

Les inspecteurs de l'académie de Paris : une survivance historique injustifiée

PRESENTATION

Les inspecteurs de l'académie de Paris ont été créés en 1810 dans le cadre de l'administration napoléonienne. Ces fonctionnaires, dont l'effectif était à l'origine de quelques unités, ont été chargés pendant un siècle et demi de l'inspection des enseignants et des établissements scolaires du second degré dans cette académie, d'abord pour le compte du ministre de l'éducation, qui avait au 19^{ème} siècle la responsabilité personnelle de l'académie de Paris, puis pour le compte du recteur, lorsque cette fonction a été créée.

Au fil du temps, la gestion de ces agents a évolué vers des conditions de nomination et d'emploi déconnectées de toute fonction d'inspection au sein de l'académie de Paris. Elle s'est en outre caractérisée, depuis une dizaine d'années, par le triplement des effectifs et par des irrégularités multiples. Elle a enfin donné lieu au dévoiement de l'utilisation de ces emplois publics pour permettre des nominations de collaborateurs d'autorités politiques.

Après le contrôle mené par la Cour, la suppression des inspecteurs de l'académie de Paris a été engagée. Toutefois, la décision récente du ministère de l'éducation nationale de mettre fin à ce dispositif ne permet pas encore de conclure à la disparition de l'ensemble des dysfonctionnements constatés dans la gestion de ces emplois : les conditions de mise en place de cette réforme devront donc être attentivement suivies.

I - Le dépérissement des missions initiales

La création des *inspecteurs particuliers attachés à l'académie de Paris* remonte à deux siècles. Un arrêté du Conseil de l'Empire en date du 16 mars 1810 a fixé dans un premier temps à six le nombre de ces inspecteurs, et leur a attribué une mission de contrôle des établissements et des enseignants du second degré situés dans le ressort territorial de l'académie de Paris, qui réunissait à l'époque les départements de la Seine, de l'Aube, de l'Eure-et-Loir, de la Marne, de la Seine-et-Marne, de la Seine-et-Oise et de l'Yonne : ce vaste territoire s'étendait très au-delà de l'académie de Paris actuelle, qui est désormais réduite aux limites de la capitale. Ces inspecteurs étaient alors des collaborateurs directs du ministre chargé de l'éducation.

A l'origine, les inspecteurs de l'académie de Paris étaient recrutés directement dans le corps enseignant et étaient nommés, comme les inspecteurs généraux de l'instruction publique, par un décret pris en conseil des ministres. Ils étaient essentiellement chargés de l'inspection de l'administration et de l'enseignement au sein des lycées parisiens.

Pendant un siècle et demi, ces agents ont rempli des missions de contrôle qui étaient en relation directe avec l'intitulé de leur fonction. Par la suite, l'histoire de cette catégorie de fonctionnaires s'est caractérisée par un éloignement progressif et quasi-intégral de toute fonction d'inspection au sein de l'académie de Paris.

En effet, la création en 1962 du corps national des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) leur a tout d'abord retiré toute utilité et toute justification, puisque les IA-IPR ont précisément vocation à exercer sur l'ensemble du territoire des fonctions d'inspection des établissements et des personnels d'enseignement du second degré. En dépit de ce double emploi manifeste, l'existence des inspecteurs de l'académie de Paris n'a pour autant pas été remise en cause, et, pendant près de cinquante ans, leur texte fondateur, remontant au Premier Empire, a continué à servir de support à leur recrutement : ces emplois sont restés inscrits dans le budget de l'académie de Paris, qui les gérait et qui payait les rémunérations.

Peu à peu s'est en outre instaurée une pratique consistant à intégrer dans ces emplois des fonctionnaires issus du corps des IA-IPR, qui étaient destinés à être affectés, puis nommés par la suite dans le corps de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN). Dans ces conditions, même si le recteur signalait toujours les procès-verbaux d'installation, les inspecteurs qui exerçaient effectivement une activité

d'inspection des établissements, des enseignants ou des dispositifs scolaires de l'académie de Paris ont été de moins en moins nombreux.

En définitive, au terme de ce processus, les missions des inspecteurs de l'académie de Paris, devenues au fil du temps de plus en plus imprécises, ont eu pour caractéristique de ne plus correspondre que de façon marginale à la dénomination de ces fonctionnaires.

Après le contrôle de la Cour sur le rectorat de Paris, le ministère de l'éducation nationale a élaboré un décret visant à supprimer ces emplois, grâce à la création d'une voie supplémentaire de recrutement sur titres dans le corps des IA-IPR. Le texte correspondant a été publié le 26 octobre 2009. Il a été explicitement indiqué à la Cour que tous les actuels inspecteurs de l'académie de Paris avaient vocation à être intégrés par cette voie au cours des deux années à venir.

II - Une absence quasi-totale d'encadrement juridique

Les inspecteurs de l'académie de Paris présentent la particularité d'être directement nommés par un décret du président de la République, sans avoir au préalable passé de concours de recrutement et sans même que soit requis l'avis consultatif d'une commission. Ces nominations ne sont assujetties à aucune condition : n'importe quelle personne peut être nommée dans ces fonctions, qu'elle ait ou non obtenu un diplôme, qu'elle ait ou non déjà exercé dans la fonction publique, qu'elle ait ou non acquis une expérience professionnelle dans le domaine de l'éducation, et quels que soient son âge ou la nature des fonctions précédemment exercées. Ces nominations dépendent uniquement de la volonté politique : elles ne sont en rien justifiées par un quelconque besoin de recrutement exprimé par l'académie de Paris, et le recteur n'est consulté ni sur le nombre, ni sur le profil des futurs inspecteurs. Aucune condition de formation préalable à la titularisation n'est non plus prévue.

En outre, ce « corps » de fonctionnaires atypique ne s'appuie sur aucun texte réglementaire. Depuis deux siècles, l'administration n'a jamais fixé de règles d'organisation et de gestion, qu'il s'agisse de la nomination, de l'avancement ou de la rémunération de ces fonctionnaires. Un décret du 10 juillet 1948 modifié a uniquement prévu qu'ils devaient atteindre, à l'issue de leur carrière, le même indice terminal que des inspecteurs d'académie du 9^{ème} échelon. En revanche, contrairement à ce que prévoyait explicitement ce même décret, aucune disposition n'a créé le statut qui aurait permis la constitution d'un véritable corps des

inspecteurs de l'académie de Paris. Dans ces conditions, aucune échelle de rémunération ne leur est applicable et aucune évolution de carrière n'est prévue : la gestion de ces agents repose essentiellement sur des traditions sans aucun fondement juridique. Leur avancement se fait en pratique à l'ancienneté, et leur rémunération est fixée de manière discrétionnaire par décision des ministres chargés de l'éducation et du budget. Depuis 1999, dix-neuf inspecteurs de l'académie de Paris ont été intégrés en hors échelle A, dont seize au 3^{ème} échelon et trois au 1^{er} échelon, avec une rémunération mensuelle nette d'environ 4.500 €, c'est-à-dire à un niveau plus élevé que la plupart des hauts fonctionnaires en début de carrière.

III - La dérive d'un système de nomination

Par ailleurs, depuis la fin des années 1990, une évolution notable, tant quantitative que qualitative, s'est opérée dans la nomination des inspecteurs de l'académie de Paris.

Le rythme des nominations s'est tout d'abord nettement accéléré : d'un nombre quasi-constant de six à huit inspecteurs pendant presque deux siècles, on est passé en quelques années à l'effectif global actuel de vingt-deux inspecteurs. Les inspecteurs de l'académie de Paris sont donc devenus de plus en plus nombreux, alors même que les fonctions qu'ils sont censés exercer au sein de l'académie de Paris sont dévolues depuis plus de quarante ans à d'autres fonctionnaires, et que par ailleurs l'IGEN n'accepte plus depuis 2005 que lui soient affectés des inspecteurs nouvellement nommés. Douze inspecteurs sur les dix-sept nommés depuis 2002 l'ont été à moins de cinquante ans, et cinq à moins de quarante ans : ces fonctionnaires vont donc occuper cet emploi de nombreuses années, alors qu'aucune gestion de carrière n'existe et que le débouché que constituait précédemment l'IGEN leur est désormais fermé.

D'autre part, si les nominations intervenues depuis une dizaine d'années ne correspondent à aucun besoin particulier de l'académie de Paris, elles ont en revanche été de plus en plus caractérisées par de simples motifs de proximité politique : le « corps » des inspecteurs de l'académie de Paris est devenu pour l'essentiel une voie de nomination dans des emplois supérieurs de l'Etat réservée à des collaborateurs de diverses autorités politiques (présidents de la République, premiers ministres, ministres chargés de l'éducation, autres ministres...) (67). Les profils les plus divers, parfois sans aucun lien avec le domaine de

67) Voir des collaborateurs du recteur de l'académie de Paris lui-même.

l'éducation, peuvent être observés dans les recrutements : ainsi, selon les époques, on relève la nomination de conseillers à la présidence de la République, d'un chef du secrétariat particulier du Premier ministre, de chefs de cabinet du ministre de l'éducation nationale ou du ministre de l'enseignement supérieur, de plusieurs conseillers techniques de cabinets ministériels, d'un attaché de la Ville de Paris mis à disposition à temps plein d'une association, d'un élu syndical de l'éducation nationale, etc...

Cette évolution vers la prise en compte prépondérante de critères de nature politique a été facilitée par le fait que ces nominations n'étaient soumises à aucune condition de qualification ou d'expérience : l'objectif de ces nominations n'était pas de faire exercer des fonctions d'inspection au sein de l'académie de Paris, qui sont d'ores et déjà assurées par des personnels compétents, mais de garantir aux personnes ainsi nommées une rémunération pérenne, quels que soient l'endroit et la manière dont elles exerceraient par la suite leurs activités.

Certaines nominations ont été simplement effectuées pour ordre, lorsque ces nouveaux inspecteurs ont en réalité continué à exercer leurs fonctions antérieures, par exemple de conseillers placés auprès de diverses autorités de l'Etat, de membres de cabinets ministériels, ou de responsables de certaines instances administratives. De même, plusieurs inspecteurs sont partis peu après leur nomination rejoindre les structures les plus variées (cabinets ministériels, ambassade, Institut de France,...). Au total, en juin 2009, sur vingt-deux inspecteurs rémunérés, un seul exerçait de manière effective une mission d'inspection pour le compte de l'académie de Paris, conformément aux missions fixées à l'origine. Huit inspecteurs s'étaient vu assigner des missions diverses et temporaires au sein du rectorat de Paris, huit étaient chargés de mission à temps plus ou moins partiel au sein de l'IGEN, et cinq étaient en position de mise à disposition de fait auprès de diverses instances, sans qu'aient été prises les mesures exigées par la réglementation (signature d'un arrêté ministériel ou conclusion d'une convention de mise à disposition).

Le contrôle mené par la Cour a par ailleurs permis de constater qu'une proportion de l'ordre d'un tiers des inspecteurs de l'académie de Paris n'avait qu'une activité faiblement identifiée au sein des structures auxquelles ils étaient rattachés, qu'il s'agisse du rectorat de Paris, de l'IGEN, ou d'autres administrations.

Les éléments écrits fournis à la Cour montrent ainsi qu'un inspecteur affecté en 2002 à l'IGEN n'avait depuis lors contribué qu'à deux rapports déposés au centre de documentation de cette inspection, en février 2003 et novembre 2004. Un autre inspecteur a signé pour sa part trois rapports, dont un en 2003 et deux en 2005. Un troisième a déposé six courts documents sur divers incidents intervenus dans des

établissements, ainsi qu'un seul rapport, en octobre 2004, sur les « *brutalités et harcèlement physique et psychologique exercés sur des enfants par des personnels du ministère* ». En dehors des travaux pouvant se rattacher de près ou de loin à l'administration de l'éducation nationale, les activités annexes les plus diverses ont été évoquées dans leurs réponses à la Cour par certains inspecteurs affectés à l'IGEN : professeurs associés dans des universités, rédaction d'ouvrages historiques, mission de conseil rémunérée relative à la préparation des cérémonies de commémoration de l'armistice du 11 novembre 1918, ... Les éléments transmis par certains agents montrent que leurs activités ne peuvent occuper la totalité du temps de travail d'un cadre supérieur du ministère de l'éducation nationale.

Au vu des informations recueillies par la Cour lors de la contradiction menée avec l'ensemble des intéressés, ce constat s'étend également à d'autres inspecteurs qui sont restés en fonction au rectorat de l'académie de Paris et qui ont eu une période d'inactivité, avant de se voir confier des missions précises. Un inspecteur a ainsi reçu du recteur une lettre de mission lui demandant de dresser l'état de la rénovation du campus de Jussieu. Toutefois, il n'a pas pu mener à bien ce travail dans la mesure où, selon ses propres déclarations, il n'avait pas eu accès aux pièces du dossier et où, au même moment, le recteur avait nommé un conseiller technique chargé du suivi de la même opération, ce qui rendait inutile cette mission : de fait, pendant seize mois, cet inspecteur a été rémunéré sans satisfaire à une quelconque obligation de service. Un autre inspecteur, par ailleurs chargé d'une mission auprès de la présidence de la République, a été rémunéré pendant cinq mois sans assurer de fonction. Par la suite, il a été mis à la disposition du ministère de l'immigration pour étudier les situations individuelles d'enfants scolarisés dont les parents pouvaient être touchés par une mesure d'expulsion du territoire : cet inspecteur a précisé qu'il s'était occupé en six mois d'une dizaine de cas. Quatre autres inspecteurs, affectés au sein ou en dehors du rectorat, n'ont également, selon leurs propres réponses adressées à la Cour, exercé aucune activité pendant respectivement 38 mois, 28 mois, 21 mois et 20 mois. Dans deux cas, des inspecteurs se sont même plaints de n'avoir pas obtenu de mission précise du recteur de Paris, en dépit de leurs demandes répétées : cette situation peut s'expliquer par le fait que le recteur, qui n'avait pas été associé à la nomination de ces agents, ne parvenait pas toujours à leur trouver une activité en rapport avec leurs compétences réelles.

Au total, la situation apparaît donc fortement contrastée : certains inspecteurs de l'académie de Paris justifient d'une activité, d'autres ne la justifient que partiellement, et d'autres enfin n'ont justifié d'aucune activité pendant des périodes variables avant d'exercer des missions

précises. Les périodes d'inactivité correspondent à la perception de rémunérations qui peuvent être globalement estimées à environ 775.000 €.

Quelques inspecteurs de l'académie de Paris exercent par ailleurs pour l'essentiel des responsabilités d'élus locaux (présidence de conseil général ou de communauté d'agglomération, mandats électifs divers). D'autres sont des collaborateurs de personnalités politiques, ou bien encore exercent des fonctions diverses au sein de partis politiques. Pour autant, aucun de ces inspecteurs n'a jugé bon d'être placé en décharge partielle d'activité, ou bien de se mettre en disponibilité.

Cette situation limite fortement la portée de l'argument, qui a été avancé lors du contrôle de la Cour, selon lequel l'intégration de ces personnes à l'origine souvent extérieures à l'éducation nationale permettrait d'apporter une diversité d'expériences enrichissante pour le fonctionnement de cette administration et de favoriser la prise en compte des contraintes des élus locaux, la compréhension du monde de l'entreprise, ou encore l'ouverture européenne et internationale. En fait, loin d'enrichir les travaux menés au sein ou en dehors de l'académie de Paris, les nominations de certains inspecteurs leur ont surtout permis de percevoir des revenus supplémentaires tout en conservant leur activité antérieure, ou bien d'obtenir une garantie de revenus en consacrant une part notable de leur temps, et parfois même largement prédominante, à des occupations d'ordre privé ou politique.

Dans ces conditions, le système actuel ne peut qu'appeler les plus vives critiques, sans préjudice des suites juridictionnelles qui pourraient être données au regard des règles relatives aux infractions de nature budgétaire. Il se traduit en outre dans certains cas par un sous-emploi manifeste ou par des activités sans rapport avec les missions normalement dévolues à ces agents.

La responsabilité des nominations appartient incontestablement aux autorités politiques. Mais, par ailleurs, les dysfonctionnements observés dans les modes de gestion mis en place ont été le fait de l'administration de l'éducation nationale. Des hauts fonctionnaires du ministère ont permis, par leur passivité et par leur défaut de surveillance, que certains des agents placés de droit ou de fait sous leur autorité ne remplissent leurs fonctions que très partiellement, tout en continuant à bénéficier pleinement de leur rémunération. Au moment du contrôle de la Cour des comptes, certains inspecteurs de l'académie de Paris ne disposaient ni d'un bureau, ni d'un téléphone, ni d'un ordinateur personnel, et ceux qui devaient se conformer à une lettre de mission ne faisaient l'objet d'aucun contrôle particulier.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Survivance de l'administration impériale, les inspecteurs de l'académie de Paris ont longtemps perduré en raison des facilités que ce système offrait pour des nominations inspirées par des critères de nature essentiellement politique. Ce « corps » singulier, à la gestion opaque, était abrité discrètement au sein du rectorat de l'académie de Paris ⁽⁶⁸⁾, ce qui a amené un des responsables du ministère à employer à son propos, lors de son audition devant la Cour, le terme de « secret de famille ». A l'exception d'une demande en 2003 d'intégration des inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des IA-IPR, aucun ministre de l'éducation nationale ne s'était activement engagé dans la suppression de ce système avant le contrôle de la Cour. Seuls certains ministres chargés du budget avaient demandé dans le passé, mais sans aucun succès, que des textes régissant le statut de ce « corps » soient enfin adoptés.

La Cour prend acte de l'intervention du décret précité publié le 26 octobre 2009, mais observe qu'il ne mettra pas à lui seul fin à l'ensemble des dysfonctionnements observés. Certes, les nominations au tour extérieur dans le corps des IA-IPR seront encadrées par l'existence d'une commission qui est appelée à se prononcer à partir d'un dossier de candidature et d'une épreuve orale d'entretien. Toutefois, les conditions de diplôme et d'expérience requises sont larges : les candidats devront seulement être titulaires d'une licence et justifier de huit années d'expérience professionnelle dans les domaines de l'éducation, de l'enseignement, de la formation, ou de l'inspection, de l'expertise ou de l'audit. En outre, le concours prévu pour l'intégration des actuels inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des IA-IPR ne doit pas être réduit à une simple formalité. Certains inspecteurs n'ont en effet ni les compétences professionnelles, ni l'expérience indispensables pour remplir certaines des missions qui sont dévolues aux IA-IPR, notamment en ce qui concerne l'évaluation du travail pédagogique des enseignants au sein des classes : une formation approfondie et faisant l'objet d'une validation finale devra donc être organisée. Enfin, il est nécessaire que les conditions de contrôle de l'activité de ces fonctionnaires soient désormais assurées de façon plus effective, et que des mesures soient adoptées pour que des sanctions réelles soient prises en cas de manquement aux obligations de service.

En définitive, il sera donc indispensable de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la suppression des inspecteurs de l'académie de Paris ne se traduise pas par la régularisation purement formelle de pratiques contestables.

68) Ce « corps » n'est pas mentionné dans le Bottin administratif.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

L'insertion de la Cour des comptes intitulée « Les inspecteurs de l'académie de Paris : une survivance historique » appelle de ma part les observations suivantes.

1. La Cour souligne, à juste titre, l'absence d'encadrement juridique et la dérive du système de nomination dans les fonctions d'inspecteur de l'académie de Paris.

Ce sont précisément ces raisons qui ont conduit le Gouvernement à ouvrir ce dossier dès 2003 et à produire en 2008 un projet de décret qui met un terme à l'existence administrative des inspecteurs de l'académie de Paris et encadre strictement l'accès au corps des IA-IPR de personnels qui bénéficiaient autrefois d'une intégration dans le « corps » des IAP.

2. La publication du décret précité, n° 2009-1302 du 26 octobre 2009, est intervenue le 28 octobre 2009. Ce décret ne prévoit aucunement de nominations au tour extérieur des IA-IPR, mais un concours sur titre défini dans l'arrêté du 26 octobre 2009.

3. Le ministère de l'éducation a privilégié la voie d'un concours sur titres ouvert sous la double condition de la détention d'un titre et d'une expérience professionnelle.

Le dispositif, soumis au comité technique paritaire ministériel du 2 mars 2009, à l'avis du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat le 9 avril 2009 et au Conseil d'Etat les 9 et 16 juin 2009, prévoit, à titre transitoire pour une période de deux ans à compter de sa publication, que le volume des nominations pouvant être prononcées par ce nouveau mode d'accès est porté à 15 % des nominations par concours prononcées l'année précédente.

Parallèlement, le décret n°2009-1303 daté du même jour et publié simultanément, fixant l'échelonnement indiciaire applicable à certains corps relevant du ministère chargé de l'éducation nationale, fixe à deux ans à compter de la publication du décret instaurant le concours sur titres, le maintien à titre transitoire de la mention et des bornes de l'emploi d'IAP dans le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels civils et militaires de l'Etat. Au-delà des deux années le « corps » des IAP aura donc cessé d'exister.

Le fait d'avoir engagé cette procédure montre que le ministère de l'éducation nationale a entendu mettre fin sans ambiguïté à la procédure antérieure.

Enfin, le décret du 10 juillet 1990, portant statut du corps des IA-IPR, prévoit expressément des conditions de formation et d'évaluation qui s'appliquent quel que soit le mode de recrutement. Cette exigence correspond aux compétences attendues des corps d'inspection. Aucune modification n'a été apportée à cet égard à l'occasion de la création du concours sur titres et des mesures transitoires prévues. La titularisation, la formation, l'affectation et l'évaluation des personnels recrutés à l'issue du concours sur titre sont de droit commun et en tous points identiques à la situation des IA-IPR recrutés par concours interne. Cet alignement constitue la garantie de ce que la suppression du « corps » des inspecteurs de l'académie de Paris, loin de n'être qu'une régularisation purement formelle de pratiques antérieures irrégulières, assurera au contraire la normalisation et le retour au droit commun pour l'ensemble des situations individuelles concernées.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Je partage l'essentiel des constats faits par la Cour et souhaite apporter les précisions suivantes.

Les ministres chargés du budget ont, avec constance, à l'occasion des nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris réalisées par décret du Président de la République, demandé aux ministres de l'éducation nationale de procéder à la régularisation de la situation générale des inspecteurs de l'académie de Paris au regard du statut de la fonction publique et du code des pensions civiles et militaires.

C'est à la suite d'un de ces courriers que le directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale a mandaté le secrétaire général de son département ministériel afin qu'il fasse examiner par un groupe de travail réunissant la direction générale des ressources humaines du ministère, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget un projet d'intégration des inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des inspecteurs d'académie – inspecteurs académiques régionaux (IA-IPR). Il en a résulté le décret n° 2009-1302 du 26 octobre 2009 qui crée un concours sur titre et prévoit les dispositions particulières d'intégration au tour extérieur des inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des IA-IPR.

Je partage également les dernières recommandations de la Cour, relatives à la nécessité (i) de faire en sorte que le concours pour l'intégration des inspecteurs de l'académie de Paris ne soit pas une simple formalité d'une part et (ii) d'assurer un contrôle effectif de leur activité et de prévoir des sanctions en cas de manquement aux obligations de service d'autre part.
