

Rapport de l'Inspection générale sur les relations entre les différents niveaux administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

UN rapport portant sur « Les relations entre les administrations centrales, les services déconcentrés et les opérateurs dans le champ de l'enseignement scolaire, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur : stratégies nationales et subsidiarité » a été publié en janvier 2023 bien que finalisé en septembre 2022. L'objectif de la mission était d'identifier les relations existantes entre les divers échelons administratifs et les opérateurs au sein de l'enseignement scolaire mais aussi de l'enseignement supérieur à travers l'application de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU). La mission montre en quoi les modes de relations entre les échelons administratifs, entre le niveau central et les services déconcentrés et établissements publics sont en décalage avec les intentions affichées d'une part et l'organisation et le fonctionnement d'autre part.

La faiblesse annoncée de pratiques déconcentrées

Les relations bilatérales (dialogues et contrats) sont qualifiées de « peu stratégiques » et se limitent encore à un suivi quantitatif et un contrôle de gestion des politiques nationales. Les contrats quinquennaux entre l'administration centrale et les universités sont, quant à eux, peu incitatifs, en contradiction avec l'autonomie attachée aux établissements. Selon le rapport, « les relations institutionnelles demeurent asymétriques et offrent peu de place à l'initiative et à l'adaptation locales dans la mise en œuvre des politiques publiques ». Ce n'est pas exacte-

ment le bilan que l'on peut dresser plus de cinquante ans après la loi Faure de novembre 1968 sur l'autonomie des universités et après plusieurs décennies d'autonomie des académies. Le nombre d'applications locales, de dispositions en tout genre ont fleuri depuis et expliquent aussi, pour une part, la difficulté de fusionner des académies aux fonctionnements internes qui peuvent difficilement conciliables. En fait, l'administration se trouve dans une contradiction statutaire forte puisque le principe hiérarchique s'applique et les échelons inférieurs (académiques ou locaux) attendent des directives, des instructions, comme le ferait n'importe quelle organisation pyramidale. Par ailleurs, la multiplication de dispositions locales, outre l'inventivité à trouver, est chronophage.

Mais la tension est certaine entre un statut de la fonction publique qui défend le principe de la subordination hiérarchique et la volonté d'avoir des administrations publiques libres, ou presque, autonome en tout cas, d'agir comme elles l'entendent. C'est cette ambiguïté-là qui est insoluble sans remettre en cause le cadre national de recrutement des personnels adossés à des statuts nationaux, des cadres réglementaires qui s'imposent à l'ensemble des administrations publiques. Finalement, le rapport demande un approfondissement de l'existant, au risque d'aiguiser les tensions décrites et de rompre les fondamentaux de la fonction publique.

Des recommandations

Le rapport avance plusieurs axes de réflexions pour que la

déconcentration soit plus affirmée. De l'auto-réaffirmation par les autorités ministérielles aux dispositions déjà en vigueur à la mise en œuvre de points techniques, tels les allègements des enquêtes, des mesures pourraient également avoir des prolongements réglementaires. Par exemple, il est question de « la nécessité de donner au niveau régional les leviers pour l'exercice des compétences définies dans le code de l'éducation, en régionalisant les BOP « métiers » (139, 140, 141 et 230), comme c'est le cas pour les fonctions supports (BOP 214) ». Ce glissement de gestion de budgets vers l'échelon régional remettrait en cause l'existence même des académies. Cette recommandation pourrait s'accompagner d'une plus forte déconcentration pour donner un pouvoir décisionnel plus fort au recteur de région académique et asseoir davantage son rôle d'animation territoriale. Pour l'enseignement supérieur, il est proposé de transformer le contrat pluriannuel des EPSOP en « contrat pluriannuel d'objectifs, de moyens et de performance ».

Au fond, le rapport regrette que la déconcentration ne soit pas assez énergique. Dans ce monde idéalisé, il semble avoir perdu de vue que le principe hiérarchique prime et que l'intervention cohérente à l'échelle nationale pour dispenser un service public d'égale qualité avec des personnels gérés de façon identique quel que soit le lieu d'affectation. Sans doute, ceci n'a guère d'importance aux yeux des rapporteurs.