

La fonction

“ conseil aux établissements publics locaux d'enseignement ”

*rapport à monsieur le ministre
de l'éducation nationale*

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

AVRIL 2001

N° 2001-007

N° 01-021

LISTE DES DESTINATAIRES

MONSIEUR LE MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

CABINET

- M. FORESTIER
- M. HUSSENET
- M. PHILIPPE
- Mme MORELLET
- M. VILLAIN
- M. VIMONT
- M. MION
- M. PIGEASSOU
- M. SANTANA

MONSIEUR LE MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

CABINET

- M. VALADAS
- M. ASSOULINE

ENVOIS ULTÉRIEURS PROPOSÉS

- Monsieur le directeur de la technologie
- Madame la directrice de l'administration
- Monsieur le directeur de l'enseignement scolaire
- Monsieur le directeur des personnels enseignants
- Monsieur le directeur des affaires financières
- Madame la directrice des personnels administratifs, techniques et d'encadrement
- Monsieur le directeur des affaires juridiques
- Monsieur le directeur de la programmation et du développement
- Monsieur Claude THELOT, Président du Haut Conseil de l'évaluation de l'école
- Mesdames et Messieurs les recteurs d'académie
- Mesdames et Messieurs les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale
s/c de Mesdames et Messieurs les recteurs d'académie

La fonction “ conseil aux établissements publics locaux d'enseignement ”

AVRIL 2001

Rapporteurs :

Philippe DUVAL

Inspecteur général de l'éducation nationale

Gérard SAURAT

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Ont participé à l'étude et à la rédaction :

Philippe DUBREUIL
Bernard GOSSOT
Gilbert PIETRYK
Jean-Marie JUTANT

Christine SZYMANKIEWICZ
Mireille FRANÇOIS

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
1. LE CONSEIL DANS LES DOMAINES DE LA GESTION.....	5
1.1. Le conseil juridique	5
1.1.1. <i>Le conseil juridique : des services juridiques généralement bien identifiés et à l'expertise reconnue</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Une importante montée en charge du conseil juridique</i>	<i>7</i>
1.1.3. <i>Le champ du conseil juridique évolue</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>Des conseils essentiellement curatifs et individualisés.....</i>	<i>8</i>
1.1.5. <i>Un domaine mal couvert : le conseil consécutif au contrôle de la légalité des actes relevant du domaine “ pédagogique ” et de la “ vie scolaire ”</i>	<i>8</i>
1.1.6. <i>Une lente évolution vers le conseil préventif.....</i>	<i>10</i>
1.2. Le conseil lié au domaine financier, budgétaire et comptable.....	11
1.2.1. <i>Une activité de conseil financier, budgétaire et comptable assurée au ministère.....</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>Pourtant, dans de trop nombreuses académies, des gestionnaires et agents comptables globalement peu satisfaits</i>	<i>15</i>
1.2.3. <i>Un réseau académique de divisions d'affaires financières hétérogène et fragile</i>	<i>17</i>
1.3. Le conseil lié aux questions relatives à l'hygiène et à la sécurité.....	18
2. LE CONSEIL DANS LES DOMAINES PÉDAGOGIQUE ET ÉDUCATIF	21
2.1. Le conseil dans le domaine pédagogique	21
2.1.1. <i>Une accumulation des textes officiels génératrice de conseils dans l'urgence</i>	<i>21</i>
2.1.2. <i>Un principe général au niveau central : la non intervention directe et individuelle.....</i>	<i>21</i>
2.1.3. <i>Une situation contrastée au niveau académique</i>	<i>22</i>
2.1.4. <i>Le conseil pédagogique se confond trop souvent avec le conseil en accompagnement des réformes</i>	<i>23</i>
2.1.5. <i>Un conseil pédagogique souvent en contradiction avec la logique de l'autonomie des EPLE</i>	<i>23</i>
2.1.6. <i>La solitude des équipes de direction.....</i>	<i>24</i>
2.1.7. <i>Des mesures spécifiques d'accompagnement encore rares.....</i>	<i>24</i>

2.1.8. <i>Un développement de la fonction conseil des corps d'inspection largement lié aux reformes pédagogiques</i>	25
2.1.9. <i>Le recours aux niveaux de proximité</i>	27
2.1.10. <i>Une évaluation des effets du conseil encore trop limitée</i>	27
2.2. Le conseil dans le domaine de l'action éducative.....	28
 3. LE CONSEIL PROSPECTIF : DÉVELOPPEMENT ET PROJETS DES ÉTABLISSEMENTS	 33
3.1. Le conseil pour le développement des établissements	33
3.2. Le conseil relatif aux projets d'établissement	35
3.2.1. <i>Une grande diversité des politiques et des pratiques académiques en matière de projets d'établissement</i>	35
3.2.2. <i>L'accompagnement de la démarche de projet : des réponses hétérogènes qui, souvent, ne répondent que partiellement aux attentes.....</i>	37
3.2.3. <i>L'évaluation du projet d'établissement et son prolongement en termes de conseil restent limités</i>	39
 4. “ L'ÉVALUATION GLOBALE ” DES ÉTABLISSEMENTS.....	 41
4.1. Un souhait et une nécessité.....	41
4.2. Les difficultés liées aux problèmes hiérarchiques.....	42
4.3. Le rôle des corps d'inspection à compétences pédagogiques.....	44
4.4. Quelques observations sur la méthodologie de l'évaluation globale.....	45
4.5. Quelques réflexions sur les outils de l'audit	47
 CONCLUSION.....	 51
 RECOMMANDATIONS.....	 55
 ANNEXES.....	 59

INTRODUCTION

La lettre de mission adressée à chacune des deux inspections générales pour l'année scolaire 2000/2001 leur demandait de traiter conjointement le thème de “ la fonction conseil aux établissements scolaires ”.

Un groupe mixte d'inspecteurs a été constitué. Après réflexion, il a délimité son champ d'investigation et de proposition aux notions de conseil, d'accompagnement et d'aide au pilotage des établissements du second degré, démarches qui peuvent être soit sollicitées, soit proposées, mais sans, qu'en aucun cas, il n'y ait de confusion avec l'instruction et, a fortiori, avec l'injonction : le conseil donné peut, par définition, être refusé, discuté, il peut ne pas en être tenu compte. Dire cela c'est, en particulier pour ce qui concerne le conseil sollicité auprès des autorités académiques, se situer dans un mode de relation qui ferait, en la circonstance, abstraction du rapport hiérarchique.

La mission d'inspection a, par ailleurs, **centré ses travaux sur le conseil à “l'établissement”**. Elle s'est intéressée à ce qui, dans cette notion de conseil, concernait l'établissement dans son ensemble comme organisme constitué, dans sa vie, dans son développement, dans ses projets, dans sa stratégie. **Elle n'a pas retenu le conseil à la personne**, ce qui aurait correspondu à l'examen des politiques de gestion des ressources humaines et de formation, étudiées de manière approfondie l'année dernière par l'IGAENR¹.

Dans l'examen “ de la fonction conseil aux établissements ”, la mission d'inspection s'est intéressée aux questions administratives, techniques, juridiques, matérielles, financières, comptables, d'hygiène, de sécurité. Elle a examiné aussi comment se mettaient en place les réformes nationales et académiques et si elles étaient “ accompagnées ”. Elle a, enfin, étudié les aspects du développement propre à l'activité de ces établissements, c'est-à-dire ce qui constitue leur raison même d'exister, l'enseignement et l'éducation.

Elle a cherché, avec eux, à cerner la demande des chefs d'établissement et gestionnaires, à définir les domaines dans lesquels ils rencontrent des difficultés pour trouver le “ bon ” conseil, à recenser les moyens, stratégies et solutions qu'ils mettent en œuvre pour trouver les réponses qu'ils cherchent. Elle a examiné, par exemple, **quelle conception du conseil**

¹ Rapport de l'IGAENR, “ Gestion des ressources humaines : la dimension qualitative de la gestion des personnels (du mythe au quotidien) ” n° 00-0005/Janvier 2000. Rapporteurs : J.F. CUBY et M. GHESQUIERE.

prévaut principalement dans la relation entre les services et les établissements : n’y a-t-il de “ bon ” conseil que venant “ d’en haut ”, les niveaux “ locaux ” sont-ils supposés “ incompétents ”, est-on encore un “ bon ” chef d’établissement si l’on a besoin de conseil ? Existe-t-il aussi, par ailleurs, du conseil “ circulaire ” entre pairs, plus ou moins organisé ?

Pour mener à bien son travail, la mission d’inspection a procédé à un certain nombre d’investigations.

Dans cinq académies, BORDEAUX, CAEN, LILLE, LIMOGES et ROUEN, des visites approfondies ont été organisées. Elles ont permis de rencontrer les responsables académiques, départementaux mais aussi les acteurs du terrain².

Dans trois autres académies, qui relèvent par ailleurs cette année de l’évaluation conjointe de l’enseignement par les deux inspections générales, LYON, POITIERS et STRASBOURG, un questionnaire rédigé par la mission³ a été diffusé par voie télématique auprès d’un échantillon aléatoire de 45 chefs d’établissement et gestionnaires ou comptables dans 15 collèges, 15 lycées généraux et technologiques et 15 lycées professionnels de chacune de ces académies.

Toutes les autres académies ont été sollicitées pour présenter à la mission d’inspection les modalités qu’elles ont retenues pour l’organisation du conseil aux EPLE.

La mission d’inspection a souhaité, enfin, s’entretenir également avec les directions d’administration centrale concernées par les établissements du second degré, Direction de l’enseignement scolaire (DESCO), Direction des affaires financières (DAF), Direction des affaires juridiques (DAJ), Direction de la programmation et du développement (DPD), Direction de l’administration (DA) ainsi qu’avec la direction en charge des chefs d’établissement (DPATE) et l’Observatoire de la Sécurité des établissements⁴.

Que tous nos interlocuteurs trouvent ici l’expression de notre gratitude pour l’important travail qu’ils ont bien voulu fournir ainsi que pour la qualité et la sincérité des échanges.

² On trouvera en annexe la liste des personnes rencontrées lors de ces visites.

³ On trouvera ce questionnaire en annexe.

⁴ On trouvera en annexe la liste des personnes rencontrées lors de ces visites.

1. LE CONSEIL DANS LES DOMAINES DE LA GESTION

Une différence importante en termes de fonctionnement et, finalement, dans les formes du conseil distingue les services juridiques et les services financiers dans les académies. Les premiers sont récents, nés de la nécessité de répondre rapidement à des demandes pressantes, structurés et faisant appel à des personnels spécialisés. La DAJ a créé ce réseau de consultants internes qu'elle a contribué à former et dont elle entretient les connaissances. Une réunion annuelle d'échanges professionnels participe de cette formation continue. Les services financiers, plus anciens, se sont affaiblis après les lois de décentralisation et n'ont pas toujours su faire évoluer leurs missions, en particulier vers le conseil.

L'étendue et la diversité des champs d'exercice du conseil contribuent à multiplier les acteurs. Il s'ensuit que la fonction est éclatée entre divers services académiques et départementaux, ce qui ne facilite pas le repérage de l'interlocuteur compétent.

1.1. Le conseil juridique

1.1.1. Le conseil juridique : des services juridiques généralement bien identifiés et à l'expertise reconnue

Les chefs d'établissement consultent facilement les services juridiques rectoraux auprès desquels ils trouvent, dans l'ensemble, une réponse dans des délais acceptables. Il s'agit le plus souvent de consultations téléphoniques pour un avis ou un conseil quasi immédiat. Les questions réclamant des recherches documentaires ou un travail approfondi font l'objet d'un courrier.

Les IA sont, elles aussi, fréquemment sollicitées. Il semblerait que la demande de conseils se partage de façon implicite entre le rectorat et les inspections académiques en fonction de la nature des questions : à l'inspection académique la demande de conseils sur la gestion courante, au rectorat les questions plus pointues. Certaines inspections académiques ont d'ailleurs créé une fonction de chargé de mission aux affaires juridiques. En l'absence d'une telle structure, la fonction est assurée principalement par le secrétaire général.

Les structures juridiques des rectorats sont bien identifiées, sauf en de rares cas, héritages d'un contexte local où d'une conception managériale surannée. L'expertise des consultants est

généralement appréciée et la relation est très souvent personnalisée. Dans ce domaine, peut être plus que dans tout autre, la sollicitation du conseil et sa réception positive reposent sur la confiance en l'expertise. Si des doutes subsistent sur la validité de la réponse, les chefs d'établissement se livrent fréquemment au jeu des questions croisées entre les services du rectorat et ceux de l'inspection académique.

Enfin, dans de rares cas (informations non concordantes - lenteur de la réponse), ils font appel directement à la DAJ du ministère dont ils apprécient le “ guide juridique des chefs d'établissement ”. En revanche, ils connaissent encore peu l'excellent outil que constitue la lettre d'information juridique (LIJ)⁵, disponible seulement par abonnement.

La mission recommande l'étude des moyens de diffusion de la LIJ à l'ensemble des EPLE, en particulier par le biais des nouvelles technologies.

Le conseil juridique n'est plus l'apanage des seuls services juridiques. Il se répand dans toutes les structures dont les actes de gestion sont susceptibles d'engendrer du contentieux. Enfin, les chefs d'établissement ont aussi recours à des sources complémentaires d'information (renseignements juridiques, commentaires des textes réglementaires donnés par les bulletins des organisations syndicales). En revanche, ils consultent peu la documentation des services rectoraux pourtant généralement bien pourvus. Ils s'estiment insuffisamment rompus à l'analyse juridique pour se livrer à une interprétation.

Pour la même raison, ils ont peu recours au conseil entre pairs, la fonction de “ conseil juridique ” étant assurée en EPLE, dans un premier temps, par les gestionnaires. **Les personnels de direction ont exprimé le souhait d'une formation juridique initiale et continue renforcée.** En général, les services juridiques académiques participent, selon leur disponibilité, à la formation des personnels. Dans certaines des académies, cette initiative est récente.

La mission recommande que des réunions conjointes (corps d'inspection, personnels de direction et gestionnaires) soient organisées par les rectorats sur des réformes à incidence juridique. Elles éviteraient les divergences de prises de position, voire les conflits d'interprétation. Elles permettraient que tous les personnels concernés entendent les mêmes informations et le même discours de la part de l'administration.

⁵ Lettre d'Information Juridique MEN/DAJ, 142, rue du Bac, 75357 Paris 07 SP 01 55 55 05 39.

1.1.2. Une importante montée en charge du conseil juridique

Les services juridiques qui, récemment encore, concentraient leur activité sur l’instruction des dossiers contentieux se consacrent maintenant **majoritairement** à la fonction conseil. L’enquête conduite en 1999 par la DAJ sur l’activité des services des rectorats révèle que le conseil et l’assistance juridique occupent entre 40 et 70 % de leur temps de travail.

Cette évaluation est même vraisemblablement sous-estimée dans la mesure où les services ne tiennent pas une comptabilité des questions orales téléphoniques et n’enregistrent pas leur contenu. Il y a là une source informative perdue, alors qu’elle aurait pu donner lieu à une exploitation pour des recommandations de portée générale. La messagerie et la télécopie sont relativement peu utilisées.

La mission recommande aux académies de procéder à la comptabilisation de la fréquence et de la récurrence des questions posées ainsi qu’à leur analyse thématique.

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

1.1.3. Le champ du conseil juridique évolue

La demande concerne tous les domaines de l’activité administrative et de la vie scolaire notamment ceux où les actes engagent la responsabilité civile ou pénale (sorties scolaires, accidents scolaires, conventions de stages, etc.). Elle reflète souvent les problèmes de société, telles que les questions d’autorité parentale, de sécurité des biens et des personnes, d’hygiène alimentaire, de règlements intérieurs, de laïcité.

La gestion des personnels contractuels de droit privé (CES, CEC, emplois jeunes) appelle une forte demande de conseils **qui est à l’évidence la moins bien satisfaite**. Il est vrai que les juristes des services académiques sont majoritairement des publicistes peu rompus à la législation du code du travail. Conscients de cette difficulté, certains rectorats ont recruté récemment des juristes spécialistes du droit privé.

La demande de conseil juridique pour les actes de nature pédagogique est exceptionnelle, cependant **une tendance s’amorce dans le domaine de l’orientation scolaire et de l’affectation des élèves**. Elle émane le plus souvent des parents d’élèves.

1.1.4. Des conseils essentiellement curatifs et individualisés

La nature du conseil sollicité et les circonstances (urgence, crise) induisent la forme du conseil donné. **Il est essentiellement oral, quasi immédiat, curatif et individualisé.** Dès lors, la plupart des questions et des réponses ne sont ni capitalisées, ni formalisées et par conséquent, pas mutualisées.

Les différents services appelés à donner un conseil juridique au sein d'un rectorat ignorent le plus souvent les réponses faites par leurs collègues. Cela vaut a fortiori entre rectorat et inspections académiques. De surcroît questions et réponses sont rarement diffusées à l'ensemble des établissements.

La mission recommande l'utilisation de la messagerie électronique qui permettrait une information systématique des services et qui est encore peu utilisée par les rectorats pour cet usage.

Enfin, les services des rectorats et des IA ont **rarement mis en place des procédures communes de contrôle de la fiabilité et d'harmonisation des conseils donnés**, voire dans certains cas, peu ou **pas de procédure interne au même service**. Une seule académie indique qu'elle procède à des réunions de coordination des divers consultants juridiques.

Il n'est donc pas surprenant que des chefs d'établissements s'étonnent des réponses contradictoires à une même question. Tout le système se positionne dans le traitement " des crises " au cas par cas, plus que dans l'anticipation.

La mission recommande une meilleure coordination des services et l'instauration de procédures communes conduisant naturellement à la mutualisation des compétences et des conseils pour en tirer des recommandations de portée générale. Elles favoriseraient le conseil préventif et participeraient à sa cohérence.

1.1.5. Un domaine mal couvert : le conseil consécutif au contrôle de la légalité des actes relevant du domaine " pédagogique " et de la " vie scolaire "

" Services juridiques ", " cellule conseil aux EPLE ", " bureau de contrôle et de conseil ", " bureau des établissements et de la vie scolaire " des rectorats et IA : la diversité des services et la multitude des intervenants appelés à exercer le contrôle de la légalité des actes et des procédures sont telles que leurs interlocuteurs s'y perdent et qu'en définitive **le contrôle, qui devrait être accompagné du conseil, est peu ou pas assuré.**

On souhaiterait pouvoir affirmer que les procès verbaux des conseils d'administration des EPLE sont systématiquement lus, que leurs bilans annuels d'activité - qui sont obligatoires - sont systématiquement exigés et exploités. Si les actes relatifs à la gestion financière des établissements font l'objet d'un contrôle vigilant et d'observations, voire de conseils, il n'en est pas de même des actes relevant " de la vie scolaire ".

Les chefs d'établissements déclarent qu'ils n'ont, selon leur expression, " que peu de retour sur les délibérations et les actes du conseil d'administration ".

La mission recommande que ces documents, mines de recommandations individuelles et de portée générale, servent aux responsables académiques à constituer des dossiers documentaires sur les EPLE.

Parmi les rectorats qui ont répondu à l'enquête, un seul signale en faire une exploitation assidue qui a d'ailleurs débouché sur la production d'un document relatif au fonctionnement des instances et à la rédaction des actes. Pourtant nombreux sont les services académiques qui, à des degrés divers, diffusent des productions dans ce domaine.

En l'absence de conseils, les consignes sont trop souvent, déconnectées du contrôle. On constate aussi que rares sont les académies où les corps d'inspection pédagogique ont connaissance des bilans annuels d'activité des EPLE et des procès-verbaux des conseils d'administration et qu'ils sont peu ou pas en relation avec les services administratifs concernés.

La mission recommande de faire circuler ces documents parmi les corps d'inspection et de ménager des échanges réguliers entre les différents services et personnels intéressés.

L'approche de " l'établissement " par les services est essentiellement **sectorielle**. C'est l'une des causes d'une démarche du conseil trop souvent inorganisée, alors que la fonction conseil gagnerait à être mise en perspective.

La mission recommande une plus grande coordination des services, une écoute plus attentive et un dialogue plus réel avec les EPLE ainsi que la mise en synergie des compétences tant administratives que pédagogiques. Le conseil peut devenir un outil au service du pilotage académique et l'un des moteurs de l'évolution du système éducatif.

Le recteur d'une des académies visitées disait : " le dialogue associé à la fonction conseil est le moteur des réformes et du développement de l'académie. Nous avons avancé parce que nous avons fait du conseil sans le savoir ".

1.1.6. Une lente évolution vers le conseil préventif

L'évolution vers le **conseil préventif** est lente et peu répandue parce que la fonction conseil est peu institutionnalisée et **fait rarement l'objet d'une politique**. Cependant, lorsqu'il existe, il revêt diverses formes : documents, réunions, formation.

Dans une académie les services juridiques du rectorat ont élaboré en partenariat avec des services du ministère de la justice un vade-mecum à l'usage des chefs d'établissements. Une inspection académique a construit des fiches juridiques très appréciées par les EPLE alors que le rectorat de la même académie ne s'est pas intéressé au conseil préventif.

Dans une autre académie, des informations liées à **l'actualité juridique** sont diffusées et des recommandations sont données lors de réunions de gestionnaires. Par ailleurs, des interventions sont organisées dans les établissements à leur demande.

Le conseil prend aussi la forme d'une **assistance à la rédaction de documents** (règlements intérieurs, statuts d'associations, conventions). Le conseil préventif concerne plus particulièrement le domaine de la vie scolaire. Il est alors le champ d'intervention de services qui n'ont pas nécessairement de liens étroits avec une activité juridique. Ceux-ci diffusent des documents thématiques sur les voyages scolaires, les conventions et les contrats, le traitement de la violence en milieu scolaire, etc. Les gestionnaires des EPLE sont parfois associés à leur élaboration.

Enfin dans l'une des académies visitées, la parution des textes relatifs à la "vie lycéenne" a été accompagnée d'une forte activité de conseil et d'un travail en partenariat avec les EPLE. Elle a été l'occasion de créer au niveau académique un groupe d'impulsion de la vie de l'élève dont une mission est d'établir des documents pratiques répondant sur ce thème aux préoccupations des chefs d'établissements.

C'est bien dans la préparation, avec les EPLE, de la mise en œuvre de dispositions nouvelles que le conseil préventif prend tout son sens. Or tous les acteurs de terrain déplorent **la parution tardive des textes, incompatible avec l'anticipation des mesures d'accompagnement** (explicitation de la réglementation, désamorçage des difficultés, etc.) qui faciliterait leur application.

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

1.2. Le conseil lié au domaine financier, budgétaire et comptable

L'activité de conseil budgétaire, financier et comptable (à destination des chefs d'établissement mais plus directement des gestionnaires et des agents comptables) relève de services spécialisés rectoraux, parfois départementaux. L'administration centrale s'est dotée également d'un bureau de conseil financier et comptable aux EPLE qui appuie son action sur ces structures académiques mais ne s'interdit pas de répondre directement aux personnels des établissements qui le sollicitent.

L'observation des pratiques dans les académies visitées fait apparaître une situation paradoxale. D'une part, la DAF exerce une véritable activité de conseil, dense, reconnue, d'autre part, dans toutes les académies, existent des services financiers et de conseil. Et, pourtant, les gestionnaires et les agents comptables ont exprimé souvent le sentiment d'être “abandonnés” à leur seule initiative et renvoyés très généralement à la nécessité de “se débrouiller seuls”. Il apparaît que **les services financiers des rectorats n'ont pas su, partout, évoluer vers le contrôle de gestion et le conseil** à la suite de la perte des missions de tutelle qui étaient les leurs jusqu'aux lois de décentralisation.

1.2.1. Une activité de conseil financier, budgétaire et comptable assurée au ministère

- UN BUREAU QUI EXERCE A LA FOIS UNE FONCTION REGLEMENTAIRE ET UNE FONCTION DE CONSEIL

Un bureau de la direction des affaires financières est chargé d'établir le lien entre le ministère de l'Education nationale, celui des Finances et les EPLE. Il s'est également donné pour mission de développer une activité de conseil aux EPLE, par l'intermédiaire des services académiques. C'est d'ailleurs le seul bureau du ministère à mentionner explicitement dans son intitulé le “conseil aux EPLE”.

La direction a choisi de ne pas déconnecter l'activité réglementaire de celle de conseil. C'est, par analogie, le choix qui est également fait dans les services académiques qui, lorsqu'ils en sont dotés, disposent de structures assurant à la fois le contrôle et le conseil.

■ LE METIER DE CONSEIL

L'exercice du conseil ne s'improvise pas. Les personnels de ce bureau se sont engagés dans une formation au " métier " du conseil. Une réflexion s'est organisée à cette occasion sur les périmètres respectifs des réponses apportées selon que l'on se situe dans le domaine du contrôle ou dans celui du conseil. C'est ainsi qu'en matière de conseil, le bureau s'autorise à commenter les textes et à sortir en partie de sa compétence financière.

■ UN NECESSAIRE TRAVAIL COMMUN DE DIFFERENTES DIRECTIONS SUR DES DOSSIERS PARTAGES

Les trois bureaux d'administration centrale, DAF (bureau de la réglementation et du conseil aux EPLE), DAJ (bureau des consultations et du contentieux relatif aux établissements et à la vie scolaire) et DESCO (bureau de la réglementation et de la vie des écoles et des établissements) entretiennent des relations permanentes rendues nécessaires par le traitement de dossiers spécifiques partagés.

Les trois bureaux traitent en partenariat un certain nombre de questions et tiennent un discours le plus souvent commun. En revanche, ils ne partagent pas une doctrine commune en matière d'animation des réseaux académiques et de conseil. Si les directions juridique et pédagogique participent, par exemple, au séminaire annuel des responsables financiers académiques, on regrettera, en revanche, qu'aucune action mêlant les différents réseaux (juridiques, financiers, de conseil, pédagogiques) sur lesquels s'appuient les directions n'ait été organisée à ce jour bien qu'ils traitent de questions largement communes.

La mission recommande l'organisation de telles rencontres qui présenteraient l'avantage, là où les services académiques concernés travaillent encore de façon isolée, de favoriser une logique nouvelle de collaboration.

■ L'ANIMATION ET LE CONSEIL DU RESEAU DES RESPONSABLES ACADEMIQUES DES AFFAIRES FINANCIERES

Chaque année un séminaire rassemble les responsables financiers des services déconcentrés. C'est l'occasion d'exposer le détail des évolutions récentes dans la réglementation et de rappeler les grands axes de la politique financière du ministère. Cette année, en outre, un séminaire a réuni spécifiquement les responsables académiques du conseil aux EPLE. Les personnels responsables des services financiers des IA ont, à plusieurs reprises, souligné leur regret de n'être pas assez fréquemment, voire jamais, associés au séminaire annuel

La mission recommande que le niveau rectoral, qui détermine la liste des participants à ces réunions, prenne plus précisément les demandes des IA en considération.

Une messagerie à destination des services académiques : “ Rconseil ”, en place depuis 1998, permet, en outre, aux responsables ou services spécialisés d’adresser et de recevoir rapidement réponse aux questions qu’ils se posent. Les messages archivés et conservés, permettent d’établir un inventaire des difficultés rencontrées. Il s’agit là d’un outil rapide, efficace, largement utilisé dont on peut s’étonner qu’aucun de nos interlocuteurs en académie ne l’ait expressément mentionné.

Enfin, à l’initiative du ministère de l’Education nationale ou de celui des Finances, des rencontres interacadémiques sont organisées sur le terrain, qui rassemblent, autour des représentants de la DAF, de ceux de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, des responsables locaux de la Trésorerie Générale ou d’une Chambre régionale des Comptes, les responsables financiers académiques mais aussi l’ensemble des gestionnaires et agents comptables de ces académies.

La mission recommande la multiplication de ces rencontres qui font partie des événements cités spontanément et appréciés par les gestionnaires et agents comptables des EPLE.

Ces réunions, particulièrement appréciées en raison de la présence commune de responsables de l’Education nationale et du ministère des Finances, représentent pour beaucoup d’agents comptables la seule source légitime du conseil. Certains ont ainsi expliqué recevoir “ les quelques conseils ou informations en provenance des services académiques comme des “ avis ” mais ne tiennent, expliquent-ils, “ pour de véritables conseils que ceux des Finances dans la mesure où, au bout du compte, ce sont les Chambres régionales des comptes qui [les] jugent ”

■ LE CHOIX D’UNE REPONSE DIRECTE, LE CAS ECHEANT, AUX RESPONSABLES D’EPL

Le bureau de la DAF ne s’interdit pas, tout en maintenant sa fonction d’animation du réseau des responsables financiers académiques, de répondre directement, le cas échéant, aux questions des chefs d’établissements, des gestionnaires ou des agents comptables.

La mission n’a pas rencontré de responsables d’établissement ayant pris l’attache de l’administration centrale mais elle a pu noter que les secrétaires généraux ou chefs de division de plusieurs rectorats, comme on pouvait s’y attendre dans un contexte de déconcentration, ont exprimé leurs “ réserves ” quant à la possibilité donnée aux chefs d’établissement de s’adresser directement à l’administration centrale, tout en soulignant qu’aucun dysfonctionnement lié à ce choix n’avait jamais été relevé.

L'échelon académique de proximité devrait être seul, à leur sens, à prendre, en tant que de besoin, l'attache de la DAF. Les uns et les autres se sont cependant accordés à saluer le travail et l'aide de cette direction. Dans le contexte parfois fragile de certains services financiers rectoraux, la multiplicité des sources d'information s'avère aujourd'hui précieuse pour les EPLE.

La mission recommande toutefois que soit précisée la question du niveau pertinent du conseil aux établissements entre l'administration centrale et les rectorats.

■ DES OUTILS DIVERSIFIES DE RECUEIL ET DE DIFFUSION DE L'INFORMATION

Une revue trimestrielle et la mise à disposition d'instruments d'information et de communication électroniques soulignent la volonté de la DAF de développer l'information et le conseil.

Une revue, " Objectif établissement ", est éditée depuis la création du bureau. Le titre même souligne la volonté de la DAF d'articuler une partie de son action autour de la structure de l'EPLE. Le principe est d'y traiter les questions financières d'actualité ou préoccupantes mais non conflictuelles.

Cette revue est transmise à tous les EPLE. En sont également destinataires les rectorats, les inspections académiques, les universités, les CROUS, les chambres régionales des comptes, quelques préfetures, les directions d'administration centrale, les IRA et, à leur demande, quelques conseils généraux et régionaux.

A la différence du choix effectué par la DAJ pour ce qui est de " Lettre d'information juridique " diffusée sur abonnement, la revue " Objectif établissement " est diffusée gratuitement. Ceci explique sans doute qu'elle figure en bonne place dans tous les EPLE à la différence de la " LIJ ", tout aussi utile, qui fait l'objet d'une diffusion plus restreinte.

Outre la messagerie " Rconseil " à destination des seuls rectorats, un outil Intranet vient d'être mis en place. Il dispose d'une rubrique EPLE et complète la revue écrite. Des boîtes aux lettres électroniques permettent un questionnement rapide du bureau.

■ L'AMORCE D'UNE NOUVELLE FORME DE CONSEIL APRES EVALUATION

Il semblerait qu'après les lois de décentralisation, la DAF se soit trouvée confrontée à des difficultés quant à la remontée d'informations, notamment financières. La décision a donc été prise de demander, depuis 1997, la remontée des comptes financiers consolidés des quelque 7800 EPLE de France, via les rectorats. La direction dispose ainsi désormais d'informations

suffisantes qui devraient lui permettre non seulement de réguler les délégations aux académies mais aussi, à terme, **d’instaurer une logique nouvelle de conseil après évaluation aux EPLE**, appuyé sur des données précises.

1.2.2. Pourtant, dans de trop nombreuses académies, des gestionnaires et agents comptables globalement peu satisfaits

Les entretiens comme les enquêtes par messagerie ont cependant mis en évidence que les gestionnaires et agents comptables se sentaient, dans l’ensemble, “ livrés à eux-mêmes ” et n’attendaient plus guère d’aide des services, regrettant que depuis les lois de décentralisation et la suppression de leur mission de tutelle, les “ DAF ” rectorales aient perdu leur compétence en matière d’aide et de conseil aux EPLE.

■ LES DOMAINES DU CONSEIL ET LES MOTIFS D’INSATISFACTION

Les demandes de conseil renvoient le plus souvent aux questions relatives aux marchés publics, à la restauration, la sécurité alimentaire, aux voyages scolaires, aux emplois-jeunes, aux CES et CEC et à la maintenance de l’outil informatique. Une première difficulté tiendrait d’ailleurs, selon les gestionnaires, à l’évolution même de leur métier et à la multiplicité des domaines, tout aussi complexes les uns que les autres, dans lesquels il leur faut désormais développer une réelle maîtrise.

Une autre cause de difficultés relèverait du manque d’information ou des malentendus liés aux évolutions récentes dans la réglementation. Dans au moins deux des cinq académies visitées, les gestionnaires et agents comptables n’ont été informés du contenu du “ décret restauration ” du 6 octobre 2000 que par leurs réseaux syndicaux. ***Cet exemple est révélateur à la fois des dysfonctionnements pouvant exister en matière d’information et de conseil et des difficultés de communication entre le niveau national et ses relais en académie.***

En outre, malgré un certain nombre d’initiatives académiques intéressantes (réalisation et diffusion de brochures, notes d’information), les gestionnaires notent trop souvent “ le manque de réactivité, la lenteur du conseil et l’insuffisance d’anticipation ” des services. Un agent comptable écrit : “ les services attendent la demande plutôt qu’ils ne prennent l’initiative ”. Un autre explique : “ le conseil arrive mais tardivement ”. Il n’y aurait **pas de démarche organisée du conseil** au sein du rectorat, **pas d’anticipation de la demande** par rapport aux textes nouveaux ou à l’actualité. ***La mission d’inspection a effectivement trop souvent remarqué que chacun se forge sa doctrine comme il peut.***

La mission recommande que les rectorats capitalisent les demandes de conseil et les réponses apportées et fassent plus systématiquement des publications sur les

sujets dont les établissements les saisissent. Il serait aussi intéressant de constituer un recueil des circulaires particulières adressées aux EPLE sur des sujets intéressant tous les établissements.

Par ailleurs, dans les académies où se met en place **une logique de bassin, les gestionnaires et agents comptables expriment très souvent le regret de n’y être pas systématiquement associés** et de n’avoir pas communication de ce qui s’y dit. Ils souhaiteraient que, parallèlement aux questions pédagogiques, on y aborde également avec les chefs d’établissement des questions relevant de la gestion. On signalera la satisfaction manifeste des gestionnaires d’une académie qui, unanimement, ont exprimé leur satisfaction d’être réunis trimestriellement par district, à l’initiative du CAFA, sur des thèmes liés à l’actualité.

Comme dans le domaine juridique, de nombreux gestionnaires expriment le souhait que soient organisées des réunions ou des formations communes entre gestionnaires, agents comptables et chefs d’établissements. Un certain nombre de personnels de direction ont eux aussi réclamé une formation significative en matière de gestion financière et comptable.

La mission recommande que l’exercice de la fonction conseil soit l’une des fonctionnalités des bassins ouverte à toutes les catégories de personnels des EPLE. Il est important que l’ensemble de l’équipe de direction dispose toujours des mêmes informations et des mêmes conseils.

■ LE RECOURS AUX PAIRS OU AUX SYNDICATS

Le recours aux pairs ou au canal syndical apparaît comme le vecteur privilégié du conseil dans ces domaines. Les gestionnaires et agents comptables se donnent d’ailleurs à titre individuel des référents. “En cas de besoin on commence par questionner les collègues, accessoirement le rectorat”, explique l’un d’eux. Un autre écrit : “nous avons recours à un réseau de fait entre collègues proches ou issus de la même promotion et disséminés en France, ce qui permet de confronter les solutions”. Un troisième cite ses trois grandes sources d’information : il se tourne, lorsqu’il a besoin de conseils, soit vers le réseau des gestionnaires et agents comptables, soit vers des collègues bien identifiés, soit encore vers des formateurs rencontrés dans les formations organisées par le CAFA.

De nombreux rectorats ont d’ailleurs contribué à mettre en place et organiser ces “réseaux de compétences” souvent cités. Dans une académie, on transmet régulièrement aux EPLE les compte rendus des réunions organisées autour de thèmes spécifiques choisis par ce réseau. Ailleurs, on diffuse des “fiches conseils” élaborées par des pairs à tous les établissements de l’académie. Le **conseil par les pairs**, comme le note un agent comptable, pose cependant la question de sa **légitimité**.

La mission recommande que les niveaux ministériel ou académiques assurent davantage la mutualisation des initiatives locales, gage d'une diffusion générale de l'information et d'une validation du conseil informel entre pairs.

1.2.3. Un réseau académique de divisions d'affaires financières hétérogène et fragile

Le niveau académique rencontre des difficultés pour apporter aide et conseil. En réponse aux questions posées dans le cadre de l'enquête Intranet, un agent comptable écrit : “ depuis la disparition de la tutelle, il n'y a plus d'interlocuteur identifié ”. Un autre souligne : “ il semble que les anciens services de tutelle n'aient toujours pas été remplacés ”.

A la suite des lois de décentralisation, les divisions des affaires financières académiques ont effectivement perdu la plus grande partie des missions liées à leur rôle de tutelle en même temps qu'une bonne partie de leurs pouvoirs d'investigation. **L'implosion de ces divisions a, de fait, désorganisé la fonction conseil.**

Si quelques académies se sont attelées à faire évoluer les missions des services dans le domaine financier, on regrettera, en revanche, que d'autres n'aient pas encore su prendre, quinze ans après les lois de décentralisation, le relais du contrôle de gestion et du conseil. **Certaines commencent, de façon extrêmement intéressante, à organiser l'activité de conseil dans le cadre d'une unique division s'articulant autour de l'ensemble des questions concernant l'EPL.** D'autres ne disposent d'aucune structure de ce type.

La mission recommande que l'administration centrale encourage et fasse connaître les initiatives positives prises en ce sens par certains rectorats.

■ UNE INSUFFISANTE COLLABORATION ENTRE LES DIFFERENTS SERVICES DE CONSEIL

A l'exception des quelques rectorats où une même division rassemble les services dédiés au conseil qu'il soit juridique, financier ou de gestion, la plupart fonctionnent encore avec des services éclatés. En particulier, **la collaboration régulière entre les services financiers et juridiques n'est pas partout assurée.** En outre, les relations avec leurs correspondants dans les inspections académiques, qui sont dotées de cellules de conseil, sont souvent extrêmement ténues.

Un agent comptable écrit : “ on constate assez souvent que les réponses apportées aux collègues par les IA sont moins complètes et parfois différentes de celles apportées par le rectorat aux lycées. Une harmonisation académique serait nécessaire ”.

La mission recommande que soient clarifiées les compétences entre les différents niveaux académiques en ces domaines. En fonction de l'organisation propre à chaque académie la fonction conseil peut être structurée différemment. Encore faudrait-il que les contours des missions, des compétences et des domaines d'intervention respectifs soient clairement définis et affichés dans le cadre d'un organigramme lisible.

■ LES VECTEURS DU CONSEIL

Comme dans le domaine juridique, la grande majorité des sollicitations se fait par téléphone et la réponse par le même canal. **La mission n'a pas trouvé de service dans lequel on mesurerait les délais de réponse aux établissements** (mesure de la “ qualité du service rendu ”). Si l'écrit prévaut pour tout ce qui relève de procédures administratives, le téléphone est le vecteur privilégié du conseil. C'est dire aussi le potentiel de confiance nécessaire pour que la seule réponse téléphonique suffise.

Un certain nombre de services académiques s'engagent dans la mise à disposition des EPLE de messageries ou d'outils Intranet. Un projet de mise en place d'un espace Intranet académique consacré à l'information financière et comptable des établissements, sous la forme d'un système de questions/réponses ou “ FAQ ” (Foire Aux Questions), paraît particulièrement intéressant. L'opération a pour ambition de rompre le sentiment d'isolement de certains gestionnaires et agents comptables en éditant immédiatement à destination de toute l'académie les questions posées et les réponses qui leur sont apportées.

1.3. Le conseil lié aux questions relatives à l'hygiène et à la sécurité

Ces dernières années ont été marquées par une montée en charge des questions relatives à l'hygiène et à la sécurité. Depuis la parution du décret n° 95-680⁶, l'ensemble des académies a progressivement “ installé ” un inspecteur (IHS) chargé d'assurer à la fois des fonctions de contrôle, d'expertise et de conseil sur l'ensemble de ces questions.

C'est donc lui, avec ses relais en EPLE, les “ ACMO ” : (Agents Chargés de la Mise en Œuvre des règles d'hygiène et de sécurité), qui a en grande partie, parallèlement aux compétences que peuvent développer certaines collectivités territoriales, le rôle de conseil aux EPLE en ces domaines.

⁶ Décret du 9 mai 1995, modifiant un décret de 1982 régissant la fonction d'inspection en matière d'hygiène et de sécurité.

Les grands secteurs d'interrogation des chefs d'établissements et des gestionnaires concernent les problèmes immobiliers, la sécurité, la nécessité ou le caractère facultatif des contrats d'entretien, les matériels pédagogiques et les conditions de leur utilisation, les produits de laboratoire, les cuisines collectives ou pédagogiques, la réglementation du travail, les conditions de vie des agents et des usagers, la sécurité sanitaire des aliments.

Les chefs d'établissement, selon leurs habitudes antérieures, continuent à prendre prioritairement sur ces différentes questions l'attache soit de l'inspecteur du travail, soit de la collectivité territoriale de rattachement. Ils commencent à s'adresser à l'IHS.

Dans plusieurs académies, les IHS ont renvoyé l'exercice du contrôle et de la sanction vers les collectivités territoriales parce qu'elles sont les financeurs des opérations. Ils consacrent l'essentiel de leur activité à la fonction conseil qu'ils ont à assurer et souhaitent s'y positionner essentiellement. *Cette restriction de leur rôle a étonné la mission d'inspection.*

Plus surprenant encore, dans au moins deux académies sur les cinq visitées, les entretiens avec les représentants des conseils généraux ont montré que la fonction même d'IHS leur était pour le moment totalement inconnue. Il est regrettable qu'aucune information n'ait, dans certaines académies ou départements, été assurée par les services académiques dans un domaine où des actions en partenariat ou une répartition des compétences devront être envisagées dans les deux domaines du fonctionnement et de la sécurité des établissements.

La mission recommande aux services académiques d'assurer partout aux IHS un positionnement moral et matériel satisfaisant et de veiller à ce qu'ils puissent partout accomplir leurs missions, même si certaines sont perçues parfois comme "dérangeantes".

2. LE CONSEIL DANS LES DOMAINES PÉDAGOGIQUE ET ÉDUCATIF

2.1. Le conseil dans le domaine pédagogique

2.1.1. *Une accumulation des textes officiels génératrice de conseils dans l'urgence*

Hormis le “ Nouveau Contrat pour l'Ecole ” qui proposait 158 mesures en 1995, les EPLE ont été destinataires depuis janvier 1996 de plus d'une centaine de textes réglementaires⁷ importants à mettre en œuvre, soit environ un texte tous les 15 jours. Rien d'étonnant alors à constater dans les établissements une certaine lassitude : “ une réforme chasse l'autre ”, “ harcèlement textuel ”, succession incessante de textes qui suscite l'image du “ boa qui avale successivement plusieurs antilopes sans parvenir à les digérer ”.

Les chefs d'établissement rencontrés ont longuement, et à plusieurs reprises, insisté sur l'intérêt qu'il y aurait à se préoccuper en amont de la lisibilité des réformes, avant que de se préoccuper du conseil, nécessaire dans l'urgence, en thérapie de ce qui a été mal organisé au départ. On regrette le manque d'anticipation. Les uns et les autres s'accordent à dire qu'ils trouvent toujours des conseils “ trousse d'urgence ”, mais la préoccupation stratégique, en revanche, ne trouve pas de réponse.

La mission recommande de développer l'aide au diagnostic et en “ conseil en accompagnement des stratégies politiques ” mises en œuvre.

En outre, comme le remarquent d'autres chefs d'établissement, dont l'un d'eux cite l'exemple des travaux croisés, “ si la fonction conseil a évolué positivement et si le conseil s'exerce aujourd'hui réellement, en revanche **le contexte des réformes incessantes dans lequel la fonction s'inscrit n'a pas évolué et fait souvent perdre de sa substance au conseil** ”.

2.1.2. *Un principe général au niveau central : la non intervention directe et individuelle*

La DESCO, selon les déclarations des responsables rencontrés, n'intervient pas dans le conseil pédagogique aux établissements de façon directe et individuelle ; elle se situe dans des

⁷ On trouvera la liste de ces textes en annexe.

fonctions de pilotage, de conseil et de soutien aux académies auxquelles il incombe d'organiser le relais avec les établissements. La direction diffuse régulièrement aux académies, aux établissements et aux personnels des informations et des documents sur les réformes introduites.

Dans le cadre de la déconcentration la DESCO a pour interlocuteurs les académies et, en particulier, les conseillers des recteurs et les inspections territoriales à compétences pédagogiques. On remarquera l'engagement, formulé dans la dernière circulaire de rentrée, **de doter rapidement les académies d'outils d'aide et d'accompagnement des réformes qui sont vivement réclamés par les établissements**. Dans le même esprit la DESCO souhaite, par exemple, s'appuyer pour les travaux croisés, sur son réseau de correspondants académiques " collège " afin de déterminer et diffuser avec eux l'aide concrète à leur apporter pour la mise en place de cette mesure.

2.1.3. Une situation contrastée au niveau académique

La situation est assez contrastée d'une académie à l'autre, **mais c'est le plus souvent l'absence d'une volonté clairement affirmée en matière de conseil pédagogique aux établissements qui prévaut**.

" A vrai dire ", comme l'estime un responsable académique, " on ne sait pas toujours qui pilote les établissements sur le plan pédagogique, les chefs d'établissement eux-mêmes, les inspecteurs, les IA-DSDEN, le recteur ? ".

Ainsi, trop souvent, **il n'y a pas de politique clairement explicitée en matière de conseil aux EPLE en général, et donc en matière de conseil dans le domaine des réformes pédagogiques en particulier**. Les chefs d'établissement de l'une d'entre elles se sont d'ailleurs demandé à l'occasion de cette étude, s'il " y aurait une fonction conseil qui leur aurait échappé "...

À l'inverse, une académie dont le recteur affirme que " le dialogue, associé à la fonction conseil, est le moteur des réformes et du développement de l'académie ", s'appuie sur cette fonction dans sa relation opérationnelle aux EPLE.

Une autre académie manifeste une volonté nouvelle d'écoute et de conseil des chefs d'établissement. Le " développement de la fonction de conseil pédagogique auprès des établissements " est expressément inscrit dans le programme de travail académique ainsi que dans le projet de contrat de l'académie avec l'administration centrale. La mission d'inspection a cependant mesuré toute la distance qui peut exister entre le discours et la réalité : ce n'est que lors de l'entretien qui s'est tenu la dernière demi-journée des quatre journées passées dans

cette académie que les inspecteurs généraux ont enfin appris que la fonction conseil aux EPLE était expressément inscrite dans le contrat. Il est remarquable qu'aucun précédent interlocuteur ne l'ait signalé.

2.1.4. Le conseil pédagogique se confond trop souvent avec le conseil en accompagnement des réformes

Lorsque la mission d'inspection s'est entretenue avec les différents représentants des IPR, des IEN mais aussi avec les chefs d'établissement sur le conseil qu'ils assuraient ou dont ils pouvaient bénéficier, *c'est toujours le conseil lié à la mise en œuvre des réformes pédagogiques qui a été évoqué comme si, dans le fond, toute l'action pédagogique s'y trouvait résolue.*

On ne dit rien spontanément du conseil que pourrait, par exemple, solliciter un chef d'établissement se trouvant devant une situation complexe non résolue par les réformes nationales. Pourtant, dans les domaines pédagogique ou de la vie scolaire, on peut imaginer qu'un chef d'établissement ou des équipes d'enseignants se trouvent désemparés face à des situations particulièrement difficiles que la mise en place de réformes ne peut seule résoudre.

2.1.5. Un conseil pédagogique souvent en contradiction avec la logique de l'autonomie des EPLE

Le conseil pédagogique, qu'il s'agisse de conseiller un établissement " autonome " sur la mise en œuvre de réformes nationales ou de l'aider à résoudre des situations pédagogiques complexes hors réforme, renvoie à la notion d'autonomie des établissements et nécessite une approche particulièrement réfléchie et fine du conseil.

Lorsque, dans une académie, certains inspecteurs pédagogiques regrettent que " l'autonomie des établissements [soit] vécue comme l'expression de l'indépendance ", on peut douter de la façon dont le conseil peut être dispensé. On confond ici trop souvent conseil et injonction. Lorsque d'autres expliquent : " il n'y a pas eu à proprement parler de demande des établissements qui ont eu à mettre en place une réforme *obligatoire* ", ils soulignent bien, d'une autre façon, la difficulté du sujet et de la démarche.

De façon plus générale, la difficulté du conseil dans la mise en œuvre d'une réforme réside, pour les corps d'inspection à compétences pédagogiques, dans la nécessité de s'inscrire à l'intersection de cette volonté nationale très prégnante de réglementer jusque dans le détail d'une part, et de la nécessité d'une prise en compte véritable de l'autonomie des EPLE et des spécificités locales d'autre part.

2.1.6. La solitude des équipes de direction

Les chefs d'établissement estiment dans leur grande majorité que “ les réformes sont conçues sans tenir compte de la capacité des établissements à les mettre en œuvre, ce qui rend souvent les textes inapplicables ”. Dans le même esprit, les corps d'inspection à compétences pédagogiques, eux aussi débordés par l'accumulation de réformes, ne sont guère en mesure d'en accompagner la mise en place, encore moins le suivi.

L'information sur une réforme complexe ne résoud pas tout : on maintient l'illusion d'une information correcte des établissements, tandis que l'on néglige la complexité et la réalité du terrain. Les Projets Pluridisciplinaires à Caractère Professionnel (PPCP) en lycée professionnel ont été cités à plusieurs reprises comme l'exemple d'une réforme décidée trop rapidement, mise en œuvre de façon précipitée et dont les modalités de mise en place pourraient se résumer, selon les chefs d'établissement, en : “ débrouillez-vous ”.

Par ailleurs, si des mesures spécifiques d'accompagnement ont bien été mises en œuvre pour la réforme des lycées, en revanche, pour la réforme des collèges, les chefs d'établissement ont du, le plus souvent, faire face seuls. Aucune aide concrète ni aucun soutien n'ont été apportés aux équipes enseignantes, en particulier en matière d'outils pédagogiques et de formations. **L'impulsion et l'animation de proximité nécessaires ont trop souvent manqué.** L'isolement relatif des enseignants de chaque discipline, le peu de présence dans certains établissements des corps d'inspection, l'absence d'un réseau identifié à l'intérieur d'un bassin de formation, par exemple pour faire se rencontrer les enseignants, ont représenté autant de facteurs renforçant encore les pesanteurs.

C'est donc très largement sur les équipes de direction et les équipes éducatives que pèse la responsabilité de la mise en œuvre des réformes. ***On se retrouve une nouvelle fois à la croisée de l'illusion sans cesse renaissante d'un gouvernement possible par circulaires et de la nécessité d'une adaptation locale, terrain privilégié du conseil.***

2.1.7. Des mesures spécifiques d'accompagnement encore rares

Les mesures spécifiques n'ont pu être observées que dans une seule académie où des dispositions ont été prises, de façon structurée, pour accompagner les différentes réformes et aider les établissements dans leur mise en œuvre :

- les Travaux Personnels Encadrés (TPE) en lycée : la réforme avait été anticipée et un rapport sur l'expérimentation a été diffusé l'an passé. Au niveau de chaque bassin une “ structure de veille ” a été mise en place par les inspecteurs et l'équipe de bassin. Un “ groupe TPE ” (en général, 1 IPR, 1 DSDEN adjoint et 4 chefs

d'établissement) fait remonter les difficultés des établissements du bassin pour élaborer et proposer des documents pour les aider dans la mise en œuvre des TPE. Des formations sont également proposées dans le plan académique de formation (PAF) dans lequel elles sont inscrites en fonction des demandes des établissements ;

- les PPCP : Aidés d'outils d'animation et d'explication, les inspecteurs et une quarantaine de professeurs animateurs formés spécialement interviennent dans les établissements, chaque inspecteur ayant plusieurs établissements en responsabilité. C'est essentiellement une action de conseil, mais qui, dans certains cas, peut être à la limite du contrôle ;
- les travaux croisés : Sur la base des résultats d'enquêtes menées dans les collèges, certains établissements “ extrêmes ” (bons ou à risques) sont visités. Les inspecteurs font état, à cet égard, de l'impossibilité de voir tous les établissements et des difficultés qu'ils rencontrent pour assurer le suivi. Les expériences positives seront toutefois capitalisées et diffusées sur le site académique par l'intermédiaire des revues du CRDP.

Il faut souligner cependant qu'un début de travail commun existe dans une autre académie, entre les services administratifs (organisation scolaire, vie scolaire), les corps d'inspection pédagogiques, le délégué académique à l'enseignement technique et le chef du service académique d'information et d'orientation : **quelques documents co-signés concernant la mise en place des dernières réformes ont été diffusés aux établissements**. Les chefs d'établissement disent avoir apprécié, en outre, le document diffusé sur la réforme du collège qui leur permettait de connaître les établissements où des expériences s'étaient déroulées et de prendre éventuellement directement leur attache pour obtenir des informations ou un conseil.

2.1.8. Un développement de la fonction conseil des corps d'inspection largement lié aux réformes pédagogiques⁸

La fonction conseil est une des missions normales, statutaires, des corps d'inspection mais elle est souvent occultée par les autres. Les réponses qu'ils apportent pour assurer cette fonction prennent différentes formes : réunion de bassin de formation, inspecteur référent pour chaque établissement, amorces d'inspections globales, réunions pédagogiques des professeurs d'une même discipline dans un ou plusieurs établissements. Ces réunions pédagogiques, qui sont souvent l'occasion d'aborder la fonction conseil dans son champ

⁸ Sur les responsabilités des corps d'inspection à compétences pédagogiques, on se reportera au rapport n° 0011/0012 de mars 2000 conjoint aux deux inspections générales et intitulé : “ Les tâches des inspecteurs territoriaux ”

spécifiquement disciplinaire, se tiennent de moins en moins lors des visites d'établissements à des fins d'inspection individuelles, en raison de l'évolution des tâches des corps d'inspection. Ainsi, la fonction conseil de ces corps connaît un développement qui est largement lié aux réformes pédagogiques.

Cependant les recteurs dans leur ensemble affichent l'objectif de renforcer le pilotage pédagogique académique en s'appuyant à la fois sur une nouvelle organisation territoriale et sur la création d'une fonction de "responsable pédagogique académique", confiée le plus souvent à un IA-IPR. Ce dernier est en charge de l'animation pédagogique en liaison avec les corps d'inspection, les autres responsables académiques et les chefs d'établissement.

Dans une des académies visitées, le pilotage pédagogique repose sur des dispositifs relayés par les corps d'inspection. Une "brigade" d'inspection par bassin suit ainsi les lycées et les collèges (dans ces derniers, les mises à niveau sont suivies par des équipes mixtes IPR/IEN). Les réunions de bassin montrent d'ailleurs qu'il y a une solide intégration des inspecteurs dans la mise en œuvre de la politique académique. Les échanges se poursuivent entre chefs d'établissements dans les districts, zones d'animation de proximité.

Ailleurs, dans la majorité des cas, les corps d'inspection répondent aux sollicitations des établissements mais certains regrettent que le conseil arrive après que l'organisation pédagogique de l'établissement a été arrêtée. La marge de manœuvre est donc faible mais on s'efforce de donner le conseil adapté. Dans la plupart des académies visitées, même si c'est parfois avec des fortunes diverses, on souligne l'évolution des fonctions des corps d'inspection telle qu'elle est perçue notamment par les chefs d'établissement. **Les inspecteurs se situeraient désormais plus souvent dans un rôle de conseil que dans un rôle de vérification et d'inspection et la fonction conseil aurait pris un élan particulier avec la mise en œuvre des récentes réformes.**

Les IA-IPR d'une académie soulignent toutefois qu'ils sont souvent sollicités mais ils attirent l'attention sur l'ambiguïté de leur positionnement : **conseillers, mais aussi évaluateurs et représentants du recteur.**

Les modes d'intervention des corps d'inspection dans le domaine de l'apprentissage méritent une attention particulière et gagneraient à être plus largement imités. Dans le cadre de leur mission de contrôle et de conseil des centres de formation par l'apprentissage (CFA), les services académiques d'inspection de l'apprentissage sont en effet conduits à assurer, à partir d'un suivi systématique de ces établissements (un inspecteur est correspondant de chaque CFA), une mission élargie et permanente de conseil, notamment pédagogique. Cette mission s'effectue après accord de l'organisme gestionnaire du CFA.

Les établissements ne sont cependant pas tous demandeurs de conseils. Ceci est flagrant dans une académie dans laquelle les lycées ont du mettre en place une réforme “ obligatoire ” et où le “ conseil ” est passé par l’intermédiaire d’une série de réunions. Alors que la réussite d’une réforme passe par l’implication des corps d’inspection à compétences pédagogiques, on ne s’étonnera pas de ce que leur engagement, dans une telle situation, soit très inégal.

Il faut ajouter que, dans un certain nombre d’académies, le positionnement des IA-DSDEN est ambigu par rapport à l’activité de conseil des corps d’inspection à compétences pédagogiques. **Certains des IA-DSDEN déplorent que la dimension gestionnaire de leur métier se développe au détriment de la dimension pédagogique.**

2.1.9. Le recours aux niveaux de proximité

Les bassins de formation constituent, dans deux des académies visitées, les structures-relais du conseil pour la mise en œuvre des réformes pédagogiques.

La première, dont les chefs d’établissement affirment que les bassins sont un outil de réflexion, de proposition, d’analyse et un lieu du conseil entre pairs et d’échanges d’expériences, s’est appuyée sur ce nouveau dispositif pour accompagner la réforme du lycée. On a notamment réuni les enseignants concernés dans les établissements au niveau de chaque bassin de formation.

Dans la seconde, des inspecteurs différents ont été désignés dans chaque bassin (animé par un administrateur scolaire) pour suivre de façon transversale l’aide individualisée, les TPE, les travaux croisés et les PPCP. Il s’agit d’une mission que se sont donné les corps d’inspection, en accord avec le recteur. La complexité des relations des corps d’inspection avec les “ administrateurs scolaires ” (animateurs de bassin) mériterait, cependant, que les autorités académiques y prêtent une attention particulière.

La mission recommande que le nouvel échelon infradépartemental soit considéré par les académies comme un des niveaux les mieux appropriés pour l’échange et le conseil dans le domaine pédagogique.

2.1.10. Une évaluation des effets du conseil encore trop limitée

À l’administration centrale, par exemple, la sous-direction chargée de l’aide à la mise en place des réformes a bien édité, plusieurs semaines après la parution du texte officiel, une brochure sur les travaux personnels encadrés, diffusée à tous les enseignants des lycées ainsi qu’aux corps d’inspection, aux IUFM, etc., mais elle n’est pas en mesure de connaître le taux de

pénétration de cette brochure dans les établissements. Elle “ espère ” cependant que la mise en ligne de ce même texte sur Internet facilitera son accès par les enseignants.

Dans les académies visitées, **les effets du conseil ne sont pratiquement jamais évalués**, si ce n'est par les IA-IPR d'une académie qui soulèvent la question du suivi des conseils donnés, ou par les conseillers techniques d'une autre académie qui, a contrario, relèvent les échecs rencontrés dans la mise en œuvre des PPCP, quand la présentation en a été faite de manière magistrale et injonctive.

2.2. Le conseil dans le domaine de l'action éducative

Dans le cadre de son évaluation sur la place de la vie scolaire dans le conseil aux EPLE, la mission d'inspection s'est attachée à centrer son observation sur les conditions qui ont présidées à la mise en œuvre de deux mesures particulièrement importantes de la rénovation de la vie scolaire. La première concerne les **instances relatives à la vie lycéenne** et la seconde traite des **mesures relatives aux procédures disciplinaires** dans les EPLE (circulaires du 11.07.2000).

Ainsi que la mission d'inspection l'a déjà souligné dans d'autres chapitres du présent rapport, **la mise en place de ces nouvelles dispositions extrêmement lourdes s'est effectuée dans des délais particulièrement rapides**, parfois à marche forcée, notamment en ce qui concerne le conseil de la vie lycéenne (un mois seulement après la rentrée scolaire et avec un délai de 14 jours entre l'établissement des listes électorales et les élections !).

Aucune marge de manœuvre n'était laissée aux établissements : “ le chef d'établissement fixe la date des élections qui doivent avoir lieu avant la fin de la septième semaine de l'année scolaire ” précisait le texte officiel qui s'empressait, quelques pages plus loin, de présenter un calendrier particulièrement détaillé des opérations.

A quels objectifs le chef d'établissement pouvait-il alors s'attacher ? Informer la communauté scolaire sur l'importance de ces dispositions qui soulignaient notamment que “ l'apprentissage de la démocratie ” est une mission fondamentale de l'école ? Conduire en un temps si bref une politique d'appropriation de ces nouvelles dispositions afin de favoriser une meilleure prise en compte des questions touchant à la vie et au travail scolaires ? Impulser une nouvelle dynamique de dialogue ? Ou “ veiller à ce que la mise en place s'effectue – sans vague – dans le strict respect des dispositions réglementaires ” ?

Confrontés à l'installation de ces réformes,⁹ dont la mise en place était “ surveillée ” de près par la hiérarchie, **il était réaliste de penser que les chefs d'établissement feraient primer la conformité sur l'appropriation collective.**

La fonction de conseil a trouvé sa légitimité dans le champ de cette exigence. Le conseil, sollicité aussi bien auprès des services juridiques des rectorats ou des IA qu'auprès des services en charge des établissements ou de la vie scolaire, parfois des deux, quelquefois auprès du proviseur de la vie scolaire ou de l'IA-IPR EVS, a porté aussi bien sur des difficultés d'interprétation¹⁰ que sur des contradictions concernant, par exemple, la représentation des élèves des classes post baccalauréat.

Ainsi, la préoccupation juridique, le souci de conformité, la crainte du contentieux ont conduit à chercher et à obtenir (parfois assez difficilement), le conseil nécessaire auprès des services administratifs aux dépens d'une réflexion collégiale nécessaire à la naissance d'un dialogue renouvelé au sein de l'établissement.

Les académies elles-mêmes, conscientes des difficultés d'interprétation et de mise en œuvre, ont parfois secondé l'action des établissements en leur fournissant des “ conseils ” sur la marche à suivre. Pour mesurer la complexité de cette réforme, qui devait, rappelons-le, être mise en place en pleine rentrée scolaire, il suffit d'indiquer qu'une des académies visitées a édité un “ manuel ” comportant plus de 70 pages d'explications. Les responsables de cette initiative louable n'étaient d'ailleurs pas sûrs d'avoir répondu à toutes les interrogations possibles des chefs d'établissement sur ces textes nouveaux.

Par ailleurs, la mission d'inspection a constaté que particulièrement rares ont été les établissements qui ont sollicité aide et conseil pour la mise en œuvre de ces dispositions sous la forme d'une intervention extérieure au sein de leur établissement.

La mise en place du “ nouveau règlement intérieur ” a donné lieu aussi à des impulsions académiques fréquentes par la publication de guides d'aide à la mise en œuvre. Mais, là encore, il n'y a pas eu de réel accompagnement de ces mesures auprès des établissements afin “ d'inscrire le nouveau régime des sanctions disciplinaires dans une logique éducative au sein de l'établissement dans le souci d'une appropriation collective ”.

⁹ Parmi d'autres réformes tout aussi importantes lancées en même temps comme le montre la liste publiée en annexe.

¹⁰ Par exemple sur les journées citoyennes qui constituent des moments de réflexion et de débat sur la démocratie lycéenne mais qui ne sont pas des journées banalisées, les cours étant maintenus.

Une académie a conduit une action déterminante en ce domaine et développé une forte activité de conseil auprès des EPLE : diffusion de textes d'application “ vus du côté des chefs d'établissement ”, mise en place d'un dispositif de réponses immédiates, publication de documents pratiques, etc. La mise en place de ce volet d'aide et de conseil s'inscrivait dans le projet académique d'appui structurel aux établissements.

L'obtention d'un conseil répondant aux besoins et aux attentes dans le domaine de la vie scolaire n'est pas toujours chose aisée : la multiplicité des services académiques ou des personnes (inspecteurs, correspondants, chargés de mission...) en charge de l'action éducative ou de la vie des établissements rend particulièrement malaisé et hasardeux la recherche de l'interlocuteur compétent. **Ces différents services ou personnels ayant rarement conduit une analyse commune et conçu une adaptation académique de ces textes, il n'est pas rare d'en obtenir des interprétations divergentes.** Comment s'étonner alors que le demandeur préfère s'adresser à ses pairs ou à ses organisations professionnelles et syndicales ? Il est d'ailleurs intéressant d'observer combien les réunions de chefs d'établissement au sein des nouveaux bassins territoriaux remplissent une fonction de conseil entre pairs.

La mission recommande à l'administration centrale de mettre à la disposition des académies et des EPLE, en temps opportun, des textes commentés, lisibles, adaptés à la réalité des établissements et de mise en œuvre possible, soulignant les points délicats et donnant les conseils nécessaires. Elle pourrait utilement reprendre la démarche engagée dans la publication nationale “ repères pour la conduite à risques ” (BO spécial de novembre 1999) qui regroupait un guide théorique et un guide pratique.

La mission recommande au niveau académique, tout particulièrement dans le domaine de la vie scolaire, d'accompagner les établissements dans l'élaboration, et si besoin, dans la mise en œuvre de leur projet. Il leur appartient pour ce faire de regrouper et de mettre en synergie les services concernés. La fonction de l'IA-IPR EVS devra ainsi se voir plus centrée sur les établissements notamment dans une démarche renouvelée d'accompagnement et de conseil.

Il est apparu à la mission d'inspection que la plupart des académies traitaient encore trop fréquemment ces questions de vie scolaire ou éducative à travers le seul prisme de leur aspect juridique : on apporte une réponse “ fondée ” juridiquement à des questions de chefs d'établissement qui ont d'abord une signification “ politique ”, au sens de la politique éducative de l'EPLE.

La mission recommande aux académies d'intégrer dans leur réflexion globale sur la vie des élèves les aspects “ éducatifs ” en même temps que “ pédagogiques ”. Cette approche permet, en effet, de donner des réponses et des conseils autres que simplement “ techniques ”.

3. LE CONSEIL PROSPECTIF : DÉVELOPPEMENT ET PROJETS DES ÉTABLISSEMENTS

3.1. Le conseil pour le développement des établissements

S'il est un domaine où les établissements sont en attente de conseil expert, c'est bien celui qui se rapporte à leur développement et à l'évolution de leur offre de formation. Le conseil prospectif attendu doit leur permettre de mieux comprendre l'évolution de leur environnement ainsi que les stratégies à mettre en place pour conduire leur développement et construire le projet de leur établissement. **L'aide au diagnostic et l'ouverture prospective fondent bien cette conception du conseil.**

Les conseillers techniques des recteurs, les inspecteurs pédagogiques et les services spécialisés du rectorat (organisation et carte scolaire, programmation, cellules d'ingénierie de formation et de projet, etc.), voire parfois des spécialistes extérieurs (ingénieurs pour l'école), apportent une expertise appréciée en ce domaine. S'agissant plus particulièrement des conseillers techniques du recteur, les fonctions traditionnellement dévolues aux DAFCO (définition d'une stratégie académique, mise en œuvre et suivi des plans de développement et d'action des GRETA) se traduisent naturellement par des recommandations, voire des instructions, mais aussi par l'exercice d'une importante fonction de conseil aux EPLE constitutifs des groupements.

De la même manière certains DAET et CSAIO sont souvent sollicités par les établissements pour les aider à construire leur projet, définir des orientations ou les conseiller dans le domaine de la relation emploi-formation. A cet égard un CSAIO fait observer que, pour lui, **le vrai levier d'intervention se situe dans le projet d'établissement qui demande des analyses en amont et aboutit à des conseils et des préconisations en aval.**

Il convient de souligner que toutes les académies sont soucieuses de renforcer leurs liens avec le secteur économique, d'être à l'écoute de ses besoins et de favoriser des projets communs.

Dans ce domaine également, la nouvelle organisation territoriale en bassins de formation conduit à une réflexion commune des chefs d'établissements sur les évolutions à envisager notamment en termes de **carte des formations**. Cette nouvelle organisation tend à évoluer : de structure d'échange à l'usage des seuls chefs d'établissement elle deviendrait un

“ échelon ” où seraient assurées notamment les missions suivantes : étude prospective de l’offre d’enseignement, mise en cohérence des projets d’établissement, élaboration d’un projet pour “ l’échelon ” local. Il a été signalé à plusieurs reprises que, paradoxalement, la présence des inspecteurs pédagogiques, considérés comme les représentants de la hiérarchie, n’est pas systématiquement souhaitée lors de ces réunions.

Les modalités de la prise en compte institutionnelle des projets de développement des établissements, leur inscription dans les schémas régionaux ou les plans académiques de développement, leur apparaît manquer parfois de transparence et de cohérence par rapport notamment aux engagements (ou aux encouragements) initiaux. ***Le retour d’information reste encore bien souvent insuffisant en matière de développement.***

Les collectivités territoriales ne se sont pas dotées, dans la grande majorité des cas, de structures propres en matière de conseil expert. Elles s'appuient le plus souvent sur l'expertise des corps d'inspection à compétences pédagogiques ou des représentants des branches professionnelles, particulièrement dans l’optique de l’adéquation emploi-formation. L’évolution de l’offre de formation s’effectue dans la majorité des régions dans le cadre d’une programmation concertée et régulièrement actualisée entre le président du conseil régional et le recteur d’académie.

La mission d’inspection tient à souligner la qualité de la contribution des collectivités locales et territoriales au développement des établissements. Accompagnant les évolutions et les réformes, les anticipant parfois (notamment dans le domaine des nouvelles technologies) elles jouent un rôle déterminant dans le développement des EPLE.

Dans la majorité des cas on peut considérer que l’EPLE est en mesure de trouver, le plus souvent au sein de son académie, le conseil expert nécessaire à son développement et à l’évolution de son offre de formation. **Mais l’exercice du conseil n’assure pas toujours l’articulation entre les perspectives de développement de l’EPLE et son projet d’établissement.**

Dans ce contexte, il est d’autant plus important de recourir au conseil des corps d’inspection à compétences pédagogiques que leur expertise, notamment dans des domaines techniques générateurs d’investissements lourds et pluriannuels est incontestable et éviterait que des équipements soient acquis sans projet pédagogique et ne se trouvent, de ce fait, souvent sous-utilisés.

La mission d'inspection recommande aux autorités académiques d'assurer une réelle fonction de proximité auprès des établissements, notamment dans le cadre des bassins de formation, afin de les aider, dans la continuité et la transparence, à faire évoluer leur offre de formation.

3.2. Le conseil relatif aux projets d'établissement

Le rôle en matière de conseil dans le domaine des projets d'établissement revient essentiellement aux académies.

3.2.1. Une grande diversité des politiques et des pratiques académiques en matière de projets d'établissement

Le projet d'établissement, parce qu'il traduit les choix de l'EPLE dans le champ de l'autonomie pédagogique tout en respectant les objectifs nationaux déclinés au plan académique, **devrait être un terrain privilégié pour l'exercice du conseil stratégique**, qu'il soit demandé ou donné. Il y a là pour les chefs d'établissements matière à solliciter des conseils, et pour les rectorats et les inspections académiques à en donner, tant sur la méthodologie d'élaboration et de l'utilisation des outils, que lors de l'examen des projets avant leur mise en œuvre ou encore lors de l'évaluation annuelle.

Or les politiques et les pratiques académiques recouvrent des réalités très diverses. Ce constat corrobore d'ailleurs les observations faites par l'inspection générale de l'éducation nationale à l'occasion de l'étude qu'elle a réalisée, en 1999-2000, sur le thème " décentralisation et projet d'établissement " ¹¹.

Les projets sont normalement appelés aujourd'hui à prendre une dimension stratégique, et **les politiques académiques** dont la dynamique de projet d'établissement constitue un axe important, **doivent viser à permettre aux établissements d'utiliser pleinement leur autonomie et aux chefs d'établissements d'exercer leurs responsabilités.**

Cette nouvelle approche est effectivement caractérisée dans une des académies observées, dans laquelle le projet d'établissement est conçu comme un moyen au service d'une politique éducative qui tend d'ailleurs à dépasser les clivages pédagogie/ vie scolaire pour se centrer sur la vie de l'élève. **Le conseil y est considéré comme un élément moteur de la démarche de projet et le travail en bassin de formation comme un moyen de fédérer les EPLE et**

¹¹ Rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale " Décentralisation et projet d'établissement : la place et le rôle des collectivités territoriales et locales dans la conception et la mise en œuvre des projets d'établissement " n° 2000-036/Août 2000. Rapporteurs : Philippe DUVAL et Philippe DUBREUIL.

d’activer les synergies, tout autant qu’une occasion d’exercice du conseil. Ces mesures d’accompagnement, qui relèvent peut-être plus d’une aide au pilotage que du conseil, prennent néanmoins, ici, un sens et un intérêt particuliers car elles interviennent dans un climat d’écoute, de dialogue et de confiance, nécessaire à la réception positive du conseil.

Mais si cette volonté d’accompagnement des établissements se retrouve dans d’autres académies, on peut parfois s’interroger sur l’adéquation qui existe réellement entre le discours et la réalité :

- ainsi l’une d’elles qui, ayant fait du conseil une de ses “priorités”, tient le discours d’un “emboîtement” voulu des projets d’établissement dans le projet académique dont ils doivent être une déclinaison (selon l’image bien connue des “poupées russes”). Dans ce schéma les établissements doivent choisir un ou plusieurs thèmes dans la liste des chantiers académiques, ce qui laisse peu de place à leur autonomie pédagogique et à l’exercice d’une politique. Le conseil s’inscrit dans cette logique mais la limite entre conseil et instruction semble être, de ce fait, assez floue ;
- de la même manière, une autre académie a défini une politique volontariste de relance des projets d’établissements qui s’est accompagnée d’un réel affichage et qui s’inscrivait dans un mode de pilotage académique par projets. Le recteur qui déclare préférer en matière de projet d’établissement, le terme d’“initiative” à celui d’“autonomie”, a notamment écrit à cette occasion : “la gestion des moyens tient de plus en plus compte des actions projetées, tant par les établissements que par les services académiques. La démarche souhaitée n’est donc pas réductible à une simple réponse administrative mais doit être le fruit d’un travail collectif d’identification objective des axes de progrès possible de l’établissement”. On touche ici sans doute encore la limite entre conseil et injonction, et il semblerait qu’*en matière de conseil le domaine stratégique ne soit, en réalité, pas couvert.*

Dans d’autres académies, en revanche, libre initiative est laissée aux EPLE, peut-être au nom de l’autonomie, peut-être parce que la notion même de projet est une “nouveau” pour l’académie.

À ces conceptions très hétérogènes du rôle des autorités académiques vis à vis des projets d’établissement, s’ajoute la perception qu’en ont les acteurs de terrain. Les personnels de direction, quant à eux, souhaitent majoritairement une aide au diagnostic, que ce soit au moyen d’outils mis à leur disposition (par exemple des indicateurs qui permettraient aux établissements de s’auto-évaluer et de se situer par rapport aux EPLE comparables) ou par l’assistance d’intervenants reconnus pour leur expertise. **Ils déplorent par ailleurs que l’ensemble des réalités de l’établissement soient rarement mises en perspective par un regard extérieur.** Mais ce discours ne doit pas cacher les réserves et les réticences de certains

comme cet exemple donné par une académie dans laquelle une cellule d'ingénierie de formation a été mise en place pour aider les EPLE dans leurs projets d'établissement et à laquelle recourent, en fait, peu de chefs d'établissement par crainte d'être mal évalués. ***Il est d'ailleurs patent que l'idée est majoritairement répandue que “ demander un conseil, c'est avouer une forme d'incompétence ”.***

Parallèlement, on remarque que la **contractualisation** entre le recteur et les établissements autour de leurs projets est de plus en plus considérée comme une composante de la démarche. Fondée sur la négociation, **elle devrait reposer** inévitablement aussi, pour partie, **sur l'exercice d'une fonction conseil à l'EPLE.**

On a pu observer, enfin, l'importance que prenait la notion de **bassin de formation dans la réflexion inter-établissements** conduite dans certaines académies. Permettant à chacun d'entre eux de se situer par rapport aux autres et de réguler la concurrence à l'intérieur du bassin, cette approche est certainement une occasion de concertation et d'échanges, mais aussi de conseils.

3.2.2. L'accompagnement de la démarche de projet : des réponses hétérogènes qui, souvent, ne répondent que partiellement aux attentes

■ QUI INTERVIENT AUPRES DES EPLE ?

Assez paradoxalement, du moins en apparence (car c'est aussi une question de méthode de travail et de compétences), les conseillers techniques de recteur apparaissent souvent parmi les principaux acteurs du conseil à l'EPLE dans le domaine des projets d'établissement tout autant que dans celui, plus large, de leur développement. C'est une réalité dans toutes les académies observées.

Autres acteurs potentiels du conseil pour le projet, les corps d'inspection à compétences pédagogiques interviennent, pour leur part, de façon variable selon les académies. On rencontre ainsi :

- des IA-IPR qui se situent **exclusivement dans le conseil** et refusent de se situer dans le contrôle ;
- des IA-IPR qui soulignent, à l'inverse, que la **fonction conseil n'est pas explicitement inscrite dans les fiches-actions du projet académique**, pas plus que dans le PTA ;
- des inspecteurs qui, dans une autre académie (où, selon eux l'autonomie est ressentie comme “ l'expression de l'indépendance ”), **ne sont pas sollicités par les établissements pour la rédaction de leur projet**, et affirment que s'il fallait

qu'ils interviennent sur le plan global de l'établissement, il faudrait que ce soit dans “ le cadre d'une lettre de mission signée par le recteur ” ;

- une académie dont les chefs d'établissement soulignent **la relative absence des corps d'inspection à compétences pédagogiques sur le champ des projets d'établissement** et leur absence d'approche stratégique transversale, ce dont se défendent les IA-IPR concernés qui affirment au contraire exercer une fonction de conseil à la lecture des projets d'établissement ;
- des inspecteurs, enfin, qui font observer que **les projets d'établissement ne sont, de leur part, l'objet de conseils et de recommandations**, ni au stade de leur conception, ni au stade de leur mise en œuvre.

La mission recommande une plus forte présence des corps d'inspection territoriaux sur le champ du projet d'établissement.

Le rôle des inspections académiques, quant à elles, est lui aussi extrêmement variable d'une académie à l'autre : certaines ne sont jamais sollicitées sur ce terrain, d'autres disent ressentir la nécessité d'une grille d'analyse et d'une lecture des projets d'établissement, alors que d'autres par contre préparent les documents d'analyse des projets et, on peut le penser, apportent quelques conseils.

On a en définitive le sentiment que les reproches des uns renvoient souvent aux attentes des autres et que **la relation hiérarchique apparaît pour nombre de chefs d'établissements comme un obstacle à la sollicitation d'un conseil stratégique**. Il y a donc là, manifestement, un large champ d'exercice du conseil encore peu exploité.

Deux faits méritent, enfin, d'être soulignés :

- les échanges et les conseils entre pairs qui, dans certaines académies, se multiplient constituent un vecteur non négligeable de développement du conseil ;
- les groupes de travail qui – outre leur contribution à la production d'outils méthodologiques, de documents de préconisations, ou à la définition, voire à la réalisation de formations – servent aussi dans certaines académies de lieux d'échanges d'expériences et de conseils.

■ COMMENT ?

Si le projet¹² s'inscrit souvent dans la routine, il existe cependant encore des chefs d'établissements qui n'impulsent aucun projet. L'absence relative d'une réelle culture en matière de projet dans certaines équipes de direction, l'absence de “ culture d'entreprise ” chez des chefs d'établissement qui n'ont pas reçu de formation en ce sens, rendent souvent

¹² “ élément moteur d'une dynamique nouvelle pour les établissements ”, rendu obligatoire par la loi d'orientation de 1989.

nécessaires la mise en place de structures d'appui, la mise à disposition d'outils spécifiques et la mise en œuvre d'une fonction de conseil et d'expertise en amont. Variable d'une académie à l'autre, l'accompagnement peut prendre essentiellement trois formes : la production et la diffusion d'outils, la formation, le conseil ponctuel ou spécifique à la demande ou proposé.

Mais, il convient de le rappeler, l'observation dans les académies a montré à plusieurs reprises **la confusion qui pouvait régner entre conseil et assistance** ou entre conseil et instruction, et le risque qu'il y avait de voir se transformer l'accompagnement par le conseil en "assistance", et l'assistance en "substitution", au détriment de l'initiative des équipes pédagogiques et de l'autonomie de l'établissement.

De manière générale, le conseil direct proprement dit, individualisé, formalisé, reste donc l'exception, soit parce qu'il n'est pas sollicité, soit parce que les instances académiques "encadrent" les établissements plus qu'elles ne les conseillent ou parce qu'elles estiment au contraire qu'il appartient à ces derniers de s'auto-évaluer et d'établir leur propre diagnostic.

3.2.3. L'évaluation du projet d'établissement et son prolongement en termes de conseil restent limités

L'évaluation interne proprement dite, alors qu'elle peut constituer un moment privilégié pour l'exercice du conseil, reste limitée.

Exception faite de la démarche affichée par une académie pour analyser, rendre lisibles et évaluer les objectifs comme les résultats des différents projets, l'évaluation se limite pour l'essentiel à l'amont, c'est-à-dire à la validation a priori des projets d'établissement (validation à laquelle ne procèdent même pas toutes les académies).

La mission recommande que la validation des projets donne lieu à une appréciation circonstanciée ou à des conseils. Il y a là matière à conseiller les établissements sur la démarche et le contenu de leur projet.

Dans la très grande majorité des cas, **les projets mis en œuvre ne font pas, par la suite, l'objet d'un travail précis d'évaluation** : les rapports annuels des EPLE ne sont pas toujours exigés et lorsqu'ils sont fournis ils ne sont que trop rarement rapprochés des axes d'actions du projet. Il existe peu d'outils d'évaluation, que ce soit au niveau de l'établissement ou aux niveaux départemental et académique. En outre, souvent absents aux stades de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets d'établissement, les corps d'inspection sont a fortiori absents de leur évaluation.

Il est donc difficile de parler, en matière de projets d'établissement, de l'exercice d'une fonction conseil corollaire de la fonction évaluation, même si l'on sent parfois, chez certains interlocuteurs, le besoin de disposer d'outils d'analyse pour mieux appréhender les projets, évaluer leur mise en œuvre et, peut-être aider de leurs conseils les établissements. **Cette absence relative d'une fonction d'évaluation, et donc d'une relation évaluation-conseil, doit être soulignée** : elle est sans aucun doute préjudiciable au développement d'une réelle dynamique de projet.

Cependant, les autorités académiques reconnaissent largement la nécessité d'une évaluation des projets et de la mesure des effets des conseils prodigués, ainsi que le risque qu'elles encourent d'enlever du sens à la finalité de la démarche de projet, et de priver, de la sorte, l'institution d'une occasion de faire évoluer la pratique des établissements par le conseil individualisé ou général. Elles en sont de plus en plus conscientes, à l'image de l'une d'entre elles engagée dans une nouvelle génération de projets et qui, **en s'appuyant sur la logique de bassin**, inscrit le travail dans la durée et met explicitement l'accent sur le caractère continu du lien évaluation/amélioration de la méthode. *Cette continuité présente l'intérêt particulier non seulement d'inscrire dans la permanence un travail commun aux établissements, aux services et aux corps d'inspection, mais encore de fonder notamment ce travail sur l'exercice d'une fonction conseil.*

4. “ L’ÉVALUATION GLOBALE ” DES ÉTABLISSEMENTS

4.1. Un souhait et une nécessité

Outre les différents domaines sectoriels dans lesquels peut s’exercer la fonction conseil, un souhait a été exprimé par la plupart des chefs d’établissement, “ la prise en compte de la réalité de l'EPLE dans son ensemble ”. Par delà le conseil technique qu’il finit toujours par trouver, le chef d’établissement a besoin de “ conseil stratégique ”, de “ prendre le temps de réfléchir ”, il a besoin d’un conseil en “ aide au diagnostic ” et en “ accompagnement des politiques ” qu’il met en œuvre, d’une “ mise en perspective ” de l’établissement par un regard extérieur.

Confrontés dans le domaine pédagogique à la succession des inspecteurs pédagogiques, ils expriment le regret que ces “ regards extérieurs ” n’assurent pas davantage un rôle d’évaluation plus générale du système. Ils regrettent, en particulier, qu’aucune allusion, aucune évaluation, aucun commentaire “ transversaux ” n’apparaissent jamais dans les comptes-rendus d’inspections sur les questions intéressant le projet d’établissement, sur la constitution des divisions, sur les difficultés propres à l’hétérogénéité, sur le traitement des élèves ayant des difficultés scolaires, etc.

Ces regrets sont partagés par les autorités académiques, recteurs, inspecteurs d'académie et inspecteurs pédagogiques. Comme cela a été évoqué plus haut, ils sont les premiers à déplorer de faire “ aussi peu de chose ” des procès-verbaux des conseils d'administration, des projets d’établissement, des bilans annuels, tous documents qui sont le plus souvent reçus dans les services mais qui ne sont guère utilisés, guère analysés et qui ne sont presque jamais l'occasion de conseil. Invoquant des raisons de temps disponible et de charge de travail, les autorités “ hiérarchiques ” ne visitent guère les établissements et n’évaluent ni ne contrôlent les politiques mises en place.

La notion “ d’établissement ” est, à l’intérieur même du ministère mais également des services déconcentrés (pourtant en “ relation directe ” avec les EPLE), peu répandue. Les différentes directions nationales et les divisions académiques ou départementales traitent des formations, des enseignements, de l'administration, des personnels, des finances, rarement des *établissements* en tant que tels. Dans quelques académies apparaît depuis peu dans les

organigrammes cette notion *d'établissement* en tant qu'organisme vivant ayant son existence propre, sa dynamique, ses réussites ou ses échecs.

Face à ces réalités et à ces difficultés un certain nombre d'académies ont mis en place, depuis plus ou moins longtemps, une politique “ d'évaluation globale ”¹³ des établissements, selon des conceptions, des périmètres, des fréquences variables.

Il se trouve, par ailleurs, que la mission d'inspection a effectué ses investigations à l'époque où était signé un “ protocole ” d'accord entre un syndicat de chefs d'établissement et le ministère (DPATE). Ce protocole a suscité immédiatement des réflexions de la part tant des autorités académiques que des personnels de direction à propos du diagnostic et de l'évaluation. Il est apparu à nombre de nos interlocuteurs que les modalités du protocole rendront indispensables une approche globale des établissements et donc la mise en place de politiques de conseil et d'évaluation “ transversales ”. Cette approche confirme, semble-t-il, l'utilité d'une “ campagne ” systématique d'évaluation des établissements

La mission d'inspection a donc examiné la situation des académies qui pratiquent des évaluations globales. *Elle a acquis la conviction qu'une telle pratique constituait un outil très utile pour l'évaluation des établissements, c'est-à-dire d'abord, pour une politique de conseil stratégique.*

Sans proposer une analyse détaillée des politiques d'évaluation menées dans certaines académies, qui n'entrait pas dans le cadre de la mission d'inspection, il lui a semblé cependant opportun d'analyser les difficultés rencontrées par la mise en œuvre de ces actions avant de proposer les conditions de leur extension.

4.2. Les difficultés liées aux problèmes hiérarchiques

Si l'on veut réussir une politique “ d'audit ”, il apparaît à la mission d'inspection qu'il faut prendre conscience des difficultés qui ont été rencontrées par les académies “ pionnières ” et qui, si l'on n'y prend garde, risquent de faire échouer les initiatives dans ce domaine.

Une première difficulté a trait aux **problèmes hiérarchiques**. En effet, même si ce qui suit semble un truisme, “ conseiller ”, “ commander ” et “ évaluer ”, (toutes actions que peuvent entreprendre les autorités académiques, parfois simultanément) devraient impliquer **des comportements et des modes de relations différents**.

¹³ Certaines académies emploient le terme “ d'audit ”, qui ne correspond cependant pas à l'acception généralement admise de ce vocable dans l'entreprise privée

Dans la pratique, les chefs d'établissement ne sollicitent guère de conseils que lorsqu'ils rencontrent des difficultés. Cette demande est encore perçue par eux comme un "aveu de faiblesse" face à la "hiérarchie", celle qui conseille, mais aussi qui évalue et qui "juge". **D'une manière générale les chefs d'établissement osent rarement dire qu'ils ne savent pas trouver eux-mêmes une réponse aux problèmes auxquels ils sont confrontés.** Il est d'ailleurs curieux de constater que, à la différence des chefs d'établissement, les gestionnaires et les comptables déclarent ne pas hésiter à demander conseil au rectorat et qu'il n'y a pas, dans leur esprit, de confusion entre "évaluation" et "demande de conseil". Il est vraisemblable que leur "notateur" étant le chef d'établissement, ils ne perçoivent pas les autorités académiques comme une hiérarchie "intimidante".

Parallèlement à ces réflexions, un recteur exprime le sentiment qu'il est **"difficile de parler avec les chefs d'établissement et de les conseiller lorsqu'on est la hiérarchie"**. Un IA-DSDEN déclare que "si c'est lui qui préside la réunion [*dans un bassin d'éducation*], "il ne se dit plus rien".

De même, l'inspecteur de la vie scolaire est souvent perçu par les chefs d'établissement comme occupant une fonction hiérarchique, ce qui rend difficile sa mission de conseil. Il semble que cette dernière soit plus facile pour le proviseur vie scolaire, en fonction cependant de sa personnalité et de son origine : **les chefs d'établissement veulent bien avoir affaire, en matière de conseil, à un collègue s'il n'est pas, peu ou prou, perçu comme le représentant officiel du recteur.**

Ces considérations ont conduit un recteur, dans l'académie duquel on pratique l'évaluation globale des EPLE, à **séparer la fonction de conseil et d'évaluation de la fonction d'inspection.** Dans cette académie, on considère que la fonction conseil ne doit pas être liée à la symbolique hiérarchique et les "inspecteurs-auditeurs" sont, lorsqu'ils pratiquent l'audit d'un établissement, placés sous l'autorité d'un responsable pédagogique académique (dont la qualité d'inspecteur général permet d'assurer l'indépendance) et non pas sous celle du recteur.

Il est apparu à la mission d'inspection que les chefs d'établissement concernés par une évaluation dans cette académie faisaient effectivement la différence entre les tâches d'inspection dans le champ disciplinaire et les tâches d'audit, assumées selon les circonstances par les mêmes IA-IPR ou IEN-ET. Si l'évaluation finale de la personne même du chef d'établissement relève évidemment de la hiérarchie, il semble à la mission d'inspection que la phase de "diagnostic" de l'EPLE doive, au minimum, être partagée entre la hiérarchie et d'autres intervenants (corps d'inspection, autres chefs d'établissement, enseignants, etc.).

La mission recommande la généralisation de cette attitude de séparation des fonctions hiérarchiques ou d'inspection avec celles de diagnostic et d'évaluation des établissements.

4.3. Le rôle des corps d'inspection à compétences pédagogiques

Comme on l'a dit plus haut, l'ambiguïté de leur positionnement ("conseillers", mais aussi "notateurs" et "représentants du recteur") fait dire aux IA-IPR qu'ils ne se sentent pas en mesure de faire reconnaître leur compétence dans l'évaluation "transversale" des établissements.

A plusieurs reprises, la mission d'inspection a relevé que, dans les bassins d'éducation dans lesquels figurent des inspecteurs "référents", ces derniers ne sont pas considérés comme "légitimes" par les chefs d'établissement.

Dans certaines académies visitées, celles qui ne pratiquent pas encore l'évaluation globale, les inspecteurs ne se sentent légitimes que dans l'inspection dans le champ disciplinaire et ne s'estiment pas préparés à l'analyse globale des établissements.

D'autres inspecteurs ont cependant conscience "qu'ils ne pourront pas rester indéfiniment sur le seul le champ disciplinaire". Certains recteurs et inspecteurs généraux, correspondants académiques, pensent qu'il serait **"intéressant d'inscrire au programme de travail académique la responsabilité des inspecteurs pédagogiques sur le "transversal" et pas seulement sur le disciplinaire"**.

L'idée progresse dans les esprits, plus ou moins rapidement en fonction de l'engagement des recteurs. Dans certaines académies tous les inspecteurs sont impliqués dans les travaux disciplinaires mais la moitié d'entre eux sont déjà engagés dans les "évaluations". On constate un passage progressif du disciplinaire au transversal, conséquence de la démarche académique d'évaluation globale des établissements et d'accompagnement des réformes.

Cette évolution, dans les académies dans lesquelles elle est marquée, reçoit l'assentiment de la plupart des inspecteurs concernés, mais, plus encore, celui des chefs d'établissement. Les premiers y voient une extension intéressante de leurs tâches, les seconds l'instauration de coopérations et d'un dialogue bienvenus.

La mission recommande aux académies d'inscrire une part grandissante dans les tâches des inspecteurs territoriaux au bénéfice des "diagnostics" et des évaluations globales des établissements.

Compte tenu de l'importance stratégique de ces nouvelles tâches, qui ne peuvent cependant pas se substituer aux missions traditionnelles des corps d'inspection, la mission d'inspection recommande un accroissement significatif des effectifs d'IA-IPR et d'IEN-ET/EG¹⁴.

4.4. Quelques observations sur la méthodologie de l'évaluation globale

Par rapport aux expériences anciennes ou récentes de pratique de l'évaluation des EPLE, il a paru possible de dégager quelques constantes méthodologiques mais aussi de soulever quelques questions qui font problème ou de cerner certaines limites de l'exercice. La mission d'inspection n'a pas pour objet d'entrer dans une analyse comparative des diverses modalités académiques de "l'évaluation" ni dans celle des moyens – sans doute très importants – nécessaires à son accomplissement.

La mission recommande, compte tenu de l'importance et de l'actualité du sujet, qu'une mission conjointe des deux inspections générales du ministère soit diligentée sur le bilan et les perspectives de cette approche.

Le premier souci des académies concernées a été de rendre "autonome" la fonction d'évaluation et de conseil par rapport à la relation "normale" hiérarchique. On a déjà évoqué cette question, en particulier pour ce qui concerne le mode d'intervention des corps d'inspection à compétences pédagogiques. Tenant compte tout autant des contraintes que des résultats des établissements, la démarche d'évaluation est l'outil du dialogue et du conseil entre les autorités académiques et les EPLE. **Dans une démarche réciproque, elle devrait permettre l'exercice par les EPLE d'une fonction de "conseil" aux autorités académiques**, occasion pour les établissements de formuler des propositions à leur hiérarchie.

Un autre point qui semble indispensable consiste à faire passer l'établissement lui-même par **une phase "d'auto-évaluation", de diagnostic**, à partir de ses propres données et de celles qui lui sont transmises par le niveau académique.

Dans la phase d'évaluation à proprement parler et, selon les académies les équipes d'évaluateurs sont composées généralement d'un ou plusieurs IA-IPR, parfois d'un IEN, d'un chef d'établissement, d'un représentant du rectorat ou d'un IA et d'un enseignant. On trouve aussi des expériences de visites d'évaluation assurées par les seuls corps territoriaux à compétences pédagogiques.

¹⁴ Cette proposition figure dans le rapport n° 00011/0012 déjà cité.

La mission d'inspection a observé deux exemples contrastés : dans une académie on fait intervenir tous les IA-IPR de discipline dans un EPLE mais on ne produit pas d'analyse transversale stratégique en rapport, par exemple, avec le projet d'établissement ; dans une autre académie le recteur et/ou les IA-DSDEN procèdent à des visites "stratégiques" transversales mais sans l'intervention des inspecteurs disciplinaires, en particulier sans vérifier dans les classes si les conseils donnés trouvent une traduction dans la façon d'enseigner.

Ainsi que le souligne Claude PAIR dans le rapport déjà cité, il appartient aux responsables académiques d'exercer une "fonction de proximité" auprès de tous les EPLE, ce qui implique la connaissance des établissements et la continuité des contacts.

La mission recommande la mise en place des deux types d'intervention, verticale et horizontale, et la traduction des observations réalisées en termes de diagnostic et de conseil à l'établissement.

À l'issue de leur travail, les équipes d'évaluateurs formulent le plus souvent des observations et, le cas échéant, des conseils et des recommandations. Une des questions qui distingue les pratiques a trait à **la diffusion du "rapport" d'évaluation et au suivi de sa mise en œuvre**. Dans certains cas, les résultats de "l'analyse" font l'objet d'une restitution au chef d'établissement, mais aussi parfois au conseil d'administration, voire à un auditoire élargi à une partie des personnels de l'établissement. Dans d'autres cas les fiches d'établissement ne sont pas transmises au chef d'établissement et elles ne sont communiquées aux responsables académiques ou aux services que sous une forme anonymée, la volonté sous-jacente étant de ne pas se placer dans une position de contrôle. Ces fiches donnent lieu cependant à une capitalisation et une mutualisation des conseils à l'usage de tous les EPLE.

La mission recommande que la démarche d'évaluation envers l'établissement, faite de dialogue, de conseil, de confiance dans l'analyse, entraîne nécessairement le partage des opinions, voire un accord sur les "résultats" de "l'audit" entre tous les intervenants, intérieurs et extérieurs aux EPLE et une diffusion des "rapports". Cette attitude semble d'autant plus indispensable que l'établissement aura à mettre en œuvre les "recommandations" de l'évaluation à laquelle il aura été soumis.

Dans certaines académies, les évaluations globales sont suivies, un an après, d'une visite de l'IA-DSDEN. C'est l'occasion de faire le point, de formuler des conseils et d'accompagner les établissements. Dans d'autres académies, il n'existe pas de suivi des établissements ayant fait l'objet d'une visite globale, la réalisation des "audits" eux-mêmes mobilisant en priorité les forces disponibles.

La mission recommande que le suivi des visites fasse partie de l'exercice d'évaluation.

La mission recommande également que l'examen de la politique des établissements, et donc les conseils qu'ils souhaiteraient ou que l'on pourrait leur prodiguer soient étendus aux aspects, actuellement totalement délaissés, de leur gestion administrative, économique, financière, comptable et matérielle.

La mission d'inspection qui a rencontré, dans les académies visitées, les responsables de **l'enseignement privé catholique** a constaté que cette procédure “**d'audit**” est généralisée depuis plusieurs années dans les établissements qui en relèvent. La “**visite de tutelle**”, à laquelle sont soumis régulièrement tous les établissements privés, consiste en une espèce d'évaluation globale, menée sous forme d'entretiens avec les membres de la communauté. Le groupe de visiteurs est composé d'autres chefs d'établissement, de gestionnaires, de professeurs, désignés par le directeur diocésain. Un rapport écrit est communiqué au chef d'établissement qui l'utilise comme il le souhaite vis-à-vis de sa communauté. À partir de ce rapport, établi lui-même, en dehors des entretiens, sur un dossier d'informations préétabli, **on donne des conseils et on fixe des objectifs au chef établissement.**

Dans cette dernière démarche, les responsables de l'enseignement catholique, comme ceux de l'enseignement public, confondent souvent “conseil”, “recommandation”, “injonction”, comme l'a observé à plusieurs reprises la mission d'inspection.

Ces “objectifs” sont donc remis par le directeur diocésain au chef d'établissement dès son entrée en fonction sous la forme d'une “lettre de mission”. Ce terme est celui qui est utilisé par le ministère de l'éducation nationale dans le récent “protocole” signé avec les chefs d'établissement et que met en œuvre la DPATE.

4.5. Quelques réflexions sur les outils de l'audit

Il est apparu, à la suite de la rencontre avec la “Mission de l'évaluation”¹⁵, que des progrès pouvaient être réalisés dans l'utilisation d'outils partagés pour l'approche globale des établissements et la mission de conseil relevant des académies. Ce qui est en cause ici, c'est l'utilisation, ou non, des outils IPES¹⁶ dans la démarche d'audit.

¹⁵ Qui fait partie de la Direction de la Programmation et du Développement.

¹⁶ Indicateurs de Pilotage pour les Etablissements du Second degré, édités par la D.P.D.

La DPD, avec ces indicateurs, peut fournir aux académies des outils pour **repérer des établissements qui mériteraient “conseil”** de la part des autorités académiques mais qui constitueraient aussi une “aide au pilotage” pour les chefs d'établissement, les recteurs et inspecteurs d'académie. La DPD est, actuellement, en mesure de déterminer, par exemple, les 10 % d'établissements qui ont le plus de “difficultés” et les 10 % qui “réussissent” le mieux.

A partir de ces données il conviendrait, bien sûr, et ce serait le rôle des acteurs académiques, **d'entrer dans une analyse qualitative des données des IPES, des “composants de la réussite ou de l'échec”** et d'examiner ce que l'on fait, en termes de conseil (mais aussi de pilotage) au delà du constat des échecs et des réussites. Il conviendrait aussi, en l'occurrence, d'apprendre à transformer les résultats des différents instruments de mesure en objectifs de réformes pour les établissements et les enseignants. Cette tâche pourrait être partagée entre le ministère et les académies.

Or **la DPD constate**, pour le regretter, que **ses travaux sont rarement pris en compte** “politiquement” par les recteurs et les corps d'inspection. En général l'interlocuteur de la DPD dans les académies est le service statistique académique qui trouve rarement un relais “politique” auprès des recteurs et des inspecteurs d'académie.

En outre, et cette analyse a été confirmée par les visites de “terrain”, **les corps d'inspection pédagogique ne recourent pas systématiquement aux indicateurs IPES**, “spécialisés” qu'ils sont dans une approche strictement disciplinaire. Il est apparu à la mission d'inspection que rares sont les IA-IPR ou IEN-ET qui ont l'habitude de faire avec le chef d'établissement une évaluation du fonctionnement de l'EPLE à partir des IPES ou de la batterie d'indicateurs que la DPD (voire le rectorat) édite annuellement pour chaque établissement.

Et cependant on note que certains recteurs ou inspecteurs d'académie déplorent “qu'il n'existe pas à ce jour de lieu où les différents indicateurs seraient centralisés et encore moins de conseil organisé à partir d'indicateurs qui auraient été examinés et analysés dans une instance quelconque”. Beaucoup de nos interlocuteurs ont déclaré qu'il faudrait “créer une batterie d'outils, de tableaux de bord, d'informations pour l'évaluation des établissements”, alors que ces outils existent au plan national.

La mission d'inspection a constaté, dans les académies visitées, que les rectorats construisent eux-mêmes et mettent à la disposition des EPLE des batteries d'indicateurs “maison” destinés à aider les établissements à s'auto-évaluer. On remarque même, dans plusieurs académies visitées, que chaque niveau départemental élabore ses propres grilles d'analyse, indépendamment des autres inspections académiques et du rectorat. Ces outils, qui nécessitent

à chaque fois beaucoup d'énergie, ne sont pas compatibles entre eux et ne permettent pas de dégager des analyses académiques communes.

L'attention doit être appelée sur cette question. Ou bien les travaux de la DPD sont utiles et correspondent aux besoins de conseil et d'aide au pilotage des autorités académiques et des chefs d'établissement et il conviendrait de s'interroger sur les conditions d'une meilleure diffusion et d'une plus large utilisation de ces outils, ou bien ils ne sont pas utilisés et il conviendrait alors de les réviser collectivement plutôt que chaque service académique ou départemental s'évertue, pour ses propres établissements, à "réinventer" dans son territoire des systèmes d'information spécifiques et non-communicants.

La mission recommande que la DESCO, la DPD, quelques académies et des représentants d'établissements réalisent un travail de validation des outils d'information et de formation de manière à améliorer la diffusion et l'utilisation de ces dispositifs nationaux.

CONCLUSION

Les rapporteurs souhaitent faire une remarque d'ordre général concernant l'objet même de leur mission : **la notion d'établissement**, en tant qu'organisme possédant une existence, une dynamique et un projet propres, **est, à l'heure actuelle, rarement prise en compte dans les différents échelons** hiérarchiques du ministère de l'éducation nationale. C'est au seul niveau de **l'EPLE** que l'on tente, aujourd'hui, une **mise en cohérence** des différentes politiques conduites aux plans national, académique ou départemental. (cf. le rapport de Claude PAIR "Rénovation du service public de l'Education nationale - responsabilité et démocratie")

La mission a acquis la conviction que, **si le conseil aux établissements est prioritairement de la responsabilité des académies** en application des principes de la déconcentration, **il appartient en revanche au niveau ministériel** d'impulser, de conduire et de faire évoluer les politiques nationales, de garantir la continuité des politiques académiques et la cohérence des contenus et des méthodes, de s'assurer de la validité juridique et de la pertinence des textes en vigueur et **de "conseiller" les académies**.

Pour ce qui concerne **les réformes**, le respect du **principe de réalité** de la vie des établissements et l'examen de **la possibilité même de les mettre en œuvre**, devraient guider davantage l'action des directions. **L'anticipation et la prévention** des difficultés d'application, le respect d'un délai réaliste entre la décision et la mise en œuvre des textes, devraient plus systématiquement constituer la condition de la création de nouvelles réglementations.

Dans une démarche dialectique entre le ministère et les acteurs de "terrain", **le niveau central gagnerait à s'engager plus régulièrement dans la mesure des effets des réformes** qu'il a impulsées, gage d'un conseil lui-même "réassuré" en direction des académies.

Au niveau des académies, le conseil aux établissements est une des tâches qu'elles doivent accomplir, à la fois dans le respect de l'autonomie de l'établissement et dans le cadre de la politique définie dans leur projet.

Elles doivent le faire en assurant la **cohérence des conseils donnés** par une clarification du niveau de compétences entre le rectorat et les inspections académiques. Cette organisation doit tendre à ce que les différents **acteurs pédagogiques ou administratifs** mettent en œuvre des **procédures et tiennent un discours communs**.

L'exploitation systématique et la mise en perspective de toutes les informations qui proviennent des établissements, la capitalisation des demandes de conseil, l'harmonisation et la mutualisation des réponses apportées, devraient faire systématiquement l'objet d'une politique académique. Les possibilités techniques offertes par les nouvelles technologies pourraient utilement être le vecteur de cette politique.

Les académies gagneraient à **identifier en leur sein des agents compétents** (gestionnaires, comptables, spécialistes de tel domaine juridique, chefs d'établissements, conseillers d'éducation, etc.) susceptibles d'exercer une fonction de conseil auprès des EPLE et à **organiser le réseau académique de ces ressources**. En tout état de cause les conseils donnés par leur intermédiaire devraient nécessairement trouver une forme de **validation** par les autorités hiérarchiques.

Le nouveau dispositif infradépartemental est, de l'avis de la mission, un des **lieux privilégiés du conseil entre pairs**, mais aussi le **point de rencontre le mieux adapté** entre la "hiérarchie" pédagogique et administrative et les responsables d'établissements pour y établir un **mode de relations moins traditionnel de "conseil partagé"**.

Les académies gagneraient également à **mettre en synergie** les regards et les compétences complémentaires dans les **domaines pédagogique et administratif**. Le partage des **tâches des corps d'inspection** à compétences pédagogiques, entre leurs missions traditionnelles de conseil individuel à l'enseignant, d'animation pédagogique, les responsabilités qui leur sont confiées dans l'accompagnement des réformes et l'évaluation globale des EPLE, **doit prendre désormais encore davantage en compte la pratique du conseil pédagogique à l'établissement**. Le programme de travail académique traduira cette exigence.

La fonction conseil à l'établissement reste toutefois difficile à cerner dans la mesure où, au-delà de volontés diversement affichées de prodiguer des conseils, l'action conduite sous ce vocable a souvent amené la mission à **poser la question de la frontière** entre conseil, aide au pilotage et accompagnement, ou de la frontière entre conseils, avis, suggestions, recommandations et injonctions.

Dans les domaines juridique et financier, la fonction conseil est organisée par les directions de l'administration centrale et relayée par les services académiques, à des degrés divers de compétence des personnels, de lisibilité des organigrammes et d'efficacité des services rendus.

A vrai dire, "l'entreprise" EPLE peut trouver, à condition d'y mettre le prix, les conseils dont elle a besoin pour une gestion convenable dans les domaines administratif, juridique, matériel et financier. Mais, **plus on s'approche de la vocation pédagogique spécifique** à ce

type “ d’établissement ”, développement de l’offre de formation, enseignement et éducation des élèves, **plus diffuse, moins formalisée devient alors la fonction conseil** aux EPLE.

Les **chefs d’établissement eux-mêmes déclarent souhaiter des conseils** dans tous les aspects de la vie des collèges et des lycées. Mais l’ambiguïté qui règne autour de la notion d’autonomie des EPLE et **l’absence d’une culture généralisée de conseil** au sein de l’institution, les conduisent à en user avec précaution.

Il est apparu à la mission d’inspection qu’une des voies intéressantes, permettant de concilier initiative et autonomie des établissements et conseil et pilotage par les autorités académiques, consistait en la pratique de ***l’évaluation globale des EPLE***. Parce que cette méthode permet une approche et un diagnostic partagés, parce qu’elle institue un climat de dialogue et de confiance propice à l’exercice du conseil sollicité et distribué, parce qu’elle permet un suivi régulier de la vie des EPLE et donc de leur évolution, **l’évaluation globale modifie de manière positive les modes de relations entre tous les protagonistes et rend possible l’exercice effectif de la “ fonction conseil ”.**

Philippe DUVAL

Gérard SAURAT

RECOMMANDATIONS

<i>Recommandation</i>	<i>Niveau responsable</i>
La mission recommande à l'administration centrale de mettre à la disposition des académies et des EPLE, en temps opportun, des textes commentés, lisibles, adaptés à la réalité des établissements et de mise en œuvre possible, soulignant les points délicats et donnant les conseils nécessaires.	DESCO / DAF / DAJ
La mission recommande que les niveaux ministériel et/ou académiques assurent davantage la mutualisation des initiatives locales, gage d'une diffusion générale de l'information et d'une validation du conseil informel entre pairs.	DAF / DAJ / Académies
La mission recommande que soit précisée la question du niveau pertinent du conseil aux établissements entre l'administration centrale et les rectorats en matière financière	DAF / Académies
La mission recommande l'organisation et la multiplication de rencontres nationales qui présenteraient l'avantage de favoriser une logique nouvelle de collaboration.	DAF / DAJ
La mission recommande l'étude des moyens de diffusion de la LIJ à l'ensemble des EPLE, en particulier par le biais des nouvelles technologies	DAJ
La mission recommande que la DESCO, la DPD, quelques académies et des représentants d'établissements réalisent un travail de validation des outils d'information et de formation de manière à améliorer la diffusion et l'utilisation de ces dispositifs nationaux.	DPD / Académies / EPLE
Compte tenu de l'importance stratégique des nouvelles tâches des corps d'inspection pédagogique (conseil au projet d'établissement, conseil à l'évaluation) la mission recommande un accroissement significatif des emplois d'IA-IPR et d'IEN-ET/EG	Cabinet / DPATE / DAF
La mission recommande qu'une mission conjointe des deux inspections générales du ministère soit diligentée sur le bilan et les perspectives de l'évaluation globale des EPLE	Cabinet

<i>Recommandation</i>	<i>Niveau responsable</i>
La mission recommande que soient clarifiées les compétences entre les différents niveaux académiques dans les domaines juridique et financier. Les contours des missions, des compétences et des domaines d'intervention respectifs doivent être clairement définis et affichés dans le cadre d'un organigramme lisible.	Académies
La mission recommande que des réunions conjointes (corps d'inspection, personnels de direction et gestionnaires) soient organisées par les rectorats sur des réformes à incidence juridique et financière	Académies
La mission recommande aux académies de procéder à la comptabilisation de la fréquence et de la récurrence des questions posées dans les domaines juridique et financier ainsi qu'à leur analyse thématique.	Académies
La mission recommande l'utilisation de la messagerie électronique pour permettre une information systématique des services sur les questions juridiques et financières posées par les EPLE	Académies
La mission recommande que les documents provenant des EPLE, mines de recommandations individuelles et de portée générale, servent aux responsables académiques à constituer des dossiers documentaires. Elle recommande de faire circuler ces documents parmi les corps d'inspection et de ménager des échanges réguliers entre les différents services et personnels intéressés	Académies
La mission recommande aux services académiques d'assurer partout aux IHS un positionnement moral et matériel satisfaisant et de veiller à ce qu'ils puissent partout accomplir leurs missions	Académies
La mission recommande que le nouvel échelon infradépartemental, ouvert à tous les membres des équipes de direction des EPLE, soit considéré par les académies comme un des niveaux les mieux appropriés pour l'échange et le conseil dans les domaines administratif et pédagogique.	Académies
La mission recommande de développer l'aide au diagnostic et en "conseil en accompagnement des stratégies politiques" mises en œuvre.	Académies

<i>Recommandation</i>	<i>Niveau responsable</i>
La mission recommande aux académies d'intégrer dans leur réflexion globale sur la vie des élèves les aspects "éducatifs" et de vie scolaire en même temps que "pédagogiques"	Académies
La mission recommande une plus forte présence des corps d'inspection territoriaux sur le champ du projet d'établissement	Académies
La mission recommande que la validation des projets d'établissements donne lieu à une appréciation circonstanciée et à des conseils	Académies
La mission recommande la généralisation de la séparation des fonctions hiérarchiques ou d'inspection avec celles de diagnostic et d'évaluation des établissements	Académies
La mission recommande aux académies d'inscrire une part grandissante dans les tâches des inspecteurs territoriaux au bénéfice des évaluations globales des établissements	Académies
La mission recommande que la démarche d'évaluation envers l'établissement entraîne nécessairement le partage des opinions, voire un accord sur les "résultats" de "l'audit" entre tous les intervenants et une diffusion des "rapports"	Académies
La mission recommande que le suivi des visites fasse partie de l'exercice d'évaluation.	Académies
La mission recommande que l'évaluation globale des EPLE soit étendue aux aspects de leur gestion administrative, économique, financière, comptable et matérielle.	Académies

ANNEXES

Annexe 1 :	Liste des textes réglementaires importants à finalité pédagogique ou gestionnaire	61
Annexe 2 :	Liste des personnes rencontrées au plan national	65
Annexe 3 :	Liste des personnes rencontrées dans les cinq académies visitées	67
Annexe 4 :	Questionnaire adressé à un échantillon de chefs d'établissement et de gestionnaires ou comptables	69

Annexe 1

Liste des textes réglementaires importants à finalité pédagogique ou gestionnaire adressés aux collèges, lycées professionnels et lycées généraux et technologiques depuis janvier 1996 (le Nouveau Contrat pour l'Ecole de 1995 est mentionné pour mémoire en tête de liste).

BO n°	date	direction	intitulé	référence	nombre de pages
	07/1995		Nouveau Contrat pour l'Ecole	Loi n° 95-836 du 13 juillet 1995	158 décisions
1	04/01/96	dgf/dlc	études dirigées et encadrées en collège	C 95-285	2
9	29/02/96	dric	sensibilisation à la francophonie	C 96-049	3
20	16/05/96	dlc	lycées :formation des voies générale, technologique et professionnelle	C 96-133	12
20	16/05/96	dlc	collèges/ organisation des enseignements et poursuite de l'expérimentation dans le cycle central à la rentrée 1996	NS 96-132	8
20	16/05/96	dlc	ateliers de pratique artistique dans le 2d degré	NS 96-128	2
20	16/05/96	dlc	mission générale d'insertion	C 96-134	3
25	20/06/96	dlc	organisation de la formation au collège	D 96-465	2
25	20/06/96	dlc	organisation des enseignements dans les classes de 6è de collège	A 29-5-96	2
26	27/06/96	dlc	enseignements généraux et professionnels adaptés dans le second degré	C 96-167	8
31	05/09/96	dlc	mise en œuvre de l'expérimentation sur l'éducation à l'orientation au collège	C 96-204	5
36	10/10/96	dlc	mise en œuvre d'une éducation à l'orientation dans les LGT	C 96-230	4
2	09/01/97	dric	francophonie et la langue française	C 96-290	4
4	23/01/97	dlc	calendrier de certains examens et conseils de classe		8
5	30/01/97	dlc	organisation des enseignements du cycle central de collège	A 26-12-96	5
5	30/01/97	dlc	organisation des enseignements du cycle d'orientation au collège	A 26-12-96	2
10	06/03/97	dlc	organisation des enseignements au collège	C 97-052	11
16	17/04/97	dlc agr	classes de 1 ^{ère} et terminales des LGT et LGTA	A 13-3-97	2
18	01/05/97	distnb	développement des TIC	NS 24-04-97	5
20	15/05/97	dlc	mise en place des CLIPA	C 97-109	9
21	22/05/97	dlc de	prévention des mauvais traitements à l'égard des élèves	C 97-119	5
24	12/06/97	dlc	dispositifs d'aide et de soutien en classe de 4è et de 3è d'insertion	C 97-134	8
36	16/10/97	dlc de	initiatives citoyennes à l'Ecole pour apprendre à vivre ensemble	NS 97-216	3
40	13/11/97	dlc	les zones d'éducation prioritaires	C 97-233	4
3	15/01/98	men/bdc	Organisation de la rentrée scolaire 1998 dans les collèges	C 98-004 du 09/01/98	7
6	05/02/98	men/bdc	Organisation de la rentrée scolaire 1998 dans les collèges	C 98-004 du 09/01/98	3
9	26/02/98	desco	Convention générale de coopération entre le MEN et le comité français des olympiades des métiers.	Convention du 26/01/98	3
10	05/03/98	desco/mces	Prévention des risques d'origine électrique dans le cadre des formations dispensées par les établissements scolaires	C 98-031 du 23/02/98	5

BO n°	date	direction	intitulé	référence	nombre de pages
11	12/03/98	desco	Enseignement de la sécurité routière	C 98-039	2
12	19/03/98	desco/daf	Fonds social collégien et fonds social lycéen	C 98-044 du 11/03/98	3
15	09/04/98	daf	Gestion des EPLE – Placement de fonds	NS 98-071 du 09/04/98	2
16	16/04/98	desco	Vacances scolaires	A 26/03/98	1
18	30/04/98	desco	Ateliers de pratique artistique et ateliers de culture scientifique et technique – année 1998/99.	NS 98-093 du 21/04/98	1
25	18/06/98	desco	Classes relais en collège	C 98-120	5
26	25/06/98	desco	Rénovation des enseignements généraux et professionnels adaptés dans le second degré	NS 98-128 du 19/06/98	6
26	25/06/98	desco	Orientations pédagogiques pour les enseignements généraux et professionnels adaptés dans le second degré	C 98-129 du 19/06/98	7
27	02/07/98	des	Travaux d’initiative personnelle encadrés	NS 98-134	1
27	02/07/98	dt	technologies d’information et de communication dans les 1er et 2d degrés.	C 98-133	5
28	09/07/98	desco	Prévention des conduites à risque et comité d’éducation à la santé et à la citoyenneté	C 98-108	6
29	16/07/98	desco	Relance de l’éducation prioritaire : mise en place des REP et des contrats de réussite.	C 98-145 du 10/07/98	3
33	10/09/98	daf	Tarifs de pension et de demi-pension des lycées et collèges année 1999.	A du 19/08/98	1
37	08/10/98	desco	Réforme des lycées : pour une participation accrue des élèves à la vie lycéenne	NS 05/10/98	5
40	29/10/98	daf	Modification de l’arrêté du 11 octobre 1993 applicable aux EPLE : régies d’avances et e recettes.	A du 10/09/98	1
40	29/10/98	desco	Mise en place des groupes “ NTA ” dans les collèges année 1998/99.	C 98-209 du 22/10/98	3
45	03/12/98	desco	Orientations pour l’éducation à la santé à l’école et au collège	C 98-237 du 24/11/98	5
48	24/12/98	desco	L’avenir du système éducatif en milieu rural isolé	C 98-252 du 17/12/98	4
1	07/01/99	desco	R 1999 enseignements élémentaires et secondaires	C 98-263	3
4	28/01/99	desco	Elaboration, pilotage et accompagnement des contrats de réussite des réseaux d’éducation prioritaire	C 99-007	12
9	04/03/99	desco	calendrier des conseils de classe 98/99	C 99-025	1
14	18/04/99	desco	enseignements des classes de 1 ^{ère} et Tles des lycées, baccalauréat général	A 18/03/99	7
14	18/04/99	desco	organisation et horaires de la classe de 2 ^{nde} des LGT et LGTA	A 18/03/99	6
20	20/05/99	desco	participation du MEN à la lutte contre l’exclusion	Lettre 31/03/99	7
21	27/05/99	desco	programme Nouvelles Chances	C 99-071	11
21	27/05/99	desco	réforme des lycées : classe de 2 ^{nde} GT	NS 99-073	5
25	24/06/99	desco	réforme des lycées	NS 99-094	11
25	24/06/99	desco	enseignement des langues vivantes	C 99-093	8
25	24/06/99		rentrée des personnels enseignants R 99/00	C 99-091	3
27	08/07/99	desco	ateliers de pratique artistique dans le 2 nd degré	NS 99-099	1
28	15/07/99	desco	heures de remise à niveau en 6 ^{ème} et aide individualisée en 5 ^{ème}	C 99-105	5
28	15/07/99	desco	présentation et contenu des bulletins trimestriels	C 99-104	2
29	22/07/99		évaluation en 2 ^{nde}	C 99/111	4
29	22/07/99		évaluation en CE2 et 6 ^{ème}	C 99/110	3
35	07/10/99	desco	classes-relais	C 99-147	2
36	14/10/99	dpe	fonctions de remplacement dans les EPLE	NS 99-152	2

BO n°	date	direction	intitulé	référence	nombre de pages
36	14/10/99	dpe	formation et professionnalisation de aides-éducateurs recrutés par les EPLE	C 99-156	4
38	28/10/99	desco	transmission des résultats scolaires	Lettre 13-10-99	1
41	18/11/99	desco	accueil des enfants et adolescents atteints de troubles de santé	C 99-181	15
42	18/11/99	desco	scolarisation des enfants et adolescents handicapés	C 99-187	2
44	09/12/99	desco	Protocole d'accord du 17/11/99 sur la reproduction d'œuvres protégées	C 99-195	3
44	09/12/99	men/bdc	préparation et suivi des volets "éducation" des contrats de ville	C 99-194	4
46	23/12/99	daf	recrutements de personnels sous C.E.C.	C 99-206	5
1	06/01/00	desco	un appui pour les apprentissages	NS 20-12-99	2
3	20/01/00	desco	rentrée scolaire dans les collèges et LGT	C 00-009	26
4	27/01/00	desco	calendrier du 3 ^{ème} trimestre en collège	C 00-012	2
8	24/0/00	desco	des pôles d'excellence scolaire au service des apprentissages (ZEP et REP)	C 00-008	7
9	02/03/00	desco	organisation des TPE en classe de 1 ^{ère}	NS 00-031	1
23	15/06/00	desco	mise à niveau informatique en classe de 2 ^{nde}	NS 00-081	2
24	22/06/00	desco	organisation du dispositif des TPE	NS 00-086	3
25	29/06/00	desco	mesures "collège des années 2000" à privilégier à la rentrée	C 00-093	3
25	29/06/00		évaluation en 2 ^{nde} R 2000/2001	C 00-092	5
25	29/06/00		évaluation en CE2 et 6 ^{ème}	C 00-091	4
25	29/06/00	desco	encadrement des périodes en entreprise	C 00-095	5
25	29/06/00	desco	le PPCP classes de Terminale BEP et de baccalauréat professionnel	C 00-094	13
26	06/07/00	desco	recrutement d'emplois-jeunes "cadre de vie" dans les EPLE (rectificatif)	C 00-043	1
26	06/07/00	desco	exercice des droits syndicaux pour les emplois-jeunes dans les EPLE	C 00-099	2
26	06/07/00	desco	formation et professionnalisation des aides-éducateurs recrutés par les EPLE	C 00-100	4
26	06/07/00	desco	organisation de la pré-rentrée dans les collèges, LGT et LP	C 00-098	3
8 spé	13/07/00	desco	procédures disciplinaires et règlement intérieur dans les EPLE		8
29	27/07/00	desco	organisation et horaires de la classe de 2 ^{nde}	A 29-06-00	3
29	27/07/00	desco	organisation classes de 1 ^{ère} et Tle des lycées, sanctionnés par le baccalauréat général	A 19-06-00	7
30	31/08/00	desco	plan de relance de l'internat scolaire public	C 00-112	4
30	31/08/00	desco	mise en œuvre de la réforme des lycées à la rentrée 2000	NS 00-118	4
30	31/08/00	desco	Plan de relance de l'internat scolaire	C. 2000-112	2
31	7/09/00	daj/desco	Conseil académique des aides éducateurs : création	D. 2000-723	2
31	7/09/00	daj/desco	Conseil académique des aides-éducateurs : élection	A. 28.07.00	4
31	7/09/00	daj/desco	Conseil académique des aides-éducateurs : composition et fonctionnement	A-4.9.00	6
32	14/09/00	desco/jus	Soutien aux équipes des dispositifs relais	C.2000-141	4
34	28/09/00	desco	Election des représentants des lycéens aux CAVL	A-11.9.2000	1
34	28/09/00	desco	Composition et fonctionnement du CNVL	C. 2000-150	2
spé	13/07/00	desco	Décret modifiant le décret N°85-924 du 30 août 1985 relatif aux EPLE	D. 2000-620	4
spé	13/07/00	desco	Composition et attributions du conseil des délégués pour la vie lycéenne	C. 2000-104	5

BO n°	date	direction	intitulé	référence	nombre de pages
spé	13/07/00	desco	Décret modifiant le décret N°91-916 du 16 septembre 1991 relatif à la création des CAVL	D. 2000-621	1
spé	13/07/00	desco	Election des représentants des lycéens aux CAVL	A. du 28.6.00	1
spé	13/07/00	desco	Organisation des élections des représentants des lycéens aux CAVL	C. 2000-103	4
spé	13/07/00	desco	Décret modifiant le décret N°95-1293 du 18 décembre 1995 relatif à la création du CNVL	D.2000-622	1
35	5/10/00	desco	Diplôme national du brevet	A. du 28/07/00	1
37	19/10/00	desco	Consultation des enseignants sur les programmes d'enseignement au lycée	NS du 12/10/00	2
39	2/11/00	daf	Fonctionnement du service annexe d'hébergement des EPLE	D. 2000-992	2
39	2/11/00	daf	Participation des familles à la rémunération des personnels d'internat - année 2001	A. du 24.09.00	1
40	9/11/00	dpate	Obligations de service des personnels ouvriers et de laboratoire du MEN	C. 2000-192	8
41	16/11/00	dric	Education au développement et à la solidarité internationale	Note 2000.196	3
43	30/11/00	desco/mjs	Les contrats éducatifs locaux	C. 2000/208	5
43	30/11/00	desco	Formation à la prévention des risques d'origine électrique des élèves préparant un diplôme de l'éducation nationale	NS 2000-210	1

Au total, ce sont environ 110 textes différents qui ont été adressés aux différentes catégories d'EPLE pour mise en œuvre, représentant quelque 330 pages d'instructions nouvelles. En moyenne, un texte officiel important est publié tous les 15 jours.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LA MISSION
AU PLAN NATIONAL

A l'administration centrale

D.E.S.C.O. :

- Le chef du service des établissements et ses collaborateurs
- Le sous-directeur des formations générales et technologiques des collèges et lycées
- La sous-directrice des actions éducatives et de la formation des enseignants et ses collaborateurs

D.P.D. :

- Le responsable de la mission de l'évaluation

D.A.F. :

- La sous-directrice du budget de l'enseignement scolaire
- Le chef du bureau de la réglementation comptable et du conseil aux EPLE

D.A.J. :

- Le sous-directeur des affaires juridiques de l'enseignement scolaire
- Le chef du bureau des consultations et du contentieux relatif aux établissements et à la vie scolaire

D.P.A.T.E.

- Le chargé de mission auprès de la directrice, responsable de la mise en œuvre du protocole relatif aux personnels de direction des établissements

D.A.

- La responsable du suivi de la mise en place du schéma des services informatiques

Au niveau national

Le Président de l'observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LA MISSION
DANS LES CINQ ACADÉMIES VISITÉES

Lors de la visite dans les académies, les responsables suivants ont été rencontrés, l'appellation de certains d'entre eux différant parfois d'une académie à l'autre :

- Le recteur
- Le secrétaire général de l'académie et ses adjoints
- Les inspecteurs d'académie – DSDEN
- Les secrétaires généraux des inspections académiques
- Le délégué académique à l'enseignement technique
- le délégué académique à la formation continue
- Le chef du service académique d'information et d'orientation
- Un groupe d'inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux
- Un groupe d'inspecteurs de l'éducation nationale – enseignement technique
- L'inspection régionale de la vie scolaire
- Le proviseur “ Vie scolaire ”
- La division des établissements ou de la vie scolaire
- Le service juridique
- Le service du suivi financier des établissements
- Les autres chefs de division
- L'inspecteur de l'hygiène et de la sécurité
- Le responsable des affaires scolaires auprès du Conseil Régional
- Les responsables des affaires scolaires auprès des Conseils Généraux
- Un groupe de chefs d'établissement
- Un groupe de gestionnaires et de comptables
- Le directeur diocésain et un groupe de chefs d'établissement privés

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ PAR VOIE TÉLÉMATIQUE
À UN ÉCHANTILLON DE CHEFS D'ÉTABLISSEMENT
ET DE GESTIONNAIRES OU COMPTABLES

La fonction conseil aux EPLE

grille d'enquête

(un exemplaire pour le chef d'établissement, un exemplaire pour le gestionnaire,
un exemplaire pour le comptable)

Nature de l'établissement :	
Fonctions exercées :	
Ancienneté dans la fonction :	

a) dans les différents domaines de responsabilité qui sont les vôtres (pilotage pédagogique, mise en place des réformes, évolution de l'offre de formation, affaires juridiques, affaires financières, problèmes particuliers de gestion, sécurité, etc.), quels sont ceux pour lesquels vous avez pu éprouver le besoin de bénéficier de conseil(s) dans la conduite de votre EPLE ?

--

b) dans les quelques domaines énoncés, quels sont ceux pour lesquels il vous semble pouvoir trouver le plus facilement le conseil et, pour chacun d'entre eux, auprès de qui ? (ministère, rectorat, inspection académique, collectivité territoriale, préfecture, justice, chambre régionale des comptes, police, ddass, etc.)

--

c) par quel vecteur avez-vous sollicité et/ou obtenu le conseil souhaité ? (recours à un service identifié, téléphone, rencontre, support écrit, courrier électronique, action de formation, etc.)

--

d) à l'inverse, quelles sont les difficultés que vous avez connues et pour lesquelles il a été ou il est souvent difficile de trouver une aide ?

--

e) pouvez-vous expliquer pourquoi ce conseil est difficile à trouver : manque d'interlocuteur compétent, délai de réponse trop important, difficulté à trouver la porte à laquelle frapper, etc.

--

f) en général les services de l'IA, du rectorat ou du ministère vous semblent-ils suffisamment outillés pour répondre à la plupart de vos questions ou non, quelle est votre appréciation sur ce sujet ?

--

g) dans le cas où vous devez vous “ débrouiller ” seul, avez-vous facilement, spontanément, difficilement recours à vos collègues, existe-t-il parmi vous un réseau de fait qui fournit aide et conseil, les réunions en bassins de formation (ou autre dénomination) fournissent-elles un support dans ce domaine ?

--

h) que souhaiteriez-vous dire sur cette question que nous ne vous avons pas demandé ?

--

NB) pour a, b et c, classer les domaines énoncés par fréquence ou caractère dominant