement sur le contrôleur de gestion pour l'ensemble du volet « indicateurs » du contrat de l'académie ; la contractualisation a vraiment été le point d'entrée permettant d'introduire le concept et les pratiques de contrôle de gestion dans l'académie. Par la suite, si les développements du contrôle de gestion depuis dix-huit mois ont privilégié délibérément, dans un premier temps, les services académiques afin d'impliquer dans cette démarche chacune des divisions du rectorat⁴⁶, les responsables académiques conviennent qu'il va falloir à présent aller plus avant en s'attachant à impliquer les EPLE, les IEN de circonscription ainsi que les personnels d'inspection pédagogique.

⁴⁶ avec le concours d'un cabinet de consultants afin d'apporter ainsi un socle commun d'information sur le « contrôle de gestion » à l'ensemble des personnels d'encadrement du rectorat, outre, par ailleurs, le concours, apprécié, du contrôleur de gestion de l'académie de Lille.

-- trouver des « points d'entrée » qui impliquent à la fois les services gestionnaires et les chefs d'établissement et personnels d'inspection

L'enjeu, à cet égard, dans cette académie de Martinique comme ailleurs, consiste à trouver des « points d'entrée » sur des questions « administrativo-pédagogiques » qui, par leur double aspect à la fois d'administration mais aussi pédagogique – la formation continue des personnels enseignants, par exemple – soient susceptibles d'intéresser et d'impliquer à la fois les services gestionnaires et les acteurs de premier plan du système éducatif que sont les chefs d'établissement et les personnels d'inspection ; les uns *et* les autres.

On mentionnera sur ce point clé une observation faite par la correspondante académique pour Nantes : en effet, l'opération d'évaluation des conditions d'enseignement dans cette académie *« a mis en évidence un travail considérable de définition des objectifs en commun, avec la constitution de commissions, conseils, groupes de travail, etc. faisant participer IA-DSDEN, corps d'inspection et chefs d'établissement au travail de diagnostic et à l'élaboration d'orientations académiques. Les deux inspections générales (IGEN-IGAENR) »*, indique-t-elle, *« ont constaté que le travail avait des effets positifs incontestables, mais qu'il avait aussi un effet pervers dans la mesure où, focalisé sur les objectifs, il laissait de côté l'analyse des moyens et des coûts et engendrait de ce fait une double frustration :*

- celle des acteurs locaux (IA-DSDEN, chefs d'établissement) accusant les services administratifs de ne pas suivre les orientations décidées ;

- celle des services gestionnaires qui se plaignaient d'avoir peu été consultés et qui regrettaient que leurs difficultés n'aient pas été prises en compte.

Les rapporteurs sur le pilotage ont donc insisté sur la nécessité de mettre désormais en chantier des groupes de réflexion sur la gestion. L'adhésion obtenue sur les objectifs doit être également recherchée sur les moyens de mise en œuvre. Cette analyse rejoint les préoccupations du nouveau recteur, et le rectorat s'est désormais engagé dans un management participatif qui dépasse les clivages traditionnels et qui intègre les coûts ».

-- des progrès dans le sens d'un mode de management plus participatif ?

Le rapport de l'IGAENR d'octobre 2001 soulignait que la définition du contrôle de gestion retenue par la circulaire diffusée par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat le 21 juin 2001 *« fait apparaître, à l'évidence, que le contrôle de gestion est moins une question d'outillage qu'une question managériale et organisationnelle qui implique fortement la ressource humaine dans sa capacité à se placer dans une logique de résultats, de compte rendu, de mesure d'impact et de performance »*. Sous cet angle managérial, les notions de « projet d'académie » et de « contractualisation » entre l'administration centrale et les académies relèvent bien justement de modes de management qui se veulent plus participatifs ; les responsables académiques en ont généralement conscience même si la réalité des pratiques dans les diverses académies ne correspond pas forcément pleinement à cette perception.

Un mode de management plus participatif n'est sans doute pas « gagné d'avance » parce que le développement du « contrôle de gestion » a suscité parfois des réticences sinon même une certaine appréhension parmi les personnels des services académiques, d'aucuns parmi eux se demandant si le vocable de « contrôle » et le souhait de voir chaque structure élaborer un projet de service ne recouvraient pas en fait, comme préoccupation première de la part de la « technostucture », l'accroissement du rendement des agents dans une perspective de rationalisation et de contraction des postes ATOS. Pour dissiper cette appréhension,

l'association de l'ensemble des personnels, et pas seulement des responsables des divisions des rectorats, constitue précisément un enjeu, surtout si l'on entend faire en sorte que le développement du contrôle de gestion ne soit pas perçu comme imposé « d'en haut » mais comme une démarche participative, et si l'on entend promouvoir les « projets de service » ou, à tout le moins, des objectifs ou programmes d'actions internes propres aux divisions et bureaux. A Grenoble, la méthode adoptée par cette académie vise à irriguer, progressivement, tous les services. Dans l'académie de Caen, le programme de travail pour cette année a prévu l'entrée dans la démarche de contrôle de gestion de trois services : le service d'administration générale (SAG), la division des examens et concours (DEC) et la division de la formation (DIFOR), avec un diagnostic préalable, une clarification des objectifs et un bilan des outils disponibles ; à terme, lorsque l'architecture globale aura été établie, il est envisagé - projet cependant plutôt ambitieux - d'ériger chaque service en centre de responsabilité, avec ses objectifs propres sur lesquels il s'engagera, ses ressources budgétaires et humaines et ses instruments de suivi et d'évaluation.

Ajoutons que, sur l'ensemble des académies et d'après les contributions des correspondants académiques, il ne semble pas que les analyses de gestion menées au sein des divisions et services aient parfois envisagé l'idée d'« externaliser » certaines activités, peut-être tout simplement afin de ne pas alimenter inutilement les réticences et préventions mentionnées plus haut...

L'évolution vers de nouveaux modes de management amène également les services à s'interroger quant à l'adaptation des outils disponibles à la fonction de contrôle de gestion : les gestionnaires disposent-ils des moyens d'utiliser les outils de gestion pour leurs propres tableaux de bord et analyses ? A Aix-Marseille, par exemple, on n'en est pas encore à ce stade ; les gestionnaires reçoivent des données brutes, les étudient, mais ils ne peuvent pas les affiner selon leurs souhaits, sauf au sein de la division spécialisée (DAEC⁴⁷).

Qu'en est-il, par ailleurs, pour ce qui concerne le partage de l'information ? Dans cette même académie d'Aix-Marseille, un espace « *Contrôle de gestion et LOLF* » a été créé à la fin de l'année 2002 sur l'*Intranet* du rectorat ; il présente des documents produits par l'académie, mais aussi par d'autres académies et par l'administration centrale⁴⁸ ainsi que des travaux relatifs à des systèmes éducatifs au-delà de nos frontières ; la confidentialité de certaines données explique pourquoi l'accès à cet espace est limité à l'encadrement supérieur des services académiques. Dans l'académie de Dijon, l'accent est mis sur le partage de l'information à plusieurs niveaux : avec les chefs d'établissement, il s'effectue par l'intermédiaire de réunions d'information et de concertation, particulièrement pour la préparation de la rentrée, outre la mobilisation du serveur *Intranet* de l'académie comme vecteur de diffusion d'informations. En Guyane, on estime que l'arrivée d'un attaché analyste, qui travaillera en liaison avec le contrôleur de gestion, devrait permettre de mettre en place la base de pilotage académique et contribuer à diffuser une culture de résultats au sein des services. A Limoges, en revanche, le département d'analyse de gestion apparaît plutôt comme un instrument à la disposition de l'autorité académique pour l'élaboration de la stratégie, la traduction des objectifs et le suivi des indicateurs que comme le ferment d'une « culture gestionnaire » à l'intérieur du rectorat et, plus encore, de l'académie ; on relève notamment qu'il n'a pas mis en place – et ne projette pas actuellement de mettre en place –

⁴⁷ direction de l'analyse, des études et de la communication.

⁴⁸ certaines notes d'information de la DEP (DPD).

une structure de type « infocentre » qui permettrait un partage, une appropriation et une exploitation des données par les services qui en sont directement les producteurs.

Au titre du partage de l'information, il convient d'ajouter que, jusqu'à présent, la discussion à partir d'indicateurs inter-académiques ou intra-académiques comparés a concerné principalement, outre les établissements, les représentants syndicaux des personnels de l'Education nationale ; ultérieurement, avec les nouveaux développements de la décentralisation dans le champ éducatif, la nécessité de disposer d'éléments pour discuter et d'indicateurs « partagés » pour argumenter auprès des responsables des collectivités territoriales va probablement s'imposer d'autant plus.

d) la diffusion d'une « culture de contrôle de gestion » : l'enjeu que continue à représenter la formation au contrôle de gestion, particulièrement pour les personnels d'encadrement

Dans la partie « recommandations » de son rapport d'octobre 2001, l'IGAENR avait tout spécialement insisté sur l'importance de la formation au contrôle de gestion et de l'adaptation de nouveaux modes de management. Si des pas, assurément, ont été franchis depuis en ce sens, cette recommandation demeure cependant largement d'actualité dans la plupart des académies. Car il ne suffit certes pas d'« instituer » le contrôle de gestion pour recueillir une adhésion immédiate des personnels à tous les échelons hiérarchiques ; organiser des formations à leur intention constitue non seulement un préalable incontournable, mais aussi un élément à prendre en compte durablement si l'on veut se garder, autant que possible, d'un effet « feu de paille ».

-- l'acquisition de la culture des chiffres et l'exploitation de tableaux de bord : un passage devenu obligé pour un grand nombre d'agents

S'agissant d'abord de l'acquisition de la culture des chiffres et de l'exploitation des tableaux de bord, il convient de partir d'un état de fait : étant donné en effet que l'administration centrale transmet de plus en plus de tableaux comparatifs aux services académiques, il en résulte une sorte d'« obligation », pour les personnels des rectorats en particulier, d'accéder à une « culture du chiffre ». Mais une « bonne » lecture d'indicateurs demande cependant un éclairage, notamment pour que les personnels réalisent pleinement qu'il est nécessaire de se référer à plusieurs indicateurs combinés et qu'il ne convient pas de se focaliser sur un seul.

Dans l'académie de Paris, à défaut d'un tableau de bord totalement finalisé, de nombreux indicateurs, tableaux et graphiques existaient déjà dans des domaines variés ; reste cependant à diffuser la « culture de contrôle de gestion » dans l'ensemble de l'académie, qu'il s'agisse des services gestionnaires ou des établissements, afin de rendre les indicateurs parfaitement fiables dans tous les domaines. A Dijon, on estime à présent souffrir plutôt d'un trop-plein d'indicateurs que d'un manque, en soulignant notamment que, faute de temps, les notes de la DEP (DPD), source d'information inestimable, ne sont pas forcément utilisées autant qu'elles pourraient l'être.

-- aller au-delà du seul niveau de la sensibilisation

Même dans les académies où les développements des pratiques de contrôle de gestion sont tangibles, Bordeaux par exemple, on perçoit que la généralisation de la culture de pilotage nécessite une démarche plus volontariste sur le volet « formation », notamment

auprès des chefs d'établissement. Dans cette académie, on relève qu'aucun service du rectorat ne dispose pour le moment d'un projet de service, même si un certain nombre de pratiques mises en œuvre récemment vont d'ores et déjà dans ce sens. Plus largement et en règle générale, les cadres administratifs et chefs de service sont rarement préparés à la conception du contrôle de gestion ; accaparés par la pression, voire l'urgence du quotidien, nombreux sont celles et ceux qui ne disposent pas de techniques de base et qui ignorent parfois les diverses fonctionnalités des applications de gestion, outre le fait que la culture des chiffres est encore souvent déficiente. Dans l'académie de Dijon, à l'exception des séminaires nationaux limités aux seuls responsables du contrôle de gestion ou d'actions ponctuelles de sensibilisation, il n'existe pas, de façon générale, de formation au contrôle de gestion. Le correspondant académique de Toulouse recommande instamment, pour sa part, qu'un schéma de développement du contrôle de gestion soit élaboré pour l'académie et, « *préalable indispensable à la généralisation de l'action et à sa pérennisation* », que ce schéma comprenne une formation des cadres à l'utilisation des outils. A Rennes, si une journée de sensibilisation au contrôle de gestion a été organisée à l'intention des chefs de division et de quelques chefs d'établissement, une formation plus consistante, d'ailleurs envisagée, reste à organiser.

A Caen, la formation constitue actuellement la priorité pour l'académie; elle porte une attention particulière à l'encadrement intermédiaire. Un premier séminaire destiné aux personnels d'inspection et d'encadrement supérieur s'est tenu en mai 2002, avec pour thème « *la contribution des services au pilotage et au suivi de l'académie* » ; il s'agissait d'établir un lien entre stratégie académique, pilotage et contrôle de gestion en approfondissant les notions d'indicateur et de tableau de bord. Courant mars 2003, deux sessions en direction des chefs d'établissement ont porté, la première, sur l'utilisation d'une fiche « établissement » à des fins de pilotage et, la seconde, sur les indicateurs et le projet d'établissement. Quelques semaines plus tard, une « formation-action » devait être organisée pour l'encadrement intermédiaire afin de le sensibiliser à la réforme budgétaire et à la démarche de contrôle de gestion et de lui fournir les éléments de cadrage indispensables. Enfin, à la prochaine rentrée, une action lourde est prévue pour les équipes chargées de la diffusion du dispositif dans les services afin de leur permettre de développer des outils (tableaux de bord et indicateurs), d'analyser les coûts et de réfléchir aux conséquences organisationnelles induites.

Conclusion

A partir des développements récents du contrôle de gestion qui viennent d'être ainsi évoqués, on mesure l'apport d'ores et déjà tangible de la création de la fonction de contrôleur de gestion pour des avancées dans l'amélioration de la gestion du système éducatif. Les contrôleurs de gestion apportent généralement aux services un appui méthodologique appréciable et apprécié en assurant des prestations d'analyse et de conception et réalisation d'outils de contrôle de gestion ; mais il est clair que les services doivent ensuite s'approprier ces outils et mettre effectivement en œuvre, et de façon pérenne, le contrôle de gestion.

Les progrès déjà réalisés pourraient-ils - ou pourront-ils - être plus importants ? Les responsables académiques en conviennent généralement, mais les développements à venir du contrôle de gestion s'inscrivent inévitablement dans la durée. Il faut aussi compter avec des

agents encore peu familiers, parfois peu favorables, à l'évaluation des résultats et encore moins de l'efficacité, et avec des interlocuteurs syndicaux plutôt hostiles.

On a évoqué par ailleurs l'effet démobilisateur que peuvent avoir, dans tel ou tel domaine, certaines décisions de l'administration centrale qui viennent contrarier ou perturber des efforts pourtant vertueux engagés par les services académiques : réduction, report ou annulation de crédits alors que l'on tablait de bonne foi sur la dotation qui vous avait été en principe annoncée, création d'épreuves nouvelles ou de modalités supplémentaires d'examen, annonce d'obligations négociées au niveau national mais dont le financement en crédits ou en moyens d'enseignement n'est en fait que partiellement assuré, etc, tout un ensemble de décisions prises par le ministère, que les services académiques et les établissements doivent « assumer », mais qui ont pour incidence de dé-crédibiliser le discours de l'institution sur la nécessité d'intégrer le contrôle de gestion dans les pratiques d'administration et de pilotage du système.

Il n'est pas surprenant pour cette raison que les responsables académiques fassent part de leur sentiment que, si l'administration de l'Education nationale, dans son ensemble, entend progresser dans le contrôle de gestion, il convient que le niveau central y contribue pleinement. La conclusion à cet égard de la correspondante pour l'académie de Nantes vaut probablement plus largement, au-delà des limites de cette académie, lorsqu'elle écrit que ses responsables « ont le sentiment que le ministère lui-même devrait progresser :

- dans l'analyse de l'incidence financière des décisions qu'il prend (...);
- dans l'amélioration des outils de gestion et d'aide à la gestion (...);
- dans le pilotage stratégique : le développement toujours croissant de l'information statistique n'est pas remis en cause », observe-t-elle ; « mais la multiplicité des données et la complexité de leur recueil aboutissent souvent à une publication tardive qui ne peut plus faciliter l'action, des décisions ayant déjà été prises qui modifient les données recueillies. La détermination d'un nombre restreint de priorités ministérielles, la fixation en commun d'objectifs réalistes, différents selon les rectorats car tenant compte du contexte académique, le choix partagé de quelques indicateurs renseignés et diffusés quasiment en temps réel favoriseraient contrôle de gestion et pilotage stratégique : la comparaison des académies ne se ferait plus seulement sur leur production brute, mais également sur leur capacité à atteindre les objectifs de production prévus ».

Conclusion

Ainsi que nous l'avons rappelé dans l'introduction de ce rapport, le suivi permanent que l'IGAENR assure quant au fonctionnement des services académiques a donc privilégié, cette année 2002-2003, les trois thèmes qui viennent d'être évoqués dans le détail : la fonction accueil, le remplacement des personnels ATOS, ainsi que les développements récents du contrôle de gestion, outre les travaux que l'IGAENR mène habituellement au titre du bilan de la précédente rentrée scolaire et de la préparation de la prochaine.

Assurément, les trois thèmes considérés sont spécifiques et bien délimités. Il nous semble pourtant que des traits communs ne sont pas absents. Dans ces trois cas en effet, on note d'abord que ce qui inspire les mesures portant sur les conditions d'accueil, sur les modalités de remplacement des ATOS ou sur les développements en cours du contrôle de gestion, c'est un souci – commun – d'amélioration de la *qualité* du service public de l'Education nationale : en d'autres termes, comment faire en sorte pour que les ressources dont disposent les services académiques et les établissements soient utilisées au mieux, avec un réel souci d'optimisation et en cherchant à prendre des mesures et des initiatives qui soient susceptibles de répondre à cet objectif ? Un second trait commun tient au fait, on l'a vu à travers les trois parties de ce rapport, que des avancées et améliorations ont pu être obtenues dans ces trois domaines ; des évolutions sont donc effectivement possibles, pour autant que les services s'attachent à imprimer, résolument, une orientation dans telle ou telle direction. Troisième trait commun sans doute, directement lié d'ailleurs au précédent, un facteur incontournable dans ces évolutions : le facteur « temps » ; car pour tangibles que soient des améliorations et avancées qui sont heureusement possibles, elles apparaîtraient cependant fragiles si elles ne s'inscrivaient pas dans la durée. Car c'est la dernière caractéristique commune : malgré les progrès constatés, les situations concernées ne peuvent être considérées comme actuellement satisfaisantes et les efforts engagés doivent être poursuivis voire accentués.

Si les responsables des services académiques tiennent à ce que les acquis obtenus dans les domaines de l'accueil, du remplacement des personnels ATOS et du contrôle de gestion ne se dissipent pas, il conviendra que leur attention sur ces différents points ne se relâche pas au fil du temps, quand bien même l'institution, comme c'est son rôle, sera amenée ultérieurement à mettre l'accent sur d'autres priorités, mais sans pour autant reléguer les précédentes.

François LOUIS

Christian PEYROUX

Nicole THOMAS