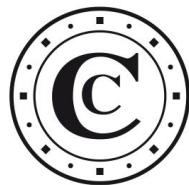


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

MOBILISER
LA COMMUNAUTÉ
ÉDUCATIVE
AUTOUR DU PROJET
D'ÉTABLISSEMENT

Rapport public thématique

Janvier 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	13
Introduction.....	15
Chapitre I Le projet d'établissement, une démarche qui peine à s'imposer	17
I - Le projet d'établissement, outil diversement mobilisé pour la réussite des élèves	18
A - La moitié des EPLE sans projet d'établissement	18
B - Des outils de pilotage peu mobilisés au service de la stratégie de l'établissement	20
II - Des marges de manœuvre restreintes et diversement exploitées.....	22
A - Des moyens insuffisamment corrélatifs aux difficultés scolaires.....	23
B - Une capacité variable des établissements à se saisir de leurs marges de manœuvre	30
III - Les freins à l'utilisation des marges d'autonomie	42
A - Une institution scolaire extrêmement directive envers les chefs d'établissement	42
B - Un cadre d'exercice du métier d'enseignant qui limite le travail collaboratif.....	44
C - L'impact des contextes locaux sur l'organisation pédagogique	45
Chapitre II Le chef d'établissement et les enseignants, un acteur clé aux capacités d'action limitées.....	51
I - Une capacité à peser sur l'action enseignante en quête de légitimité	52
A - La difficile reconnaissance du rôle de pilote du chef d'établissement en matière pédagogique	52
B - Un rôle en forte évolution	55
II - Une marge de manœuvre très étroite en matière de gestion des ressources humaines	58
A - De nouvelles modalités d'évaluation des enseignants insatisfaisantes	59
B - Des moyens limités pour valoriser l'engagement des enseignants.....	60
C - Un rôle marginal en matière de recrutement.....	62
III - Une gestion trop rigide et centralisée de la carrière des chefs d'établissement.....	64
A - Le recrutement et l'entrée dans le corps	64
B - La formation et l'accompagnement	67
C - Le déroulement de carrière et la mobilité	71

Chapitre III Les leviers d'amélioration de la performance des établissements	77
I - Simplifier le pilotage des établissements.....	77
A - Rationaliser les outils	78
B - Faire du projet d'établissement le document pivot	79
II - Transformer la gestion des ressources humaines des EPLE	79
A - Faire du chef d'établissement l'encadrant de proximité de son équipe.....	80
B - Faire évoluer les modalités de gestion de la carrière des chefs d'établissement	84
III - Appuyer davantage la mobilisation des établissements en modulant l'allocation des moyens	88
A - Discriminer davantage les moyens en fonction des besoins et de la situation sociale des élèves ainsi que du contexte géographique de l'établissement.....	89
B - Associer davantage les collectivités au pilotage des établissements	91
Conclusion générale	95
Liste des abréviations	97
Annexes	101

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

**

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la troisième chambre. Le contrôle a été notifié le 31 juillet 2021 à Mme Marie-Anne Lévéque, secrétaire générale du ministère chargé de l'éducation nationale et de la jeunesse, à M. Edouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire et à Mme Valérie Baduel, directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Un rapport d'observations provisoires a été délibéré par la troisième chambre le 13 juin 2022 puis contredit avec les administrations concernées en juillet 2022.

L'enquête menée auprès des administrations centrales a concerné les principales directions des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur [direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), direction générale des ressources humaines (DGRH), direction des affaires financières (DAF)], mais aussi la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère chargé de l'agriculture. Des entretiens ont également été conduits avec l'enseignement catholique sous contrat (secrétariat général : SGEC) et des personnalités qualifiées.

Au-delà de la description des différents dispositifs mis en œuvre en faveur de la mobilisation des établissements autour de leur projet pédagogique, l'enquête s'est employée à en mesurer la portée par différents moyens.

L'instruction selon les méthodes habituelles de la Cour (recueil d'informations, entretiens et visites) a permis d'observer et d'analyser les dispositifs existants, d'apprécier le rôle des différents acteurs et, lorsque cela était possible, d'en chiffrer le coût.

Quatre académies (Aix-Marseille, Nancy-Metz, Nantes et Toulouse) ont fait l'objet d'un contrôle renforcé à travers plusieurs déplacements permettant de rencontrer de nombreuses parties prenantes (recteurs, équipes académiques, enseignants).

Toutes les académies ont fait l'objet de visites en établissements dans lesquels ont été systématiquement rencontrés l'équipe de direction et des enseignants : collèges, lycée d'enseignement général et technique (LEGT), lycée professionnel (LP), cités scolaires, établissement régional d'enseignement adapté (EREA). Une attention particulière a été apportée dans la constitution des panels d'établissements visités pour respecter une diversité des situations étudiées. Ainsi, les rapporteurs ont visité à la fois des établissements de centre-ville et des établissements en zone rurale, des établissements socialement favorisés et des établissements relevant de l'éducation prioritaire, des établissements de grande et petite taille. Le panel a été complété par des visites au sein d'établissements d'enseignement privés et d'un établissement d'enseignement agricole.

L'analyse des dispositifs existants a été enrichie par l'exploitation de nombreux travaux publiés, principalement sous forme d'enquêtes conduites par les inspections générales ou par des prestataires à la demande d'associations d'élus, telles que l'Association des départements de France (ADF). La Cour a elle-même mené trois sondages : le premier auprès d'établissements d'enseignement du second degré (collèges, lycées) ; les deux autres auprès des collectivités chargées des EPLE (conseils départementaux et conseils régionaux). Au total, 78 % des établissements publics ont été destinataires du questionnaire (soit environ 6 000 chefs d'établissement) avec un taux de réponses exploitables de 34,7% (ce qui représente un peu plus de 2 000 réponses exploitables). Sur les 101 départements contactés, 31 ont apporté une réponse exploitable, soit un taux de réponse de 30 %. Concernant les régions, le nombre de réponses reçues (3) est trop faible pour être significatif. En complément, un questionnaire avait été adressé à l'Association des départements de France et à Régions de France.

Le projet de rapport définitif a été préparé, puis délibéré le 22 septembre 2022, par une formation de la troisième chambre, sous la présidence de Mme Mireille Riou-Canals, présidente de section, composée de MM. Dominique Lefèvre, Christophe Strassel, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Philippe Buzzi, conseiller référendaire, Mme Sarah Descargues, conseillère référendaire en service extraordinaire, M. Philippe Vannier, vérificateur.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, Mme Carine Camby, rapporteure générale du comité, M. Gilles Andréani, Mme Annie Podeur, M. Christian Charpy, Mme Catherine Démier, M. Jean-Yves Bertucci, Mme Virginie Hamayon et M. Nacer Meddah, présidentes et présidents de chambre, MM. Christian Martin, Bernard Lejeune et Frédéric Advielle, Mmes Sophie Bergogne et Valérie Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Louis Gautier, Procureur général, a été consulté sur le rapport le 24 octobre 2022.

Le Premier président en a approuvé la publication le 20 janvier 2023.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

En dépit d'une dépense nationale d'éducation supérieure à la moyenne des pays de l'organisation de coopération et de développement économiques – OCDE - (109 584 USD contre 105 502 USD pour l'éducation d'un élève de 6 à 15 ans en 2021²), le système éducatif français peine à produire des résultats satisfaisants et les difficultés que rencontre son pilotage, particulièrement centralisé, conduisent à s'interroger sur la manière dont les établissements scolaires peuvent se mobiliser, à leur niveau, pour bâtir et mettre en œuvre un projet pédagogique adapté aux spécificités de leurs élèves, afin d'améliorer leur réussite, point focal de l'attention des parents. Comme le montrent les enquêtes internationales, le système scolaire français ne parvient pas à réduire les inégalités ; il tend plutôt à les creuser, malgré les dispositifs mis en œuvre pour remédier aux situations les plus défavorables, mais qui connaissent des limites.

En effet, malgré les objectifs d'égalité du système éducatif, l'ensemble des rapports sur la mixité scolaire dans les établissements, tout comme les analyses sur les différences de résultats aux examens nationaux et d'accès à la filière générale du lycée, montrent à quel point l'uniformité nationale formelle peut s'accommoder de larges inégalités réelles de traitement des élèves.

Par ailleurs, la décentralisation a amendé le pilotage strictement national de l'éducation en transformant les lycées et les collèges en établissements publics locaux d'enseignement (EPLE). En confiant davantage de responsabilités aux collectivités tout en maintenant les pouvoirs étendus de l'État, ce nouveau statut invitait l'établissement à prendre toute sa place dans le pilotage pédagogique, en mobilisant notamment les marges de manœuvre qui lui sont allouées. Adoptée par la loi d'orientation n° 89-486 du 10 juillet 1989, la notion de projet d'établissement est venue compléter les modalités de pilotage de l'EPLE.

L'enquête menée par la Cour s'est attachée à dresser un état des lieux en analysant la manière dont les EPLE se mobilisent autour de ce projet. Elle s'est intéressée à la place de l'établissement public local d'enseignement au sein du système éducatif, et à ses capacités d'action, telle que définies par les textes réglementaires.

² OCDE, *Regards sur l'éducation 2022*, 2022.

La Cour a pu mesurer combien ces établissements ont été, ces dernières années, impactés par des dispositions normatives visant à la fois leurs missions et leurs relations, notamment la loi n° 2019-79 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance qui a renforcé la place de l'évaluation à tous les échelons du système éducatif.

Ses travaux ont également analysé la place du chef d'établissement pour mieux faire ressortir les ambiguïtés qui demeurent attachées à cette fonction. Un fossé important existe ainsi entre la perception qu'ont les familles du rôle des chefs d'établissement, et la réalité des leviers dont ces derniers disposent au quotidien pour diriger leurs établissements.

Un projet d'établissement encore trop peu mobilisé

Chacun des collèges et des lycées doit, comme l'impose le code de l'éducation, se doter d'un projet d'établissement, fixant les choix pédagogiques et la politique éducative de l'établissement pour une durée de trois à cinq ans. Il s'agit notamment d'adapter le cadre scolaire national aux caractéristiques des élèves de l'établissement, pour favoriser leur réussite. La démarche, engagée par le chef d'établissement, est collective et vise, à partir d'un diagnostic tiré de l'évaluation de chaque établissement, à définir, avec les représentants de la communauté éducative, les modalités particulières de mise en œuvre des orientations, des objectifs et des programmes nationaux, ainsi que du projet académique. Or, la moitié des établissements ne sont pas dotés d'un tel projet, et, parmi ceux qui le sont, la qualité de la démarche et la portée du document sont très inégales.

Des marges de manœuvre insuffisamment exploitées

Au-delà de l'autonomie juridique que les textes réglementaires accordent aux EPLE, leur capacité d'action se décline à plusieurs niveaux incluant la gestion des ressources humaines, l'organisation pédagogique des heures d'enseignement, ou encore le pilotage pédagogique et éducatif par la construction de leur projet d'établissement, adapté aux besoins des élèves et aux spécificités du territoire. Force est cependant de constater que, derrière l'affichage d'une autonomie formelle, les marges de manœuvre des établissements ne sont pas toujours suffisamment saisies. Avec des situations environnementales, sociales, économiques et culturelles comparables, et à moyens d'enseignement analogues, deux établissements peuvent avoir des résultats très différents en matière de réussite scolaire.

La Cour a cherché à en comprendre les raisons. Elle a également tenté de mesurer le coût et l'efficacité des moyens affectés aux EPLE, et d'identifier les voies susceptibles d'en améliorer l'efficience.

Face au creusement des inégalités et aux résultats mitigés des élèves français dans le cadre des évaluations internationales, une amélioration de l'organisation scolaire s'avère indispensable. Pour cela, le ministère doit se doter d'une véritable stratégie reposant sur plusieurs piliers qui lui font encore défaut, au premier rang desquels devraient figurer un renforcement du rôle des chefs d'établissement et une refonte des modalités d'allocation des moyens en direction des EPLE.

Une autonomie juridique formelle et limitée

Se fondant sur l'observation d'une quarantaine d'établissements, la Cour a cherché à comprendre quels étaient les leviers à disposition des établissements au service de la réussite de leurs élèves, et la façon dont ils s'en emparaient pour préconiser des évolutions possibles. Si les EPLE disposent juridiquement d'une autonomie, les marges de manœuvre dont ils bénéficient dans les faits pour adapter leur organisation pédagogique sont inégales. De nombreux freins, autant liés à la gouvernance des établissements qu'à l'hétérogénéité des acteurs (institution scolaire, enseignants, parents d'élèves, collectivités territoriales) qu'il faut parvenir à mettre en synergie, peuvent en effet limiter la volonté des équipes éducatives de se mobiliser.

Cette inégalité est le résultat d'une combinaison de facteurs relevant, au premier chef, d'un modèle de gestion rigide et très centralisé. Peu de place est en effet laissée à l'appréciation des équipes éducatives face à une administration ancrée dans une culture de gestion « descendante ». Elle traduit également la capacité variable des chefs d'établissement à fédérer leurs équipes pédagogiques. Enfin, la situation sociale des élèves et l'implantation géographique de l'établissement sont déterminantes dans les choix éducatifs réalisés par un EPLE.

Renforcer les capacités d'action des chefs d'établissement

Le chef d'établissement est un acteur-clé dans la conduite d'un projet pédagogique et éducatif. Il lui revient d'engager une dynamique collective au sein de l'établissement et d'en assurer le suivi au quotidien.

Malgré cela, sa légitimité et la définition de ses prérogatives souffrent d'insuffisances. Si des évolutions positives sont intervenues ces dernières années pour renforcer son rôle d'encadrant de proximité, les leviers à sa disposition, notamment en matière d'évaluation des enseignants, sont encore limités. Les marges de manœuvre dont il dispose ne suffisent pas pour lui permettre de valoriser l'investissement d'un enseignant impliqué dans la vie de l'établissement, motiver son équipe et mieux rétribuer ceux de ses membres les plus investis.

Face à ce constat, la Cour appelle à une évolution des conditions d'exercice professionnel des chefs d'établissement pour en faire de véritables cadres dirigeants au sein de l'institution, bénéficiant des prérogatives associées à leur statut, sans pour autant étendre leurs attributions actuelles en matière de recrutement. Le ministère doit accompagner cette évolution par un renforcement de leur formation et de leur accompagnement, ainsi qu'une modernisation de la gestion de leur carrière.

Moduler davantage l'allocation des moyens aux EPLE

Le système scolaire français s'appuie sur une logique d'allocation des moyens éducatifs globalement uniforme, à l'exception des établissements relevant de l'éducation prioritaire et des moyens de fonctionnement apportés par les collectivités territoriales. Le critère principal demeure, le plus souvent, le nombre d'élèves fréquentant l'établissement rapporté à un nombre de divisions (classes). Les résultats et la situation sociale des élèves, tout comme le contexte géographique de l'établissement, ne sont pas pris en compte de manière systématique sur l'ensemble du territoire, certaines académies déployant des modalités d'allocation progressive des moyens à partir d'indicateurs élaborés par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), quand d'autres s'en abstiennent.

Sous couvert d'un objectif d'égalité, l'institution scolaire tend, en réalité, à ne pas suffisamment corriger les inégalités existantes. Pour contrecarrer cette situation, la Cour estime que l'efficience des moyens alloués aux établissements serait mieux assurée si les modalités d'allocation prenaient davantage en compte les résultats des évaluations et les contraintes pesant sur le lieu d'implantation de l'EPEL, et si elles étaient mieux coordonnées avec les interventions des collectivités territoriales.

Récapitulatif des recommandations

1. Veiller à ce que chaque EPLE dispose d'un projet d'établissement à jour, condition préalable à la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation (MENJ).
2. Engager une rationalisation des outils de pilotage des établissements en faisant du projet d'établissement le document pivot permettant une meilleure appropriation de l'action stratégique de l'établissement (MENJ).
3. Confier au chef d'établissement l'évaluation des enseignants du second degré, en ménageant une possibilité de recours auprès de l'inspecteur, (recommandation réitérée) (MENJ).
4. Annualiser les obligations de service des enseignants du second degré, en quantifiant les missions individuelles et collectives des enseignants assurées en dehors des heures de cours (recommandation réitérée) (MENJ).
5. Au sein de la dotation globale, laisser à la main du chef d'établissement une enveloppe permettant de valoriser l'investissement d'enseignants au regard des objectifs du projet d'établissement (MENJ).
6. Réformer les modalités de recrutement et de mutation des chefs d'établissement en réservant à l'échelon central la seule désignation des postes spécifiques, des nouveaux titulaires et des personnels changeant d'académie (MENJ).
7. Intégrer, dans les modèles d'allocation des moyens aux établissements, des critères tenant compte du profil des élèves scolarisés, des caractéristiques spécifiques de l'établissement, notamment géographiques, et de la mise en œuvre de projets particuliers en faveur de la réussite des élèves (MENJ).
8. Favoriser la contractualisation entre établissements, académies et collectivités territoriales afin d'intégrer une véritable logique de complémentarité des moyens apportés aux EPLE (MENJ).

Introduction

En dépit d'une dépense nationale d'éducation supérieure à la moyenne de l'OCDE³, la performance du système scolaire français tend à se dégrader. S'il a longtemps été considéré que l'échelle nationale était la seule compatible avec les objectifs d'égalité du système éducatif, la réalité du paysage scolaire s'accorde aujourd'hui de larges inégalités de traitement des élèves. La France est ainsi pointée comme l'un des pays présentant les plus fortes inégalités de résultats scolaires entre élèves favorisés et élèves défavorisés⁴.

Dans les années 1980, la décentralisation conduit à créer, par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985, dite loi Chevènement, l'« établissement public local d'enseignement ». Si aujourd'hui la question des marges de manœuvre locales est un objet de débat pour ce qui concerne l'école primaire⁵, alors que celle-ci n'a pas d'autonomie juridique, elle se pose *a fortiori* pour les collèges et lycées, dotés du statut d'établissements publics.

En tant que tels, ils disposent de moyens pour mettre en œuvre la politique éducative nationale et les adaptations académiques. À ce titre, ils jouissent d'une autonomie qualifiée parfois de « *descendante* »⁶, conçue par les textes comme une déclinaison au niveau local des orientations nationales.

Établissements locaux, ils bénéficient de capacités d'agir leur permettant de s'adapter à leur environnement pour mieux contribuer à la réussite scolaire de leurs élèves. Face à un système de gestion historiquement très centralisé, l'enjeu consiste à leur donner les moyens de se mobiliser autour d'un projet élaboré collectivement et correspondant aux besoins de leurs usagers.

Rattachés à une collectivité territoriale qui en assure le fonctionnement matériel et dotés d'organes délibérants, les EPLE sont pourvus d'un budget propre et de pouvoirs de décision dans des domaines

³ Cour des comptes, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021.

⁴ OCDE, *Enquête PISA*, 2019.

⁵ Depuis la présentation de l'expérimentation des « écoles du futur », le 2 septembre 2021, lors de l'annonce du Plan « Marseille en grand » et le lancement du chantier de la refondation de l'école à la rentrée 2022.

⁶ Expression utilisée dans le rapport annuel 2019 des inspections générales sur l'autonomie des établissements.

définis : ceux de la gestion des ressources humaines et financières, de l'organisation pédagogique⁷, et de la politique pédagogique et éducative au travers de l'adoption du projet d'établissement.

Instauré par la loi d'orientation de 1989, ce projet d'établissement constitue le document essentiel de pilotage d'un EPLE. C'est sur la base de sa spécificité, de ses besoins particuliers, que le projet d'établissement va produire et mettre en œuvre une politique spécifique qui ne ressemblera pas à celle d'un autre établissement qui connaît un contexte distinct, une population scolaire différente. Aux termes de l'article L. 401-1 du code de l'éducation⁸, « [...] (Ce) projet [...] définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux et précise les activités scolaires et périscolaires qui y concourent. Il précise les voies et moyens qui sont mis en œuvre pour assurer la réussite de tous les élèves et pour associer les parents à cette fin. Il détermine également les modalités d'évaluation des résultats atteints ».

Certains effets de cette capacité d'agir propre à chaque établissement peuvent notamment être mesurés lorsqu'il s'agit d'apprécier les impacts d'une réforme scolaire et l'hétérogénéité de son application selon les établissements.

L'approche retenue pour l'enquête de la Cour s'appuie sur une appréciation de l'exercice par les EPLE de leurs responsabilités, au service d'un projet éducatif ; elle ne se limite donc pas à la seule répartition des moyens ou au domaine de la gestion financière.

Le rapport dresse, tout d'abord, un état des lieux des modalités d'action des EPLE en matière de pilotage pédagogique interne, et d'utilisation effective des marges de manœuvre à leur disposition (chapitre I). Il présente ensuite le champ d'intervention des chefs d'établissement et les nombreuses limites qu'ils rencontrent dans leur mission de pilotage (chapitre II), et développe des perspectives d'évolutions à engager en vue d'améliorer la performance des établissements au service de la réussite de tous les élèves (chapitre III).

⁷ P.-Y. Cusset et S. Sauneron, « Enseignements des recherches sur l'effet de l'autonomie des établissements scolaires », *La Note d'analyse*, n° 316, Centre d'analyse stratégique, janvier 2013.

⁸ D'autres textes complètent cet article : l'article R. 421-3 du code de l'éducation ; la circulaire n° 90-108 du 17 mai 1990 relative au projet d'établissement ; la circulaire n° 2005-156 du 30 septembre 2005 relative à la mise en œuvre des dispositions du décret n° 85-924 du 30 août 1985 modifié relatif aux EPLE, à l'application de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école et de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale comportant des dispositions concernant le projet d'établissement ; la circulaire n° 2007-011 du 9 janvier 2007 relative à la préparation de la rentrée 2007 comportant des dispositions concernant le conseil pédagogique, le projet d'établissement et le contrat d'objectif.

Chapitre I

Le projet d'établissement, une démarche qui peine à s'imposer

La loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation a rendu obligatoire, pour chaque EPLE⁹, le projet d'établissement, dont l'objectif pédagogique est une meilleure réussite scolaire. L'article L. 401-1 du code de l'éducation prévoit que son élaboration résulte d'une démarche collective mise en œuvre à l'initiative du chef d'établissement visant, à partir d'un diagnostic tiré de l'évaluation de chaque établissement, à définir, avec les représentants de la communauté éducative, les modalités particulières de mise en œuvre des orientations, des objectifs et des programmes nationaux, ainsi que du projet académique.

Inscrit dans le cadre de l'autonomie des EPLE, le projet d'établissement fixe les choix pédagogiques et la politique éducative de l'établissement pour une durée comprise entre trois et cinq ans.

La loi d'orientation prévoit même¹⁰ la possibilité mettre en place des projets communs à plusieurs établissements.

⁹ La circulaire n° 90-039 du 15 février 1990 institutionnalise le projet d'école au niveau du premier degré.

¹⁰ Titre III, Article 18 § 3.

I - Le projet d'établissement, outil diversement mobilisé pour la réussite des élèves

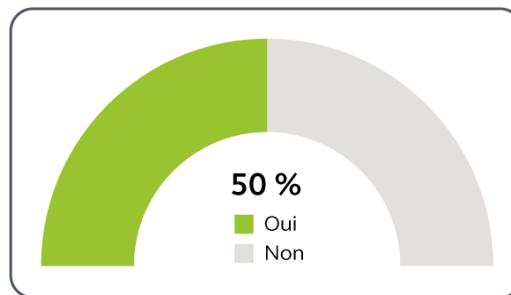
Au-delà du document, le projet d'établissement est avant tout une démarche partagée et élaborée avec les représentants de la communauté éducative (enseignants, vie scolaire, agents, service médico-social, administration, direction, élèves, parents). Il représente un processus global incluant l'ensemble des activités internes et externes de l'établissement. Le projet pédagogique en est une partie intégrante.

A - La moitié des EPLE sans projet d'établissement

Le projet d'établissement doit permettre de faire converger les pratiques diverses de tous les enseignants vers un objectif commun et mettre en évidence l'intérêt du travail collectif. Dans le même temps, il veille à respecter le caractère individuel de l'acte pédagogique et la responsabilité de l'enseignant dans sa classe.

Cependant, alors qu'une autonomie de principe est inscrite dans les textes, le sondage réalisé par la Cour auprès des chefs d'établissement révèle que seule la moitié des EPLE interrogés disposait, à la rentrée 2021, d'un projet d'établissement signé avec les services académiques, lequel repose avant tout sur un diagnostic partagé avec ceux-ci¹¹. Les visites en EPLE au cours de l'année scolaire 2021/2022 confirment cette faiblesse. Plus d'une trentaine d'années après sa mise en place, le degré d'appropriation du projet d'établissement demeure très variable d'un établissement à un autre et un nombre limité d'EPLE se saisit véritablement des marges d'autonomie déléguées par l'autorité académique.

Graphique n° 1 : question sondage « votre établissement disposait-il d'un projet d'établissement signé avec les services académiques ? »



Source : Cour des comptes

¹¹ Réponse apportée par 65 % des chefs d'établissement indiquant disposer d'un projet d'établissement à la rentrée 2021.

Dans certains EPLE, la démarche de projet *stricto sensu*, dont le socle demeure la réflexion pédagogique, a progressivement disparu ; sa mise en œuvre semble dépendante de l'appropriation de la démarche par les chefs d'établissement, qui l'appréhendent trop souvent avant tout comme une obligation réglementaire que comme une nécessité interne à l'établissement. Une telle perception conduit naturellement à considérer les EPLE davantage comme des interfaces facilitant la mise en œuvre de démarches décidées par l'administration centrale que comme des acteurs aptes à mettre en œuvre un véritable projet.

Or, la démarche du projet d'établissement doit conduire à dépasser l'uniformité des méthodes de gestion pour en développer de nouvelles permettant de mieux prendre en compte la diversité des établissements et la dynamique propre à chacun d'entre eux.

Dans les établissements qui se sont dotés d'un projet, la portée de celui-ci est très inégale.

Alors que l'enquête TALIS12 2018 pilotée par l'OCDE, révèle qu'environ un principal de collège sur deux en France considère que le projet d'établissement a, dans une grande mesure, des conséquences directes sur le climat de l'établissement et la cohésion de la communauté éducative, les avis sont plus nuancés s'agissant des conséquences sur l'enseignement en classe ou sur les résultats des élèves – respectivement, 25 % et 30 % de réponses indiquant « *dans une grande mesure* ».

Même lorsqu'une démarche de co-construction avec les enseignants est mise en œuvre par les équipes de direction, il arrive que le contenu du document final ait une portée trop générale pour que les équipes éducatives puissent réellement se l'approprier ; il est encore souvent limité à l'expression de grands principes éducatifs consensuels, sans réelles pistes de mise en œuvre opérationnelle et sans indicateurs permettant d'en assurer le suivi. Dans un nombre encore sensible d'EPLE, ce projet est perçu comme un document imposé ou une série de fiches-actions à compléter pour obtenir un financement, plutôt que comme une démarche nécessaire pour améliorer la réussite des élèves. Il n'est pas rare alors que l'EPLE apparaisse comme le

¹² Ou *teaching and learning international survey*. L'enquête TALIS vise à recueillir à l'échelle internationale des indicateurs dans le domaine de l'enseignement primaire et au collège. Plusieurs indicateurs d'ordre qualitatif visent à évaluer le ressenti des chefs d'établissement quant aux conséquences directes du projet d'établissement sur différents aspects, tels que l'enseignement en classe, le climat de l'établissement, les résultats des élèves, ou encore la cohésion de la communauté éducative. Le volet principal de cette enquête internationale sur l'enseignement et l'apprentissage interroge des échantillons nationaux représentatifs d'enseignants de collège, ainsi que les chefs des établissements où exercent ces enseignants.

destinataire passif des moyens qui lui sont alloués *via* la dotation horaire et que le projet d'établissement soit davantage le résultat d'une présentation habile de l'articulation entre dotation horaire, postes d'enseignants et programme scolaire que l'expression d'une dynamique portée par l'ensemble de la communauté éducative.

B - Des outils de pilotage peu mobilisés au service de la stratégie de l'établissement

Pourtant, des outils existent sur lesquels la réflexion pourrait s'appuyer. Afin de construire la stratégie de leur établissement et d'en assurer le pilotage, les équipes de direction participent à la construction d'indicateurs de valeur ajoutée de leur EPLE, calculés¹³ par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) depuis 1993. L'enjeu, pour les chefs d'établissement, est alors de partager ces outils avec la communauté enseignante et avec les familles dans le cadre du projet d'établissement¹⁴.

Pour chacun des indicateurs, le ministère distingue le taux constaté du taux « attendu »¹⁵. La différence entre les deux permet de mesurer la « valeur ajoutée » du lycée, c'est-à-dire sa capacité à obtenir des résultats supérieurs (valeur ajoutée positive) ou inférieurs (valeur ajoutée négative) à ce qui était attendu compte tenu de l'origine sociale, de l'âge et du niveau initial de ses élèves. Plusieurs autres facteurs peuvent influer sur les résultats, tels que la taille de l'établissement, les effets de concurrence avec les établissements les plus proches, ou encore la diversité de l'offre de formation.

De même, les modalités d'évaluation des établissements adoptées par le Conseil d'évaluation de l'École doivent être étroitement articulées avec le projet d'établissement. Par le diagnostic qu'il pose, les perspectives qu'il ouvre et les stratégies qu'il dessine, le travail conduit et formalisé dans le cadre de l'auto-évaluation et de l'évaluation externe a vocation à nourrir directement le projet d'établissement, que ce soit pour l'actualiser ou le renouveler.

¹³ Dans trois domaines : le taux de réussite au baccalauréat (nombre de bacheliers / nombre de présents au bac), le taux d'accès au baccalauréat (probabilité d'obtenir le bac à l'issue d'une scolarité entière dans le lycée, y compris en redoublant) et le taux de mentions (nombre de bacheliers avec mentions / nombre de présents au bac).

¹⁴ Sur le modèle des Indicateurs de Valeur Ajoutée des Lycées (IVAL), la DEPP a mis en place un IVAC (Indicateurs de Valeur Ajoutée des Collèges) prenant en compte la réussite au diplôme national du brevet ainsi que l'ensemble du parcours des élèves au collège. Ils sont consultables, depuis 2018, par les chefs d'établissement *via* APAE (Aide au Pilotage et à l'Auto-évaluation), l'outil de pilotage qui leur est destiné.

¹⁵ Taux attendu : taux théorique qui découlerait de l'application à l'établissement, en fonction des élèves qu'il accueille, des taux moyens nationaux.

Le Conseil d'évaluation de l'École

Cette instance est chargée d'évaluer en toute indépendance l'organisation et les résultats de l'enseignement scolaire.

Ses principales missions sont de :

- veiller à la cohérence des évaluations, nationales et internationales ;
- donner un avis sur les méthodologies, les outils et les résultats de ces évaluations ;
- définir le cadre méthodologique et les outils des autoévaluations et des évaluations des établissements ;
- établir une synthèse des différents travaux d'évaluation portant sur les acquis des élèves, les dispositifs éducatifs et les établissements d'enseignement scolaire.

Les travaux du Conseil sont publics, ils ont vocation à éclairer les pouvoirs publics et enrichir le débat public sur l'éducation.

Dans cette perspective, et à la différence d'autres outils de pilotage (contrat d'objectifs, lettre de mission etc.)¹⁶ dont la cohérence globale est devenue peu lisible, le projet d'établissement constitue la pièce maîtresse d'une démarche évaluative au regard des besoins particuliers de l'EPLE et des objectifs d'amélioration de la qualité de l'enseignement comme de la qualité d'apprentissage des élèves.

Une pluralité d'outils de pilotage

Le chef d'établissement assure le pilotage de l'établissement, notamment dans le cadre de la lettre de mission¹⁷ que lui adresse le recteur. Dans chaque établissement, le projet d'établissement¹⁸ définit les modalités particulières de mise en œuvre des programmes nationaux et des orientations nationales et académiques et précise les activités scolaires et périscolaires qui y concourent. En cohérence avec le projet d'établissement, chaque chef d'établissement propose au recteur un projet de contrat¹⁹ fixant les objectifs à atteindre à une échéance pluriannuelle sous forme d'un programme d'actions, outil de dialogue entre le chef d'établissement et les autorités académiques.

¹⁶ Cf. annexe n° 2.

¹⁷ Note de service n° 2011-201 du 20-10-2011.

¹⁸ Article 18 de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, circulaire n° 90-108 du 17 mai 1990.

¹⁹ Article 36 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005.

L'essentiel réside alors dans l'identification des grands axes sur lesquels le projet d'établissement repose, c'est-à-dire, d'une part, les efforts que l'établissement choisit de développer pour améliorer sa valeur ajoutée et surmonter les difficultés propres à la population qu'il accueille, et d'autre part, le parcours scolaire qu'il entend déployer au service de la réussite des élèves et de leur orientation future. Ce faisant, le projet d'établissement est susceptible d'avoir des répercussions en termes de curriculum scolaire²⁰ et de parcours d'enseignement.

Il peut en effet offrir l'occasion de réaliser des choix qui permettent de prendre en compte les spécificités des élèves auxquels il s'adresse et d'adapter en conséquence les modalités d'application de directives standardisées émanant de l'administration centrale. Comme le souligne l'OCDE²¹, ce sont les systèmes d'éducation accordant aux établissements une plus grande marge de manœuvre pédagogique, qui font état des meilleurs résultats, à la condition toutefois que soient maintenus au niveau national des examens finaux et standardisés.

En pareilles circonstances, l'utilisation de la marge d'initiative laissée à l'établissement scolaire peut permettre, selon les orientations de la politique envisagée par l'équipe éducative, d'engager des actions spécifiques susceptibles d'avoir des effets bénéfiques en termes de réduction des inégalités et d'amélioration des résultats des élèves.

II - Des marges de manœuvre restreintes et diversement exploitées

À la différence des écoles qui n'ont pas la personnalité juridique, les collèges et les lycées jouissent, en qualité d'établissements publics, d'une certaine autonomie, encadrée par le décret du 30 août 1985 modifié portant statut des EPLE. Ce décret énumère la liste des domaines où l'établissement exerce sa « responsabilité²² », mais celle-ci est encadrée (article L. 311-2) et réglementée.

²⁰ Un curriculum est en ensemble d'actions planifiées pour susciter l'instruction : il comprend la définition des objectifs de l'enseignement, les contenus, les méthodes (y compris l'évaluation), les matériels (y compris les manuels scolaires) et les dispositions relatives à la formation adéquate des enseignants.

²¹ OCDE, *Perspectives des politiques de l'éducation 2015. Les réformes en marche*, 2015 ; OCDE, « Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves ? », *Pisa à la loupe*, 2011 ; J. Scheerens et R. Maslowski, « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif », *Revue française de pédagogie*, n° 164, juillet-septembre 2008.

²² Terme préféré à celui d'autonomie dans le décret de 1985.

Les collèges, les lycées, les écoles régionales du premier degré et les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) disposent ainsi, en matière pédagogique et éducative, d'une autonomie²³ qui porte sur :

- l'organisation de l'établissement en classes et en groupes d'élèves, ainsi que les modalités de répartition des élèves ;
- l'emploi des dotations en heures d'enseignement et, dans les lycées, d'accompagnement personnalisé mises à la disposition de l'établissement dans le respect des obligations résultant des horaires réglementaires ;
- l'organisation du temps scolaire et les modalités de la vie scolaire ;
- la préparation de l'orientation et de l'insertion sociale et professionnelle des élèves ;
- la définition, compte tenu des schémas régionaux, des actions de formation complémentaire et de formation continue destinées aux jeunes et aux adultes ;
- l'ouverture de l'établissement sur son environnement social, culturel, et économique ;
- le choix de sujets d'études spécifiques à l'établissement, en particulier pour compléter ceux qui figurent aux programmes nationaux ;
- sous réserve de l'accord des familles pour les élèves mineurs, les activités facultatives qui concourent à l'action éducative organisées à l'initiative de l'établissement à l'intention des élèves, ainsi que les actions d'accompagnement pour la mise en œuvre des dispositifs de réussite éducative définis par l'article 128 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Pour autant, les chefs d'établissement, comme les équipes éducatives, saisissent relativement peu les marges d'autonomie qui leur sont offertes.

A - Des moyens insuffisamment corrélés aux difficultés scolaires

L'État a la charge de la pédagogie et des dépenses afférentes : pour l'essentiel, moyens en personnels enseignants et dépenses de fonctionnement à caractère pédagogique. Il attribue également aux EPLE des crédits pédagogiques spécifiques au titre de dispositifs nationaux comme « les cordées de la réussite » ou « devoirs faits »²⁴.

²³ D'autres articles définissent l'autonomie, de façon plus précise et plus étendue pour le lycée (article D. 333-13) que pour le collège (article D. 332-5). À cette liste, s'ajoutent le rapport d'activités (art. 15-8 de la loi et 16 du décret), le projet de l'établissement, le règlement intérieur (art. 3 du décret) et le budget (art. 15-9 de la loi et 16 du décret).

²⁴ Au total, le montant des crédits pédagogiques versés aux EPLE s'élevait en 2021 à 36,3 M€ (source RAP 2021).

La détermination des moyens d'enseignement pour chaque académie s'appuie sur les propositions élaborées par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) dans la limite des moyens prévus en loi de finances. Elles permettent, dans un premier temps, d'éclairer les échanges entre l'administration centrale et les académies au travers d'une phase de dialogue de gestion et participent de la décision finale sur les mesures de rentrée décidées par le ministère.

1 - Les moyens d'enseignement et leurs modalités d'allocation

Aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation, la répartition des moyens du service public de l'éducation doit tenir compte des différences de situation, notamment en matière économique, territoriale et sociale.

Pour l'enseignement secondaire public, celle-ci prend notamment appui sur l'indice de positionnement social (IPS²⁵), la part de boursiers, les caractéristiques territoriales, l'offre de formation et tient compte des besoins éducatifs particuliers, tels que les unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) ou les unités pédagogiques pour élèves allophones nouvellement arrivés. Si ce travail d'analyse permet de définir les moyens alloués à chaque académie, les crédits du programme 141 *enseignement scolaire public du second degré* ne sont pas fléchés vers tel niveau de formation, tel département ou, à plus forte raison, tel ou tel établissement.

a) Le cadre général

Les crédits d'État destinés aux EPLE sont en effet attribués aux recteurs d'académie sous la forme d'une enveloppe globalisée au sein de laquelle la fongibilité est possible. Cette enveloppe est déterminée en fonction des priorités ministérielles et des effectifs d'élèves, des emplois d'enseignants et des critères précités. Il appartient aux recteurs de répartir ces moyens en fonction des besoins de l'ensemble des structures scolaires, ce qui explique que le mode de calcul et que les clés de répartition de la dotation horaire globale varient d'une académie à une autre²⁶.

Les moyens des lycées sont généralement gérés par les services du rectorat, tandis que ceux des collèges sont délégués aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN). Certaines académies ont fait le choix de déconcentrer totalement la gestion des moyens au niveau des direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), le recteur opérant les arbitrages entre les départements.

²⁵ Cf. annexe n° 4.

²⁶ Cf. annexe n° 4.

L'allocation des moyens est en principe précédée d'un dialogue de gestion entre les services académiques et l'équipe de direction des établissements. Ce dialogue est cependant loin d'être systématique, comme l'illustre le sondage diligenté par la Cour révélant que 55 % des chefs d'établissement déclarent ne pas avoir de dialogue de gestion avec les services académiques.

Lorsqu'il existe, ce dialogue se limite à une confrontation des prévisions d'effectifs de la rentrée suivante et de leurs conséquences sur les ouvertures ou fermetures de structures. Hormis les collèges situés en zone d'éducation prioritaire qui bénéficient de moyens plus importants, l'allocation des moyens est peu discriminante tant au regard des inégalités sociales et territoriales que des résultats.

b) La dotation horaire globale dite « DHG »

Les moyens en personnels d'enseignement sont attribués aux établissements sous la forme d'une dotation horaire globale dite « DHG » composée d'heures postes (HP) qui correspondent aux emplois définitifs ou provisoires d'enseignants, ainsi que d'heures supplémentaires année (HSA) susceptibles d'être assurées tout au long de l'année par ces mêmes enseignants²⁷.

Le volume des heures d'enseignement de la DHG est défini en tenant compte du nombre de divisions (classes) par niveau d'enseignement et des grilles horaires réglementaires qui constituent le socle d'heures à dispenser à chaque élève : 26 heures hebdomadaires d'enseignement en collège ou 28 heures en classe de seconde. À ce socle d'heures réglementaires s'ajoutent des heures dont l'utilisation est laissée à la libre appréciation du chef d'établissement et qui constituent « la marge d'autonomie ». Le nombre de ces heures par niveau est également fixé par les textes²⁸. Cette marge permet de financer des enseignements facultatifs ou de procéder à des dédoublements de classes ou à la coanimation.

Les heures réglementaires peuvent être abondées ou pondérées en fonction de certains critères. Ainsi, les heures réalisées dans un établissement situé en zone d'éducation prioritaire renforcée (REP+) sont pondérées d'un coefficient 1,1²⁹. Par ailleurs, des heures dites

²⁷ Cf. annexe n° 3.

²⁸ 3 h en collège, 12 h en seconde et 8 h en première et terminale. En collège, « *cette dotation horaire attribuée à l'établissement lui permet de favoriser le travail en groupes à effectifs réduits et les interventions conjointes de plusieurs enseignants. En outre, elle peut être utilisée pour proposer un ou plusieurs enseignements facultatifs* » (arrêté du 16 juin 2017).

²⁹ Il en va de même pour les enseignants qui effectuent leur service dans un cycle terminal général et technologique (« heure de première chaire »). Dans les sections STS, ce coefficient est porté à 1,25.

« statutaires » sont allouées à certains enseignants³⁰. Enfin, les dispositifs pédagogiques particuliers présents dans l'établissement, tels que les classes à horaires aménagés, les sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) ou les unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) font l'objet de moyens spécifiques.

Pour ajuster les moyens humains aux nécessités horaires des disciplines, le chef d'établissement dispose dans sa dotation horaire d'un certain nombre d'heures supplémentaires annuelles (HSA) qui permettent de résorber les écarts entre les heures poste disponibles et la répartition souhaitée.

La Cour a évalué le volume de la dotation globale des EPLE en heures, bien que les données quantitatives dont elle dispose soient à prendre avec précaution. Selon son estimation, celui-ci se situe entre 5,88 M d'heures et 5,94 M d'heures, au sein desquelles la part réservée à l'exercice de la responsabilité propre des établissements est marginale.

Tableau n° 1 : estimation du montant de la DHG des EPLE publics au niveau national, en heures³¹

	Collèges	LGT	LP	Total
DHG min.	3 180 000	1 589 000	1 114 000	5 884 000
DHG max.	3 183 000	1 631 000	1 124 000	5 938 000

Source : Cour des comptes

À ce jour, ni le ministère ni les académies interrogées n'ont développé de méthode permettant de connaître précisément le montant des marges de manœuvre sur lesquelles les établissements ont réellement la main, c'est-à-dire ne faisant l'objet d'aucun pré-fléchage. La Cour a néanmoins cherché à estimer le coût des heures d'autonomie pour les seuls collèges³², les modalités de déploiement de la DHG en lycée général et professionnel étant plus complexes dans le contexte de la réforme du lycée³³.

³⁰ Les horaires statutaires sont les heures allouées aux enseignants du fait de tâches supplémentaires. En raison de la réforme des statuts d'août 2014 seules les 3 heures UNSS pour les professeurs d'EPS et les heures de laboratoire de sciences demeurent.

³¹ Données obtenues à partir d'une estimation d'un rapport H/E moyen de 1,14 à 1,42 par élève en collège ; 1,24 à 1,28 en lycée général et de 2,20 à 2,25 en lycée professionnel, rapportées aux effectifs par niveaux de la rentrée 2021 (source RERS 2022).

³² Sur une année scolaire de 36 semaines à partir d'un coût moyen pondéré d'heure d'enseignement en collège.

³³ IGÉSR, *Évaluation de la mise en œuvre des enseignements optionnels au sein du nouveau lycée général et technologique*, n° 2021-106, juin 2021. Le rapport défend : « l'existence d'une taille critique d'établissement nécessaire pour permettre le plein déploiement de la réforme. [...] , cette taille pourrait être proche d'une capacité de 950 à 1 000 élèves ou de neuf divisions par niveaux. Pour les lycées d'une taille inférieure, il est très difficile de parvenir avec la seule marge d'autonomie à remplir à la fois l'objectif d'accompagnement des élèves, de financement des dédoublements et de proposition d'une offre d'enseignements optionnels ».

Tableau n° 2 : estimation du coût en € des heures d'autonomie en collège³⁴

Nombre de divisions en collèges (source : RERS 2022)	107 313
Nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement en collège (29 h)	3 112 077
dont 3 h d'autonomie minimum hebdomadaires	321 939
Coût des heures d'autonomie (en euros)	1 260 400 000

Source : *Cour des comptes*

Selon cette estimation, le coût des marges d'autonomie des collèges, en heures d'enseignement, serait de l'ordre de 1,26 Md€.

Outre la DHG, les établissements reçoivent une enveloppe d'indemnités pour missions particulières³⁵ (IMP). Certaines activités accomplies par les enseignants en dehors du face-à-face pédagogique, comme la coordination disciplinaire, peuvent ouvrir droit, depuis le décret du 27 avril 2015, à l'attribution de cette gratification dont le montant est modulé en fonction de la charge effective de travail nécessité par leur accomplissement³⁶.

Entre 2016 et 2021, l'enveloppe nationale consacrée à ces indemnités pour le second degré public a diminué de 3,7 %.

Tableau n° 3 : évolution des IMP au niveau national, en M€

Programme	2016	2017	2018	2019	2020	2021
P. 140 : enseignement scolaire public 1 ^{er} degré				1,3	6,2	nd
P. 141 : enseignement scolaire public 2 nd degré	118,5	118,5	114,1	114,1	114,1	114,1
P. 230 : vie de l'élève		1,8	6,1	6,1	8,2	8,3
P. 139 : enseignement privé 1 ^{er} et 2 nd degrés	15,4	15,4	15,4	15,6	15,4	Nd
Total	133,9	135,7	135,6	137,1	143,9	122,4

Source : MENJS

Le chef d'établissement a également la possibilité de solliciter auprès du rectorat la transformation d'HSA non utilisées au sein de la DHG en heures supplémentaires effectives (HSE). Ce reliquat d'heures permet ainsi de rétribuer ponctuellement en fin d'année des enseignants impliqués dans des projets pédagogiques au-delà de leurs obligations réglementaires de service (ORS). En tout état de cause, les moyens de gratification dont il dispose sont limités.

³⁴ Estimation du coût des heures d'autonomie en collège sur une année scolaire de 36 semaines, réalisée à partir d'un coût moyen pondérée d'heure d'enseignement en collège.

³⁵ DEPP, *Les missions particulières des enseignants dans les établissements du second degré en 2020-2021*, note d'information n° 22.33.

³⁶ Il s'agit de la coordination de disciplines ou de cycle ou de niveau d'enseignement ou de l'exercice d'une mission de référent (culture, numérique, décrochage, etc.) ou « autres missions d'intérêt pédagogique ou éducatif définies par le chef d'établissement conformément aux orientations académiques et orientations du projet d'établissement » (décret n° 2015-475 du 27 avril 2015).

En complément de la DHG, les établissements peuvent recevoir des moyens de la part du ministère ou de leur académie pour mettre en œuvre des projets pédagogiques³⁷.

2 - Une mise en relation avec les résultats des élèves encore à construire

La mise en relation des résultats des élèves avec les moyens attribués ne fait pas nécessairement partie des pratiques de gestion déployées au sein de l'ensemble des services déconcentrés et ne pourra être réellement opérante que si le lien de causalité peut être objectivé et évalué. 60 % des chefs d'établissement déclarent ainsi que, lorsque le dialogue de gestion a lieu, les indicateurs de performance n'ont pas, ou très peu, d'impact sur les moyens qui leur sont attribués³⁸.

À rebours de ce mouvement, l'expérimentation des contrats locaux d'accompagnement (CLA) s'inscrit dans une dynamique visant à corriger les inégalités non prises en compte par la carte de l'éducation prioritaire.

L'expérimentation des contrats locaux d'accompagnement (CLA)

Afin d'apporter une réponse graduée aux difficultés des territoires ruraux et périphériques, des contrats locaux d'accompagnement (CLA) sont expérimentés depuis la rentrée 2021 dans les académies de Lille, Nantes et Aix-Marseille. Les CLA s'adressent aux écoles et établissements qui peuvent être proches des critères de l'éducation prioritaire, ou situés dans des territoires confrontés à des chocs conjoncturels, ou bien ayant des besoins d'accompagnement particuliers. Les établissements, qui s'engagent sur des objectifs pédagogiques, bénéficient pour les mettre en œuvre de moyens ciblés et adaptés³⁹. Le dispositif a été élargi à 12 nouvelles académies à la rentrée 2022.

L'expérimentation des contrats locaux d'accompagnement (CLA) s'est faite à moyens nationaux constants. C'est ainsi que les IMP ont été financées par transformation d'heures supplémentaires issues de la réserve de gestion du responsable de programme.

³⁷ À l'exemple des « cordées de la réussite » ou de l'offre relative aux projets d'éducation artistique et culturelle accessible via la plateforme numérique ADAGE. Déployée depuis janvier 2020 dans toutes les académies, cette dernière est accessible par l'intranet professionnel des personnels de l'éducation nationale, les portails académiques et le portail national Pléiade. Elle permet également l'accès aux offres du Pass Culture.

³⁸ 35 % répondent que le dialogue de gestion et les indicateurs de performance n'ont pas du tout d'impact sur les moyens qui leur sont attribués et 25 % répondent « *non* plutôt *pas* » à la question.

³⁹ 99 écoles, 33 collèges et 40 lycées ont ainsi été retenus dans pour mettre en œuvre le dispositif, à compter de la rentrée 2021, pour « une durée de trois ans ». Les académies retenues bénéficient pour le second degré, de 450 IMP et environ 221 500 € de crédits pédagogiques. Les dispositifs « devoirs faits », « école ouverte » et les fonds sociaux sont abondés à hauteur de 350 000 € (chiffres MENJS).

Dans une note d'étape de l'IGESR de janvier 2022, la mission de suivi pointe les premiers effets bénéfiques de ce processus, en termes de reconnaissance de l'engagement des personnels et de relance d'une dynamique collective au sein des établissements concernés. Si ce dispositif semble répondre à un besoin d'adaptation progressive des moyens aux spécificités de certains territoires et publics, il est toutefois possible de s'interroger sur le choix de recourir à un outil contractuel supplémentaire venant s'ajouter à une multitude d'instruments déjà à l'œuvre plutôt que d'engager un processus d'évolution plus généralisée des modalités d'allocation des moyens selon ce même principe de progressivité et tenant compte de la situation géographique et sociale des établissements.

Certaines académies ont fait, en effet, le choix d'une allocation progressive des moyens afin de prendre en compte les caractéristiques des élèves à partir de critères objectifs élaborés par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) et mis à disposition de ses services déconcentrés par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Ainsi, l'académie d'Aix-Marseille attribue des moyens supplémentaires aux collèges et lycées labellisés « éducation accompagnée » accueillant des populations fragiles socialement⁴⁰. Les collèges sont classés en cinq catégories selon trois indicateurs : le taux de boursiers, le taux d'élèves défavorisés (IPS) et le taux de retard des élèves à l'entrée en 6^{ème}. Outre la dotation structurelle et les heures réglementaires, les établissements sont attributaires d'une enveloppe d'autonomie qui varie en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent⁴¹.

L'académie de Nancy-Metz a également fait le choix d'une allocation progressive des moyens pour les lycées généraux et technologiques équivalente à 1 496 heures (soit 14,6 % de l'enveloppe horaire des LGT) et assise sur trois critères :

- la typologie des lycées : proportion d'élèves résidant dans une zone rurale⁴², composition sociale de l'établissement mesurée par le biais de l'IPS, isolement du lycée dont rend compte la distance le séparant de l'établissement le plus proche ;
- l'ouverture des enseignements optionnels en terminale générale (mathématiques complémentaires, mathématiques expertes, DGEMC) ;
- une dotation complémentaire en séries STMG et STI2D est ajoutée pour les enseignements spécifiques surnuméraires en rapport avec le nombre de divisions.

⁴⁰ Ce label, créé à la rentrée 2015, permet de prendre en compte l'hétérogénéité des établissements qui ne sont pas en éducation prioritaire - ou qui en ont été sortis - en les classant en 5 catégories du moins au plus favorisé.

⁴¹ Les collèges en éducation prioritaire continuent de bénéficier de la pondération réglementaire des heures.

⁴² Au sens de l'Insee.

L'académie a également mis en œuvre une typologie des collèges (publics accueillis, ruralité, résultats aux évaluation) qui a permis d'améliorer le taux d'encadrement à la rentrée 2022⁴³.

B - Une capacité variable des établissements à se saisir de leurs marges de manœuvre

Les EPLE disposent, d'une part, de moyens d'enseignement qui constituent l'essentiel de leurs ressources et, d'autre part, de moyens financiers attribués sous forme de subventions par la collectivité locale de rattachement (dotation globale de fonctionnement) et, dans une moindre mesure, par l'État (crédits pédagogiques, bourses, etc.).

1 - Les différents leviers à la main des établissements

a) La mise en œuvre de mesures propres à l'établissement

Comme la composition des classes⁴⁴, l'offre de formation et l'orientation des élèves, l'utilisation de la dotation horaire globale (DHG) par les établissements est un champ où les personnels de direction prennent des mesures dont la portée pédagogique est évidente tant certaines modalités de prise en charge pédagogique des élèves peuvent se révéler coûteuses en termes de moyens sans pour autant favoriser la réussite. Une fois les horaires réglementaires financés pour chaque division, il n'est pas rare, dans certains EPLE, que les marges de manœuvre soient obérées par des mesures et sujettes à discussion (large éventail de la carte des langues, organisation systématique par groupes pour certaines disciplines, réductions de service accordées à certains enseignants, etc.) plutôt que mobilisées par la promotion d'actions novatrices. Cette pratique, surtout répandue dans les établissements accueillant un public socialement favorisé, laisse peu de latitude pour décliner une politique d'établissement proactive.

⁴³ La réforme de la formation des enseignants se traduit par des moyens supplémentaires à la rentrée 2022 pour l'académie. Les fonctionnaires stagiaires titulaires d'un master MEEF sont désormais affectés en établissement à temps plein. Cela se traduit par des moyens supplémentaires que le rectorat a choisi de répartir sur tous les établissements en fonction de leur catégorie.

⁴⁴ À l'occasion de la rentrée scolaire 2015, le CNESCO, en partenariat avec le Syndicat national des personnels de l'Éducation nationale (SNPDEN), a souhaité apporter un éclairage sur les pratiques de composition des classes au collège et au lycée. Selon l'enquête réalisée auprès de 478 chefs d'établissement, en collège et en lycée, afin d'analyser le processus de constitution des classes, 93 % des chefs d'établissement estiment que la composition des classes a un effet important sur les résultats des élèves ; 84 % des chefs d'établissement jugent que les classes de niveau ne sont pas pertinentes.

Il en est également ainsi de la possibilité donnée aux collèges de moduler la répartition du volume horaire hebdomadaire par discipline, sous réserve de respecter le volume horaire global pour la durée du cycle, solution qui n'a pas été saisie faute d'adhésion de la part des enseignants.

À l'inverse, d'autres établissements font le choix d'utiliser leur marge d'autonomie pour financer des dispositifs plus souples permettant de répondre aux besoins des élèves avec une plus grande réactivité et une individualisation accrue : remédiation disciplinaire, séances de méthodologie, tutorat, remobilisation scolaire, etc. Ces dispositifs impliquent souvent des enseignants volontaires et favorisent le travail en équipe pluridisciplinaire.

La coanimation en classe

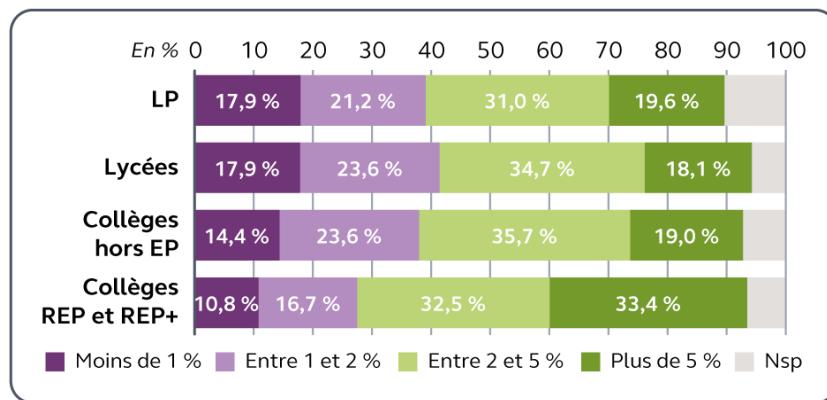
La coanimation est une pratique pédagogique consistant en l'intervention simultanée de deux enseignants auprès d'un même groupe. Elle est à l'origine d'une plus grande souplesse dans la pratique d'enseignement. Cette modalité de travail constitue une alternative complémentaire au dédoublement des classes notamment auprès des élèves les plus en difficultés (REP, REP+).

Par ce biais, un enseignant peut faire cours pendant que le second est présent auprès des élèves, en soutien dans la classe, au gré des besoins. Il peut également être décidé de diviser la classe en plusieurs groupes ou de l'organiser sous forme d'ateliers afin de placer les élèves dans une position d'apprentissage plus active.

Selon les établissements qui l'ont instaurée, cette pratique apporte de réels bénéfices en termes de réussite scolaire des élèves et permet aux enseignants d'échanger sur leurs pratiques professionnelles.

Dans tous les cas se pose la question de l'évaluation des actions conduites et de leur impact réel sur l'apprentissage des élèves. Or, cette démarche est loin d'être systématique.

Graphique n° 2 : Part de la DHG sur laquelle les chefs d'établissement estiment disposer d'une réelle autonomie



Source : Cour des comptes

Comme les travaux de la Cour l'ont relevé⁴⁵, la marge d'autonomie dont bénéficient les établissements est relativement limitée, et réside principalement dans les heures non fléchées des grilles horaires dont l'utilisation est laissée à la libre appréciation du conseil d'administration, après avis du conseil pédagogique. Ce constat est confirmé par le sondage diligenté par la Cour : 72 % des chefs d'établissement estiment la part d'autonomie dont ils disposent inférieure à 5 %⁴⁶, soit un niveau inférieur à celui relevé par l'OCDE en 2015.

L'enquête a montré que, hors éducation prioritaire, cette marge apparaît d'autant plus aisée à mobiliser, que la configuration de l'établissement permet au chef d'établissement d'envisager une mutualisation des moyens mis à sa disposition.

⁴⁵ Cf. Cour des comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, rapport public thématique, mai 2010. La Cour observait qu'au collège, une fois remplies les obligations relatives aux grilles horaires définies au niveau national, il ne reste généralement que 5 % à 10 % de la DHG comme marge de manœuvre.

⁴⁶ 30 % estiment que la marge d'autonomie n'existe pas et 43 % qu'elle n'est plutôt pas suffisante.

Des actions en faveur des élèves en très grande fragilité au collège Edgard Quinet à Marseille (REP+)

Le projet d'établissement vise à mettre en œuvre un parcours ciblé sur les élèves en très grande fragilité. De nombreuses actions y sont conduites en faveur de la lutte contre le décrochage scolaire (en réseau) avec trois sessions annuelles de remobilisation des élèves en partenariat avec la Ligue de l'enseignement, la mise en place d'une cellule hebdomadaire de veille pour les élèves en difficultés et l'ouverture de classes « prépas métiers » avec heures de découverte professionnelle et deux semaines de stage dans l'année.

Néanmoins, dans certaines situations, le classement du collège en éducation prioritaire ou le choix du rectorat de procéder à une allocation progressive des moyens selon les caractéristiques de l'établissement peuvent accroître cette part d'autonomie.

b) Une mutualisation des moyens entre EPLE encore limitée

De manière générale, les collèges et les lycées sont séparés géographiquement et dépendent de collectivités différentes pour les investissements et une partie du fonctionnement, ce qui peut se révéler complexe lorsqu'il s'agit d'une cité scolaire regroupée au sein d'un ensemble commun de bâtiments. Pourtant, une telle formule ne manque pas d'avantages. L'un des avantages provient de la mutualisation rendue possible à plusieurs niveaux. Le premier concerne les investissements, la région étant le plus souvent maître d'ouvrage sur l'ensemble de la cité scolaire et le département versant ensuite la part qui lui revient. Le second porte sur les moyens mis à disposition du chef d'établissement.

Comme la Cour a pu le constater, la démarche pédagogique entreprise est en effet à l'image des équipements communs. Le projet d'établissement, élaboré au niveau de la cité scolaire, permet alors de prendre en compte l'élève de la sixième à la terminale, de fédérer les énergies et de définir une politique d'actions partagées par l'ensemble de la communauté éducative. L'originalité du projet réside alors dans son articulation avec la construction d'un parcours de l'élève de son entrée en 6^{ème} au baccalauréat. Très souvent, les professeurs enseignent sur les deux établissements, ce qui facilite l'accompagnement de l'élève et la continuité pédagogique lors du passage du collège au lycée.

La mise en commun de moyens horaires à la Cité Scolaire Pierre et-Marie Curie à Neufchâteau

La cité scolaire Pierre et Marie Curie à Neufchâteau (Vosges) est composée de trois entités (collège avec section d'enseignement général et professionnel adapté [SEGPA], lycée d'enseignement général et technologique [LEGT], section d'enseignement professionnel [SEP]) qui accueillent des élèves de la 6^{ème} à la terminale ainsi que des étudiants en BTS management commercial opérationnel [MCO] et en diplôme national des métiers d'art et du design [DN MADE]. D'importants travaux de restructuration ont été entrepris ces dernières années. Ils ont notamment concerné la réfection de l'internat désormais labellisé « internat d'excellence ».

Dans ce contexte, l'ensemble scolaire, au-delà de la mutualisation du matériel pédagogique de chacune des entités qu'il favorise, peut permettre la mise en commun de certains moyens horaires alloués par l'académie et ainsi renforcer les marges de manœuvre à la main de la structure. C'est ainsi qu'en une ventilation agile des quatre parts de la dotation globale allouée à la cité scolaire (SEGPA, collège, LEGT, SEP) permet à l'établissement d'enclencher une véritable politique d'inclusion dès la classe de sixième.

Plus largement, depuis quelques années, et conformément à un mouvement observé par l'OCDE⁴⁷, certains établissements renforcent leur collaboration, par la formation de réseaux, ou le partage de ressources⁴⁸. En France, les cadres d'animation de proximité au niveau territorial, recouvrent plusieurs dénominations⁴⁹. Ces réseaux ne constituent pas un échelon hiérarchique supplémentaire, mais sont conçus comme des lieux d'animation pédagogique et de concertation, bâties autour de la notion de parcours des élèves.

À ce titre, ils peuvent constituer un levier supplémentaire à l'utilisation de leurs marges de manœuvre par les établissements qui entrent alors dans une logique de complémentarité et de responsabilité partagée sur un territoire commun.

⁴⁷ OCDE, *Améliorer la direction des établissements scolaires, volume 1 : politiques et pratiques*, 2008 ; OCDE, « Gouvernance des établissements, évaluations et responsabilisation », dans *PISA 2012 Results : What Makes Schools Successful (Volume IV) : Resources, Policies and Practices*, Éditions OCDE, Paris, 2014.

⁴⁸ Cf. annexe n° 6, la collaboration scolaire dans différents pays.

⁴⁹ « Bassins d'éducation et de formation », « réseaux d'unités d'enseignement », « zone d'animation pédagogiques », « réseau d'établissements », etc.

Dans les faits, cet impact semble cependant limité. En effet, 62 % des chefs d'établissements interrogés par la Cour déclarent que l'échelon d'animation local est sans effet sur leurs marges de manœuvre.

Depuis septembre 2017, l'académie d'Aix-Marseille a développé une politique volontariste en faveur des réseaux d'établissements qui s'illustre notamment par la mise en place d'actions de formation à destination des enseignants.

Le réseau, échelle de mise en œuvre d'actions de formation

Le sujet de la continuité « collège-lycée » a été choisi comme thème pour élaborer un programme de formation à destination des enseignants du réseau « Vieux Port » à Marseille. Pour ce faire, deux pôles ont été constitués, un pôle transversal (orientation, suivi de cohorte, outils de liaison et de transmission d'informations concernant les élèves, etc.) et un pôle disciplinaire (langues vivantes, mathématiques, français, histoire-géographie et sciences).

Des concertations ont été organisées avec des enseignants et des personnels d'éducation pour recueillir leurs besoins en formation et un véritable plan de formation a ensuite été établi pour y répondre. L'aboutissement de ce travail autour de la liaison collège-lycée doit mener, à terme, à l'expérimentation du conseil de cycle 5⁵⁰.

Ces collaborations ont également vocation à construire la carte de formation des établissements, dans une logique de mutualisation et de complémentarité. L'offre de formation constitue un élément essentiel de l'identité d'un EPLE. Le chef d'établissement joue un rôle important dans sa construction, même s'il n'en est pas le décideur final.

Cette organisation commune peut notamment permettre à des établissements voisins de mutualiser une offre pédagogique pour certaines spécialités de lycée et ainsi assurer une plus grande égalité d'accès des élèves à la formation. Les visites en établissement de la Cour mettent néanmoins en évidence les limites de ces enseignements mutualisés, notamment en cas de difficulté de liaison géographique entre les deux établissements.

⁵⁰ De la maternelle au lycée, cinq cycles pédagogiques se succèdent : cycle 1 (école maternelle), cycles 2 et 3 (école élémentaire), cycles 3 et 4 (collège), cycle 5 (lycée).

2 - Une disparité de moyens renforcée par l'intervention des collectivités

Au-delà des financements obligatoires qui incombent aux collectivités départementales et régionales en matière de fonctionnement courant des établissements scolaires du second degré, de construction et d'entretien des bâtiments⁵¹, nombre d'entre elles font également le choix de financer des projets éducatifs.

a) Le développement de politiques éducatives locales

Ces actions peuvent concerter de nombreux domaines, en matière tant éducative que pédagogique : l'éducation à la citoyenneté, la santé, la pratique sportive, l'éducation artistique et culturelle (EAC) ou encore l'éducation au développement durable. Elles peuvent recouvrir des formes variées, allant de la subvention au dispositif « clé en main », liberté étant laissée aux établissements de s'en saisir ou non.

Cet apport financier est loin d'être négligeable pour les EPLE. En effet, les moyens de fonctionnement complémentaires délégués par les collectivités pour des actions pédagogiques peuvent s'avérer supérieurs à ceux de l'État et sont indispensables à la réalisation de projets. Dans les établissements visités, l'apport de la collectivité dans le financement des actions pédagogiques représente entre 70 et 80 % du budget de ces actions. Le sondage diligenté par la Cour montre ainsi que 84 % des chefs d'établissements déclarent recevoir des moyens spécifiques de la part de la collectivité de rattachement pour des actions pédagogiques. Près de la moitié d'entre eux (48 %) considèrent que la réalisation de certains projets est tout à fait conditionnée à ces crédits⁵².

Les crédits accordés par la collectivité ne couvrent pas toujours l'ensemble des dépenses qui peuvent alors nécessiter une participation de l'établissement⁵³. Parfois un apport complémentaire de la part de partenaires

⁵¹ Pour cela, elles versent à l'établissement une dotation globale de fonctionnement (DGF) destinée à couvrir les dépenses de viabilisation, d'entretien et de maintenance des locaux. Des dotations spécifiques (crédits pédagogiques, aides à la demi-pension, financement de travaux, etc.) complètent le budget de l'établissement qui peut être abondé de ressources propres.

⁵² 41 % estiment que la réalisation de certains projets est plutôt conditionnée.

⁵³ En Occitanie, les lycées peuvent soumettre jusqu'à cinq projets dans le cadre de l'appel à projets « Occit'Avenir ». La région peut choisir de financer trois projets maximum par établissement à raison de 12 000 € par projet avec un autofinancement demandé de 20 %.

locaux ou d'un autre ministère peut également exister⁵⁴. Ainsi, le collège Rosa Parks de Toulouse (REP+) a obtenu une dotation du ministère de la culture de 50 000 € sur trois ans pour le financement de l'orchestre de l'établissement, qui permet entre autres l'achat des instruments de musique pour les élèves⁵⁵.

La collectivité peut également accorder des crédits pour financer les dépenses de transport des sorties scolaires et en faciliter ainsi la mise en œuvre. Ces financements tiennent parfois compte de l'éloignement des établissements⁵⁶. Dans certaines situations, ce financement peut aussi provenir d'une autre source (commune, intercommunalité). Ainsi, bien qu'elles ne soient pas collectivité référente de l'établissement, certaines municipalités contribuent à la mise en place de projets éducatifs, comme c'est le cas pour le collège multisite de Saint-André-les-Alpes avec le financement de bus pour le transport des élèves dans le cadre des activités de la section sportive dont les animateurs sont rémunérés par le département.

Souvent, ces actions sont construites en cohérence avec un « Projet éducatif » ou « Pacte éducatif » local porté par la collectivité. Elles ont vocation à compléter d'autres actions menées hors temps scolaire à destination des jeunes du territoire. Ces projets doivent également entrer en cohérence avec les projets et appels à projets thématiques portés par le ministère de l'éducation nationale, à l'exemple du dispositif des éco-délégués en matière de développement durable ou de la création du label « Égalité filles-garçons » en matière d'éducation à la citoyenneté. À ce titre, un travail de concertation entre services académiques et collectivités apparaît essentiel pour s'assurer que ces actions sont bien complémentaires et n'entrent pas en concurrence entre elles.

Au quotidien, les relations entre conseils départementaux (CD) et directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) ainsi qu'entre rectorat et région sont fréquentes et resserrées. Au niveau académique, des réunions régulières entre région et rectorat sont instituées au cours desquelles sont abordés tant la situation des établissements que les sujets éducatifs. S'y ajoutent de nombreux échanges liés à l'évolution des effectifs,

⁵⁴ À titre d'exemple, le ministère de la culture peut financer, *via* ses directions régionales des affaires culturelles (DRAC), des résidences d'artistes en milieu scolaire ou encore certains dispositifs sectoriels comme « Collège au cinéma » et « Lycéens et apprentis au cinéma » par le biais de son opérateur, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

⁵⁵ Ce dispositif intitulé « Orchestre à l'école », en place depuis 2008 au niveau national, repose sur un partenariat entre les collectivités et les établissements d'enseignement artistique proches de l'établissement.

⁵⁶ Le conseil départemental de la Sarthe accorde une allocation de 5 € par élève pour les sorties scolaires pour les établissements situés en zone urbaine et de 10 € pour les établissements situés en zone rurale.

à la carte des formations, aux campus des métiers et des qualifications, aux missions relatives à l'orientation⁵⁷ ou au décrochage scolaire. Dans les départements, de nombreuses instances sont mises en œuvre pour créer des points d'échange entre conseils départementaux et DSSEN. Selon les départements, cela peut prendre la forme de réunions régulières ; de réunions annuelles, en présence des DASEN et de l'ensemble des chefs d'établissement ; d'appels à projet pédagogique portés par les conseils départementaux pour des subvention spécifiques, avec critères coconstruits DASEN/CD ; de conseils départementaux de la vie collégienne, articulant l'action des conseils de la vie collégienne (CVC) des établissements.

Certaines collectivités modulent la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour appuyer certaines politiques ou priorités locales. Ainsi, les financements octroyés par la collectivité peuvent tenir compte de l'éloignement de l'établissement ou de son contexte socio-économique. À titre d'illustration, le conseil départemental de Haute-Garonne module une partie de la dotation de fonctionnement des collèges en fonction du taux de mixité sociale des EPLE. Ainsi, la part éducative a varié en 2021 entre 22 € et 70 € par élève pour une moyenne de 54 €⁵⁸.

Le conseil départemental des Bouches-du-Rhône accroît quant à lui le montant des subventions accordées sur appel à projets pour les établissements en éducation prioritaire⁵⁹.

Le programme mixité dans le département de la Haute-Garonne

Afin de lutter contre la ségrégation scolaire, le conseil départemental de la Haute-Garonne a initié en 2017 un programme visant à favoriser la mixité sociale dans les collèges de l'agglomération de Toulouse. Les élèves de CM2 relevant des secteurs de deux collèges du quartier du Mirail classés en éducation prioritaire renforcée ont progressivement été affectés à leur entrée en 6^{ème} dans onze établissements plus favorisés de l'agglomération⁶⁰.

⁵⁷ En pays de la Loire, le cadre national de référence conclu entre l'État et Régions de France a donné lieu à une déclinaison locale sous la forme d'une convention Rectorat / région PDL précisant le rôle des partenaires État et de la région.

⁵⁸ En 2021, 57 collèges ont bénéficié d'un bonus sur les 118 collèges publics et privés du département.

⁵⁹ Cf. annexe n° 4.

⁶⁰ Le collège Raymond Badiou a fermé à la rentrée 2020 et le collège Bellefontaine sera fermé à la rentrée 2022, soit un total de 1 140 élèves. Deux nouveaux collèges doivent ouvrir à la rentrée 2022 dans des quartiers socialement mixtes. Au total, le département a consacré 56 M€ à ce dispositif dont 0,9 M€ par an pour des mesures d'accompagnement.

Le département a mis en place 17 navettes, qui permettent un transport direct et gratuit de ces élèves vers leur collège d'accueil. Le département finance également des actions de médiation assurées par l'Association de la Fondation Étudiante pour la Ville (AFEV) durant la pause méridienne, par l'animation d'ateliers thématiques et par des interventions en classe en lien avec les enseignants.

L'éducation nationale a de son côté limité les effectifs de 6^{ème} des 11 classes d'accueil du programme mixité sociale à 25 élèves⁶¹ et mis à disposition 6 « maîtres mixité sociale » qui font le lien entre les écoles primaires du quartier et les collèges d'accueil, ainsi que des professeurs « référents mixité » chargés d'assurer l'accompagnement personnalisé des élèves et l'aide au travail personnel.

Les premières évaluations du dispositif soulignent les effets positifs sur les résultats des élèves⁶².

L'évaluation des dépenses des collectivités en faveur des actions portées par le projet d'établissement des EPLE présente de réelles limites : la nomenclature fonctionnelle inadaptée permet uniquement de répartir, par secteur d'activité et par grande masse, les crédits ouverts au budget. Certaines dépenses peuvent ainsi bénéficier aux activités pédagogiques sans pour autant être comptabilisées au sein de la fonction « enseignement » mais par exemple dans la fonction « culture, jeunesse, sports et loisirs ». Dès lors, la seule analyse des comptes administratifs des collectivités par fonction ne permet pas d'évaluer de manière fiable la dépense consentie en faveur des actions portées par le projet d'établissement et l'effort financier global des collectivités.

En outre, comme la Cour a pu l'observer, les collectivités territoriales adoptent des stratégies différentes pour leur intervention dans ce domaine. Certaines participent au financement de l'action en versant une contribution, d'autres mettent à disposition des enseignants de véritables « boîtes à outils » construites par leurs services. Ces options peuvent être très hétérogènes d'une collectivité à l'autre, en fonction de la taille de celle-ci, des ressources dont elle dispose et des priorités de l'assemblée délibérante.

⁶¹ Cette mesure a représenté l'équivalent de 17 divisions durant l'année scolaire 2020-2021. Ces moyens ont été prélevés sur la dotation départementale.

⁶² 63 % des élèves de la première promotion du collège Badiou à Toulouse à avoir bénéficié du dispositif de mixité sociale ont obtenu le DNB (contre 50 % auparavant) et un tiers a eu plus de 12 (contre 4,6 % des précédentes promotions de collégiens de Badiou), selon un bilan du dispositif mixité sociale présenté le 6 octobre 2021, *Dépêche AEF* 660028 du 8 octobre 2021.

Comme le prévoit le code de l'éducation⁶³, des conventions peuvent également être signées entre les conseils régionaux et départementaux, d'une part, et les établissements scolaires, d'autre part, précisant notamment les modalités d'exercice de leurs compétences respectives. En complément, il n'est pas rare que les collectivités se dotent d'outils d'évaluation. À ce titre, l'enquête « Collèges » publiée fin mai 2021 par l'Assemblée des départements de France fait ressortir des relations satisfaisantes entre les collectivités et les chefs d'établissements⁶⁴. Elle a montré que si certaines collectivités mettent en place leur propre dialogue de gestion opérationnel avec les établissements, elles ne sont par ailleurs que très peu associées au dialogue de gestion mené par les services académiques avec les EPLE. Dans le cadre de l'enquête menée par la Cour, seuls 6 % des départements ayant répondu précisent qu'ils sont toujours associés à ce dialogue de gestion⁶⁵. Ce constat conduit à s'interroger sur les modalités d'articulation entre les moyens humains déployés par le ministère et les moyens matériels et financiers pouvant être apportés par la collectivité de référence.

La Cour remarque également que la répartition des compétences entre les départements et les régions peut parfois complexifier le parcours des élèves, comme cela peut être le cas lorsque conseils régionaux et départementaux ne partagent pas les mêmes priorités en matière de sectorisation scolaire. En ce domaine, l'amélioration de la fluidité du parcours devrait être au cœur de l'intervention des collectivités et des services académiques.

b) Les contractualisations d'initiative nationale au service de « stratégies éducatives » locales

Pour contrecarrer la progression des inégalités de destin, des mesures nationales ont été mises en œuvre pour renforcer l'accompagnement des jeunes à chaque étape de leur parcours.

Le projet des « Cités éducatives » relève de ces dispositifs.

⁶³ Cf. article L.421-23.

⁶⁴ 14 départements déclarent entretenir un niveau de relation très satisfaisant avec leurs chefs d'établissements, 26 ont des relations satisfaisantes, 6 les déclarent correctes et 2 informent que leurs relations sont dégradées.

⁶⁵ 6 % parfois, 13 % rarement, 74 % jamais.

Les Cités éducatives

Le projet est né d'une expérimentation en 2017 à Grigny (91). Au printemps-été 2018, dans le cadre de la co-construction de la feuille de route pour la politique de la ville, il a d'abord été porté par un groupe de travail national et par le rapport Borloo, avant que son essaimage ne soit décidé, en juillet 2018, dans une soixantaine de quartiers sans mixité, avec des moyens dédiés. Le projet « Cités Éducatives » est devenu un programme national en 2019.

Les objectifs poursuivis consistent à mobiliser et structurer tous les acteurs de la communauté éducative (État, collectivités locales, parents, associations, intervenants du périscolaire, travailleurs sociaux, écoles et collèges, etc.) autour d'enjeux éducatifs partagés pour consolider la prise en charge des enfants et des jeunes de quartiers prioritaires de la politique de la ville, depuis la petite enfance jusqu'à leur insertion professionnelle, à tous les temps et dans tous les espaces de vie.

Une démarche analogue a été engagée en faveur des zones rurales et des petites villes à la suite du constat dressé dans le rapport de la Mission orientation et égalité des chances dans la France des zones rurales et des petites villes, publié en mars 2020⁶⁶ qui soulignait que « *les indicateurs [...] montrent à quel point les collégiens, lycéens et étudiants des territoires isolés sont entravés à l'heure de construire leur avenir* ». De fait, en 2014, 71,7 % des élèves des territoires ruraux éloignés poursuivaient des études supérieures contre 80,6 % au niveau national. Pourtant, ces étudiants ont de meilleurs résultats que la moyenne mais sont moins ambitieux et s'autocensurent. S'y ajoutent des problèmes de mobilité, d'accès à la culture, aux soins, etc. Des sujets qui vont au-delà du périmètre scolaire mais influent sur la trajectoire de vie des jeunes.

Pour tenter d'y remédier, le ministère a décidé de transposer les cités éducatives des quartiers prioritaires de la politique de la ville aux territoires ruraux, « *dans la même logique d'intensification des prises en charge éducatives des enfants et des jeunes avant pendant, autour et après le cadre scolaire* », en s'appuyant sur « *l'alliance des acteurs éducatifs* ».

Les territoires éducatifs ruraux

Le 15 janvier 2021, la création des « territoires éducatifs ruraux » (TER) était annoncée et testée dans trois académies (Nancy-Metz, Normandie et Amiens).

Vingt-trois territoires ont ainsi été identifiés, s'articulant autour des collèges et de leurs écoles de rattachement⁶⁷. Comme dans les cités éducatives, la gouvernance des TER est tripartite, entre le préfet, le directeur académique et les collectivités.

⁶⁶ Salomé Berlioux, présidente de l'association Chemins d'avenirs, *Restaurer la promesse républicaine*, mars 2020.

⁶⁷ Les conventions ont été signées entre février et avril 2021.

Lors de son enquête, la Cour a pu relever qu'en raison de la multitude d'élus concernés, le pilotage revient souvent à l'éducation nationale, ce qui conduit à s'interroger sur la réalité d'une « alliance éducative » dans laquelle peu d'acteurs des territoires sont parfois investis.

III - Les freins à l'utilisation des marges d'autonomie

Les visites au sein d'une quarantaine d'établissements ont permis de relever les difficultés rencontrées par les personnels de direction dans l'utilisation des marges de manœuvre qui leur sont allouées. Ces freins peuvent relever autant de la gouvernance que du comportement des différents acteurs (institution scolaire, enseignants, parents d'élèves, collectivités territoriales) voire de certains chefs d'établissement eux-mêmes estimant plus rassurant d'obéir à des consignes hiérarchiques.

A - Une institution scolaire extrêmement directive envers les chefs d'établissement

Le cadrage national apporté à certains dispositifs ne se limite pas à indiquer des objectifs politiques aux équipes de direction, mais leur prescrit également la manière de les atteindre⁶⁸.

Par ailleurs, l'attribution de moyens académiques pré-fléchés, à l'instar de ce qui existe pour l'attribution des IMP, autorise *de facto* peu de marges de manœuvre pour la direction.

La comparaison avec d'autres modèles d'enseignement (enseignement technique agricole et enseignement privé) montre qu'il existe d'autres pratiques de pilotage qui laissent davantage de latitude aux équipes de direction pour mettre en œuvre un projet d'établissement adapté aux besoins de leurs élèves et au contexte local.

⁶⁸ Le vade-mecum national diffusé en 2017 « à l'attention des principaux de collège », intitulé « *Tout savoir sur Devoirs faits* » en constitue une bonne illustration. Indiquant explicitement qu'« *il revient à chaque collège de fixer les modalités de mise en œuvre de Devoirs faits, en cohérence avec son projet d'établissement* », il n'en décrit pas moins avec précision les modalités de mise en œuvre et donne des préconisations sur l'ensemble du processus. Figure ainsi en annexe un modèle de courrier d'information à destination des parents.

Des pratiques de pilotage différentes dans l'enseignement technique agricole et l'enseignement privé

Les grilles horaires du baccalauréat professionnel de la voie agricole confèrent une marge d'autonomie plus importante que dans la voie générale : les grilles du cycle terminal prévoient sur les 1 680 heures de formation des années de 1^{ère} et terminale, un volume de 112 heures d'enseignement à l'initiative de l'établissement (EIE). L'organisation de ces enseignements adaptés aux spécificités de la formation et du contexte local est pilotée par l'établissement selon un projet pédagogique construit par l'équipe éducative et validée par le conseil d'administration. S'y ajoute un volume de 112 heures d'enseignement pluridisciplinaire centrées sur l'enseignement professionnel⁶⁹. L'utilisation d'une partie de ces heures d'enseignement pluridisciplinaire peut être libre dans certaines spécialités⁷⁰. La construction du contenu pédagogique de ces enseignements repose sur une implication importante de l'équipe éducative, dans une logique d'action collective. Les différents entretiens conduits par la Cour mettent en évidence une véritable « culture professionnelle » de la concertation et du partenariat local qui permet de faire vivre cette marge d'autonomie.

Au sein de l'enseignement privé sous contrat, les chefs d'établissement sont des cadres dirigeants, à qui sont attribués des moyens nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités. À ce titre, ils disposent d'une capacité d'intervention en matière de ressources humaines plus importante que dans le secteur public. Non seulement ils ont la possibilité d'exercer un droit de veto sur les candidatures d'enseignants qui leur sont proposées, mais ils bénéficient également de moyens propres pour recruter du personnel avant tout affecté à la vie scolaire, en plus de celui mis à disposition par l'éducation nationale. À titre d'illustration, certains établissements privés lorrains peuvent, grâce à ces moyens spécifiques, proposer un dispositif d'enseignement à distance intégré à la vie de l'établissement respectant au moins partiellement la forme scolaire (salle de classe, horaire, surveillance, etc.).

⁶⁹ Arrêté du 2 mai 2019 modifié fixant les grilles horaires des spécialités du baccalauréat professionnel agricole pour la voie scolaire relevant du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

⁷⁰ C'est le cas du Bac pro Technicien de conseil en vente pour lequel 14 h parmi les 112 h sont laissées à la disposition des équipes pédagogiques pour qu'elles puissent affiner les caractéristiques de la formation en fonction du contexte (renforcement de la langue vivante dans les zones touristiques ou frontalières, par exemple).

Responsables du projet éducatif de leur établissement, mais aussi des projets pédagogiques, de leur cohérence et de leur mise en œuvre, les chefs d'établissement du secteur privé peuvent d'autant plus consacrer du temps à ces missions qu'ils apparaissent moins mobilisés par les tâches administratives que leurs collègues du secteur public, et qu'ils ont davantage la main sur la charge éducative, pédagogique, administrative et matérielle de leur établissement. En témoigne la liberté dont ils disposent pour choisir les outils pédagogiques, notamment numériques⁷¹, déployés au sein de leur établissement.

B - Un cadre d'exercice du métier d'enseignant qui limite le travail collaboratif

L'enquête de la Cour met également en évidence l'intérêt, pour les équipes de direction, de créer les conditions permettant aux enseignants de réfléchir et de travailler collégialement. L'absence de plages horaires dédiées à la concertation et au travail collectif dans les emplois du temps constitue un frein supplémentaire à la mobilisation des marges de manœuvre des établissements. L'identification d'un volume horaire consacré à ces tâches au sein des obligations de service des enseignants du second degré fait ainsi défaut, alors même que la circulaire n° 2015-057 du 29-4-2015⁷² reconnaît ces missions comme liées au service d'enseignement dont elles sont le prolongement.

Certains établissements, essentiellement des collèges, parviennent à libérer une heure chaque semaine pendant laquelle aucun enseignant n'a cours. Cette heure « banalisée », souvent placée en milieu de journée, permet aux enseignants de se concerter pour travailler sur des projets communs, ou d'organiser un temps collectif d'échanges. Si ce fonctionnement est unanimement décrit comme bénéfique et utile, il repose toutefois sur une forme d'ambiguïté, ce créneau horaire ne figurant pas en tant que tel dans l'emploi du temps hebdomadaire des enseignants.

Un autre sujet régulièrement évoqué par les personnels de direction concerne la mise en œuvre d'une obligation de mobilité pour les personnels enseignants au-delà d'une certaine durée d'exercice au sein d'un même établissement, celle-ci pouvant parfois être perçue comme favorisant la résistance au changement.

⁷¹ Cour des comptes, *Le service public numérique pour l'éducation, Un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, rapport public thématique, juillet 2019.

⁷² Prise en application des décrets n° 2014-940 et n° 2014-941 du 20 août 2014.

C - L'impact des contextes locaux sur l'organisation pédagogique

De la même manière, alors que le temps scolaire relève du domaine d'autonomie de l'établissement depuis 1985, la nécessité de répondre aux contraintes et aux besoins des territoires peut parfois obérer les marges de manœuvre dont disposent les chefs d'établissement. Ceux-ci sont parfois conduits à réduire l'amplitude d'ouverture de leur EPLE afin de l'adapter aux horaires des ramassages scolaires comme cela a été observé par la Cour dans le département de la Sarthe. L'établissement est alors dans l'incapacité d'accorder une pause méridienne au moins égale à une heure trente à tous les élèves⁷³, ce qui réduit également la possibilité de mener des projets éducatifs ou pédagogiques à leur intention. En d'autres lieux, faute de salles de classe disponibles, l'équipe de direction peut parfois être obligée d'allonger les journées de travail.

La taille des établissements et la configuration de leurs locaux relèvent des politiques conduites par les collectivités compétentes. Par conséquent, la localisation d'un établissement peut impacter l'organisation de son temps scolaire, de ses emplois du temps ou encore le choix des disciplines enseignées.

Comme le rapport de l'inspection générale⁷⁴ l'a souligné, une taille minimale semble en effet nécessaire pour pouvoir mettre en place une offre de formation satisfaisante. En dessous de seize divisions au collège et de neuf divisions de seconde au lycée, il est difficile de couvrir l'ensemble des besoins⁷⁵. Dès lors, la faiblesse de la dotation, liée elle aussi à la taille de l'établissement, constitue une contrainte supplémentaire pour le chef d'établissement dont les arbitrages apparaissent davantage liés aux politiques académiques ou nationales, que guidés par une stratégie d'établissement. Dans ces mêmes établissements, la complexité des services partagés d'enseignants est souvent avancée comme faisant obstacle à la cohésion d'équipe et à l'attribution d'HSA pour les professeurs concernés.

La situation immobilière peut également constituer un facteur contraignant qui préempte les choix pédagogiques, lorsque la population d'élèves est trop importante au regard de la capacité d'accueil des salles de

⁷³ Article 1^{er} du décret n° 2016-1063 du 3 août 2016 relatif à l'organisation de la journée scolaire au collège : « *Dans les collèges, la pause méridienne des élèves ne peut être inférieure à une heure trente et, pour les élèves de sixième, la durée des enseignements qui leur sont dispensés ne peut dépasser six heures par jour, sauf dérogation accordée par le recteur d'académie ou par le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt pour l'enseignement agricole, en cas de contraintes spécifiques* ».

⁷⁴ IGEN IGAENR, « L'autonomie des établissements scolaires », rapport annuel 2019 des inspections générales, 2019.

⁷⁵ DGESCO, Étude sur l'utilisation de la marge d'autonomie (DHS) et des heures complémentaires en collège, 28 février 2018.

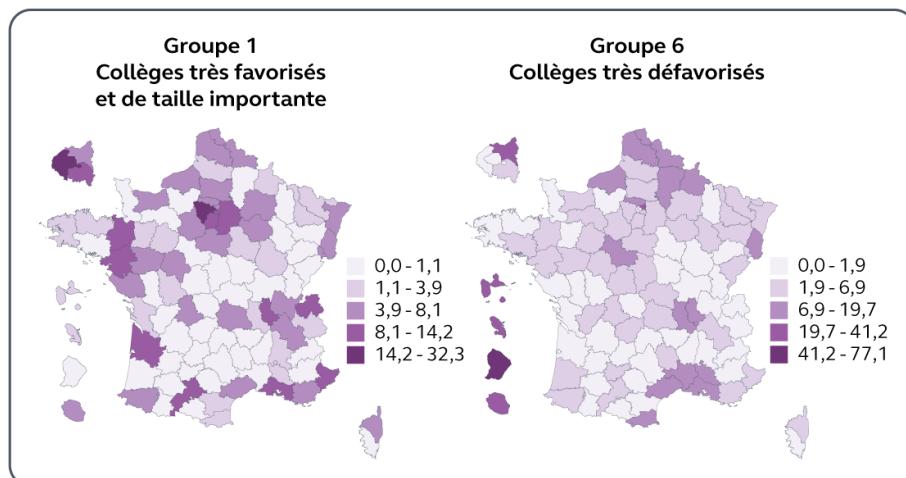
classe (nombre de places limité dans les salles de TP de sciences, par exemple) ou que les plateaux et équipements sportifs sont insuffisants voire inexistant, comme cela est fréquemment le cas pour les piscines.

La configuration de l'établissement peut également influer sur le développement de l'activité organisationnelle (collective et individuelle) des enseignants. L'absence d'espaces adaptés pour leur travail individuel (bureaux) ou collectif (salles de réunion) constitue en effet un frein à leur présence sur place en dehors de leurs heures de cours.

L'enquête a également montré que les caractéristiques des élèves accueillis dans les établissements socialement favorisés leur permettent d'orienter davantage les moyens vers l'ouverture culturelle, le travail en pluridisciplinarité, et la qualité de vie à l'intérieur de l'EPLE, tandis que les projets d'établissements situés dans des milieux plus défavorisés reflètent plutôt une adaptation contrainte aux difficultés quotidiennes des élèves (difficultés scolaires, précarité, violences urbaines, etc.).

À partir de variables décrivant l'effectif, l'origine sociale et le niveau scolaire des élèves accueillis ainsi que la situation géographique de chaque établissement, la DEPP a ainsi mis en évidence six groupes de collèges distincts⁷⁶ se répartissant de manière hétérogène sur le territoire.

Carte n° 1 : répartition des collèges des Groupes 1 et 6 sur le territoire (en %)



Source : DEPP, Note d'information n° 20.01 Six types de collèges différenciés par la population accueillie et la situation géographique – Janvier 2020.

⁷⁶ Les collèges très favorisés et de taille importante, les collèges plutôt favorisés, les collèges plutôt mixtes socialement, les collèges plutôt éloignés et de petite taille, les collèges plutôt défavorisés et les collèges très défavorisés.

Au contraire, d'autres établissements, par leur localisation et la population qu'ils accueillent ou le parcours scolaire particulier que leur DHG leur permet d'offrir (offre de langues vivantes, sections) ouvrent des possibilités de dérogations à la carte scolaire. Cela peut, dans certains départements, conduire à des pertes d'effectifs dans certains établissements quand, parallèlement, des EPLE attractifs ne peuvent plus accueillir d'élèves en surnombre. Pourtant, les recherches tant nationales qu'internationales convergent sur le constat selon lequel la mixité sociale est un facteur d'équité : quand celle-ci est faible, d'une part l'écart de compétences est plus grand entre les élèves forts et faibles et, d'autre part, la corrélation entre origine sociale et réussite s'accroît. De telles situations ont conduit des départements à engager des politiques volontaristes visant à corriger ces effets, comme la Cour a pu l'observer en Haute-Garonne⁷⁷.

Par ailleurs, l'éloignement géographique d'un établissement impacte également ses moyens consacrés au transport. De nombreux établissements des académies de Nancy-Metz, Nantes, Toulouse et Aix-Marseille ont fait part des difficultés inhérentes aux moyens de transport pour organiser des visites ou assurer la liaison école-collège, soit que ce transport soit trop coûteux, soit qu'il soit trop rare, empêchant ainsi certains projets pédagogiques ou obéissant leur coût, obstacle que la mise en place du Pass Culture n'a pas contribué à lever. Dans de nombreux établissements visités par la Cour situés dans des territoires ruraux et périurbains, l'absence d'intégration du transport à un tel dispositif vient en effet en limiter l'impact.

⁷⁷ Cf. annexe n° 4.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Depuis près de quarante ans, l'évolution du système éducatif repose sur une articulation originale de la décentralisation avec la déconcentration de l'administration de l'éducation nationale et sur l'autonomie des EPLE. La qualité du service public dépend de la bonne articulation de l'action de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics locaux d'enseignement.

Cette articulation a permis une nette amélioration de la prise en charge patrimoniale des établissements scolaires et des conditions matérielles d'enseignement. Cependant, son évolution, du fait de l'imbrication de certaines compétences, soulève des critiques portant notamment sur l'hétérogénéité des modalités d'intervention des collectivités en direction des EPLE d'un territoire à l'autre. Le partage d'une telle politique publique entre l'État et les collectivités territoriales devrait davantage conduire celui-ci à être plus attentif à l'analyse préalable des conditions locales de mise en œuvre de ses réformes. Alors qu'elle était censée lutter contre les inégalités scolaires occasionnées par un système éducatif trop uniforme, la décentralisation en matière d'éducation s'est heurtée à la disparité des ressources financières entre les collectivités territoriales. Le contexte budgétaire a pu limiter les capacités d'action de certains départements et de certaines régions.

À l'échelle des EPLE, la loi de programmation de 1989 a également accéléré un processus d'autonomie juridique des établissements, lesquels disposent désormais, en théorie, de marges de manœuvre en matière pédagogique et éducative. Pour autant, le bilan de ces évolutions demeure incertain. De fortes limites sont apparues.

En premier lieu, malgré les dynamiques de décentralisation et de déconcentration à l'œuvre, le système éducatif français reste marqué par une extrême centralisation et la persistance de pratiques bureaucratiques. D'une part, parce que l'habitude demeure de n'envisager l'enseignement au collège et au lycée qu'à l'intérieur d'un cadre réglementaire contraignant, uniforme et en fonction des directives venues de l'administration centrale. D'autre part, parce que cette tendance peut parfois être amplifiée au sein de certains services déconcentrés qui multiplient les commandes à d'autres fins qu'à celle de permettre aux personnels travaillant en EPLE de disposer d'informations objectives pour réajuster leurs pratiques.

En second lieu, les chefs d'établissement n'apparaissent pas suffisamment formés à la conduite du changement, ainsi qu'à la gestion de groupe et au management de leurs équipes (cf. infra).

Enfin, le cadre juridique de l'autonomie des EPLE posé par le décret du 30 août 1985 s'apparente encore souvent à une forme convenue de rhétorique administrative, valorisant les établissements sans qu'ils disposent pour autant de véritables marges de manœuvre. Cette autonomie, plus formelle que réelle, maintient des logiques d'administration des collèges et des lycées plutôt que de pilotage et de responsabilisation relative des équipes d'établissement.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

1. *veiller à ce que chaque EPLE dispose d'un projet d'établissement à jour, condition préalable à la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation (MENJ).*
-

Chapitre II

Le chef d'établissement et les enseignants, un acteur clé aux capacités d'action limitées

L'exercice des fonctions de chef d'établissement requiert de répondre à une multitude de tâches : conduire une politique pédagogique et éducative d'établissement au service de la réussite des élèves, en y associant l'ensemble des membres de la communauté éducative ; conduire et animer la gestion de l'ensemble des ressources humaines en poste au sein de l'EPLE ; assurer les liens avec l'environnement ; administrer l'établissement⁷⁸.

De telles exigences commandent de déployer un ensemble très large de compétences professionnelles, d'autant plus complexe à mobiliser que le rôle de pilote d'une politique pédagogique, confié par les textes au chef d'établissement, n'est pas toujours reconnu comme tel par tous les personnels des EPLE, certains d'entre eux réduisant les missions de l'équipe de direction à sa seule fonction administrative, excluant les questions touchant à l'enseignement et à l'apprentissage.

Dans cet environnement en mutation, le chef d'établissement voit son rôle évoluer sans nécessairement y avoir été suffisamment préparé.

⁷⁸ Référentiel des personnels de direction, annexe 1 du protocole d'accord du 16 novembre 2000 (BO numéro spécial n° 1, 3 janvier 2002).

I - Une capacité à peser sur l'action enseignante⁷⁹ en quête de légitimité

A - La difficile reconnaissance du rôle de pilote du chef d'établissement en matière pédagogique

En matière pédagogique, le chef d'établissement voit sa légitimité partagée, voire contestée par celle accordée aux inspecteurs qui, aux yeux de nombreux enseignants, font autorité en matière pédagogique en raison de leurs compétences disciplinaires, nonobstant le fait qu'à situation comparable, les pratiques en matière de pilotage d'établissement et d'implication de l'équipe de direction peuvent sensiblement varier et conduire à des résultats très différents en termes de réussite scolaire.

1 - L'inscription d'une pratique enseignante individuelle dans une dynamique collective

Dans de nombreux EPLE, les chefs d'établissement rencontrent des difficultés à prendre leur place de pilote de la politique pédagogique, notamment en raison de la coupure culturelle, encore présente chez certains acteurs de la communauté éducative, entre l'administration, incarnée par le principal/proviseur et son adjoint, et la pédagogie qui appartiendrait aux enseignants. Peu de chefs d'établissement s'autorisent à assister aux cours. La raison invoquée est souvent celle de la liberté pédagogique des enseignants devant leur classe et du manque d'habitude en la matière, contrairement à leurs homologues des pays participant à l'enquête TALIS⁸⁰.

Cette perception du rôle du chef d'établissement n'est pas sans conséquence en termes de pilotage de l'EPLE : elle limite ses capacités à intervenir en cas de difficulté, ou pour venir en soutien à un enseignant qui en aurait besoin. Cela apparaît d'autant plus regrettable que la direction de l'établissement est le plus souvent la première sollicitée par les familles sur des situations particulières.

⁷⁹ Expression extraite de l'ouvrage d'Hélène Buisson-Fenet, *Le leadership éducatif*, Chapitre 4 : Les chefs d'établissement français croient-ils au leadership ? Incertitudes des conceptions et contingences des pratiques de mobilisation, De Boeck Supérieur, 2015.

⁸⁰ 8 % des chefs d'établissement français déclarent assister au déroulement des cours contre 49 % en moyenne en moyenne parmi les pays de l'enquête TALIS. Ils sont également moins nombreux à prendre des initiatives favorisant la coopération entre enseignants pour élaborer des pratiques éducatives innovantes (60 % en France, contre 64 % en moyenne parmi les pays de l'enquête TALIS), et à prendre des mesures concrètes pour que les enseignants s'investissent dans l'amélioration de leurs compétences pédagogiques (52 %, contre 69 % en moyenne).

Cette difficile reconnaissance du rôle de pilote de la politique pédagogique vient également affaiblir ses capacités à animer et faire vivre un collectif au sein de l'établissement. Une acceptation trop restrictive de la liberté pédagogique des enseignants peut venir prendre le pas sur les objectifs du projet d'établissement⁸¹.

Les témoignages recueillis par la Cour auprès des enseignants comme des équipes de direction des EPLE montrent que les professeurs reconnaîtront d'autant plus de légitimité au chef d'établissement que celui-ci aura su développer une communication bienveillante à leur égard. Comme le souligne dans une étude l'institut français de l'éducation (IFÉ)⁸², « *la participation enseignante à l'action collective est devenue un enjeu des relations professionnelles dans l'établissement scolaire, dans la mesure où elle permet, ou non, au chef d'établissement de jouer un rôle de pilote ou de leader pédagogique* ».

2 - Un effet chef d'établissement insuffisamment pris en compte

Selon la personnalité et l'engagement de l'équipe de direction, les établissements peuvent connaître des fonctionnements distincts.

Ces différences reposent sur une série de facteurs combinables et non-exhaustifs, qui recoupent à la fois des compétences managériales⁸³, des savoir-faire techniques et un savoir-être propres au chef d'établissement et à son (ses) adjoint(s).

En pratique, le chef d'établissement apparaît comme un acteur clé de la cohésion et du bien-être au travail de l'équipe éducative. À ce titre, les études réalisées par la DEPP ont mis en évidence que les enseignants s'estiment les plus satisfaits professionnellement – et donc les plus à même de se stabiliser au sein d'un établissement – décrivent un mode de fonctionnement favorisant l'implication, l'autonomie et la collaboration des personnels. Or, comme l'a souligné le rapport inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) – inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) de 2015 sur les facteurs de réussite aux IVAL⁸⁴, la stabilité des équipes autour d'un projet est le facteur essentiel de succès d'un établissement.

⁸¹ IGEN IGAENR, « L'autonomie des établissements scolaires », *rapport annuel 2019 des inspections générales*, 2019.

⁸² IFÉ, « Pilotes et pilotage dans l'éducation », *dossier de veille n° 128*, février 2019.

⁸³ Par qualités managériales, on peut notamment entendre la capacité à faire basculer l'équipe pédagogique et éducative en mode projet et à organiser le travail collaboratif.

⁸⁴ IGEN IGAENR, *Des facteurs de valeur ajoutée des lycées*, rapport n° 2015-065, juillet 2015.

Les études menées dans le cadre de TALIS montrent également que la coopération entre les enseignants au sein d'un établissement présente une corrélation positive notable avec la performance des élèves. Or, les pratiques collaboratives des enseignants sont moins fréquentes en France que dans d'autres pays⁸⁵.

De telles habitudes de travail, si elles reposent sur l'implication de l'équipe enseignante, nécessitent avant tout d'être impulsées et pilotées au niveau de l'équipe de direction. La réussite d'un établissement ne se limite ainsi pas à une bonne gestion administrative mais repose également sur les capacités professionnelles de son équipe de direction en matière d'animation d'équipe.

Pour autant, cet « effet chef d'établissement » apparaît insuffisamment pris en compte. Le peu de marges de manœuvre qui leur est octroyé en matière RH ou la faiblesse de leur formation en management et gestion de projets tendent à montrer que cet élément clé reste encore fragile⁸⁶.

3 - Un accompagnement insuffisant de la part des corps d'inspection

La place du chef d'établissement en tant que pilote sera d'autant plus affirmée que sa collaboration avec les inspecteurs pédagogiques sera perçue comme complémentaire, et non concurrentielle. L'un des items de l'engagement n° 4 du Grenelle de l'éducation présenté le 26 mai 2021 insiste ainsi sur la nécessité de « *généraliser les fonctions de référent d'établissement, de réseau ou de bassin, afin de fluidifier les relations entre les chefs d'établissement et les personnels d'inspection grâce à une meilleure connaissance du rôle et du métier de chacun* ».

Cet appui des personnels de direction par les corps d'inspection apparaît aujourd'hui en demi-teinte : à peine la moitié des chefs d'établissement (46 %) s'estime suffisamment soutenu par les inspecteurs pédagogiques dans leur mission de pilotage de l'établissement⁸⁷.

⁸⁵ Source : OCDE, Bases de données TALIS 2013, tableau 6.15 Graphique n° 2 : coopération entre enseignants.

⁸⁶ 36 % des chefs d'établissement seraient plutôt prêts à assumer davantage de responsabilités RH et 38 % tout à fait prêts (contre 14 % plutôt pas et 7 % pas du tout), selon le sondage organisé par la Cour.

⁸⁷ À la question : « *Estimez-vous être suffisamment soutenu par les inspecteurs pédagogiques dans votre mission de pilotage de l'établissement ?* », 10 % répondent « *oui tout à fait* » et 36 % « *oui plutôt* ».

Comme le souligne le référé de la Cour sur les inspecteurs territoriaux⁸⁸, ceux-ci sont aujourd’hui appelés à dépasser le cadre de leur discipline pour accompagner les établissements dans le cadre de projets pédagogiques transversaux et dans la mise en œuvre des réformes ministérielles. De fait, ils participent à un pilotage pédagogique de proximité reposant sur la désignation d’inspecteurs référents d’établissement, suivant des modalités qui diffèrent selon les académies⁸⁹. Au surplus, l’organisation de leur temps de travail est complexifiée par une multitude d’autres missions nationales ou académiques. Leur activité est également mobilisée par le dispositif *Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations* (PPCR)⁹⁰ si bien qu’une réduction du temps consacré à l’accompagnement des équipes pédagogiques a ainsi été d’ores et déjà constatée.

Enfin, au regard du nombre important d’établissements pris en charge par chaque inspecteur, certains d’entre eux ont pu développer une approche tendant à privilégier les EPLE nécessitant un accompagnement particulier (éducation prioritaire, rural isolé, collèges ou lycées dont le climat scolaire est tendu ou dégradé, etc.), ce qui limite d’autant les possibilités pour les chefs d’établissement ne relevant pas de ces catégories de les solliciter.

B - Un rôle en forte évolution

Depuis une trentaine d’années, le rythme des réformes scolaires s’est accentué et n’est sans doute pas étranger à la complexité des défis que les personnels de direction ont à relever. Une évolution constante vers plus de « tâches prescrites », alliée au sentiment de ne pas toujours disposer des leviers nécessaires pour y répondre de manière satisfaisante, peut être à l’origine d’un certain degré d’usure professionnelle décelable parmi les personnels de direction. Une lassitude est perceptible parmi la cinquantaine de chefs d’établissement rencontrés au cours de l’enquête et les termes de « perte de sens » sont régulièrement apparus au cours des échanges pour évoquer l’évolution du métier.

⁸⁸ Cour des comptes, *Les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés de l’Éducation nationale*, référé du 3 mai 2022.

⁸⁹ Le modèle dominant en matière d’inspecteurs référents d’établissement comprend pour l’enseignement professionnel un binôme d’inspecteurs, l’un IEN EG et l’autre IEN ET. Pour les autres établissements, ce modèle reprend la formule mise en œuvre dans l’éducation prioritaire, soit un IA-IPR par établissement, sans prise en considération de la spécialité disciplinaire de l’inspecteur.

⁹⁰ Comme la Cour l’a montré, l’évaluation des enseignants absorbe de 20 à 30 % de l’activité des inspecteurs dans le 2nd degré.

1 - Une hausse constante des demandes administratives

Les évolutions liées aux multiples réformes émanant de l'administration centrale, comme celles affectant l'environnement des établissements (attentes des élèves et des parents, demandes des partenaires institutionnels, etc.), ont profondément affecté l'exercice professionnel des chefs d'établissement. Ces derniers doivent désormais assumer des responsabilités croissantes et jouer de multiples rôles auxquels certains d'entre eux disent ne pas être suffisamment préparés⁹¹.

Se sont ainsi succédées ces dernières années dans le secondaire une réforme de la voie professionnelle (baccalauréat professionnel en trois ans), la réforme de l'éducation prioritaire, la réforme du collège, la transformation de la voie professionnelle et la réforme du lycée et du baccalauréat général et technologique.

La communauté éducative peine, malgré l'intérêt qu'elles peuvent présenter, à s'approprier ces réformes qui interviennent à un rythme soutenu et nécessitent un accompagnement par l'éducation nationale (corps d'inspection et chefs d'établissement) qui absorbe beaucoup de temps, d'énergie, et en définitive, de moyens.

Parmi ces missions, celle consistant à répondre à un flot croissant de demandes émanant de la hiérarchie apparaît la plus significative aux yeux des chefs d'établissement rencontrés. Leur responsabilité en matière de pilotage de leur établissement, et la nécessaire formalisation que cela implique, n'est pas remise en question mais c'est bien le manque d'équilibre entre tâches « de terrain » et tâches administratives (« derrière un ordinateur ») qui est pointée. Le nombre très important de courriels reçus chaque jour (100 à 200 quotidiennement) est l'exemple le plus souvent cité. En conséquence, le nombre d'heures nécessaires pour y répondre est dénoncé comme venant grever leur capacité à être proches de leur équipe et des élèves.

Ainsi, le terme « bureaucratisation » revient souvent dans les échanges et, avec lui, le sentiment d'éloignement du cœur de leur métier. Pour piloter un établissement, beaucoup rappellent la nécessité d'être présent au sein de l'établissement : le matin à l'entrée de l'établissement, dans les couloirs, etc.

Ce point semble particulièrement prégnant dans les établissements de grande taille (grands lycées polyvalents, notamment). Le fait d'être centre d'examen, par exemple, peut faire augmenter de manière exponentielle la charge administrative qui pèse sur l'équipe de direction. Dans certains lycées, un ETP d'adjoint peut être quasi entièrement occupé à cette tâche d'organisation d'examens, réduisant ainsi le temps laissé pour le pilotage éducatif et pédagogique du lycée.

⁹¹ Gestionnaire, accompagnateur du changement, coordinateur, etc.

2 - Un enjeu de communication croissant

La communication revêt une importance grandissante comme la crise sanitaire l'a bien démontré. Elle contribue à asseoir l'autorité et la crédibilité du chef d'établissement et lui permet de conduire le changement dans un climat compatible avec les évolutions de l'environnement tant interne qu'externe de l'EPLE. Compte tenu de sa position hiérarchique et de ses attributions, le chef d'établissement joue un rôle central en ce domaine.

a) Des relations aux familles de plus en plus complexes

Le temps consacré à la relation aux usagers est également pointé comme une évolution majeure. Le chef d'établissement doit composer avec les parents qui participent aux instances de l'établissement. Il lui revient de régler au besoin les situations de désaccord entre une famille et un enseignant. Les progrès de l'éducation ayant réduit l'écart culturel entre parents et enseignants, ces derniers sont du reste soumis à une pression qu'ils assimilent quelquefois à une perte de prestige social.

À cela s'ajoute l'individualisation des parcours, accentuée par la réforme du baccalauréat et les dispositifs d'accompagnement individualisé, qui implique une charge supplémentaire en matière d'organisation et de coordination. Le développement du contrôle continu, et les conséquences qu'une note peut avoir sur une orientation, rendent les relations avec les familles de plus en plus complexes. Certaines fonctions apparaissent difficilement délégables et, en conséquence, alourdissent la charge qui pèse sur les personnels de direction.

La crise sanitaire semble également avoir accentué le besoin d'accompagnement et de soutien au plus près des élèves, notamment les plus en difficultés. Tous les interlocuteurs rencontrés soulignent l'augmentation des cas de fragilités ou de souffrances psychologiques chez les élèves. Plusieurs causes sont évoquées, au premier rang desquelles figurent les répercussions des confinements successifs et l'incertitude créée par les nouvelles modalités d'évaluation au lycée. Des outils ont certes été créés pour soutenir les équipes éducatives face à ce phénomène⁹², mais tous les interlocuteurs rencontrés évoquent un poids moral important et une forme de solitude face à ce phénomène.

⁹² Plusieurs outils, notamment ceux élaborés par l'hôpital Robert Debré, sont mis à disposition des personnels de l'éducation nationale afin de mieux prévenir, identifier et accompagner les élèves en situation de détresse psychologique dans le contexte de la crise sanitaire ; <https://eduscol.education.fr/2681/crise-sanitaire-accompagnement-psychologique-des-eleves>.

b) La nécessaire prise en compte de l'environnement de l'établissement

Les missions dévolues aux chefs d'établissement ne se limitent pas à la gestion de la vie interne de leur établissement. Leur rôle est également de faire vivre le projet éducatif dans son contexte territorial. Cette ouverture se manifeste de deux manières. D'une part, les problèmes que la société ne parvient pas à résoudre pénètrent dans l'école. Ces nouvelles tensions pèsent alors sur le chef d'établissement, en sa qualité d'interlocuteur principal des autorités et des institutions, et d'intermédiaire vis à vis des enseignants. D'autre part, la recherche de financements complémentaires, lorsque le financement de base d'un projet est trop limité, constitue un champ d'activité nouveau. Le chef d'établissement, assisté éventuellement de membres de son conseil d'administration, peut ainsi être appelé à créer des partenariats multiples avec les collectivités, les entreprises et le secteur associatif.

Si la grande majorité des moyens de fonctionnement alloués proviennent de la collectivité de rattachement, des ressources supplémentaires peuvent également provenir d'autres échelons comme cela a déjà été relevé.

II - Une marge de manœuvre très étroite en matière de gestion des ressources humaines

Si les textes attribuent au chef d'établissement une autorité sur les personnels affectés dans son EPLE⁹³, sa marge de manœuvre est, en réalité, très étroite en matière de gestion des ressources humaines.

Le recrutement, hors assistants d'éducation et volontaires en service civique, ainsi qu'une partie de l'évaluation des enseignants, lui échappent. Il est en revanche assez fréquent, notamment en lycée professionnel, qu'il entretienne des relations étroites avec le service public de l'emploi afin de fluidifier la procédure de remplacement d'enseignants absents sur certaines disciplines.

Les leviers qu'il possède pour évaluer, récompenser ou sanctionner les agents en fonction de leur investissement sont également restreints.

De manière globale, seuls 7 % des chefs d'établissement qui ont répondu au sondage réalisé par la Cour estiment avoir assez de marges de manœuvre en matière de gestion des ressources humaines. *A contrario*, 90 % estiment ne pas en avoir suffisamment⁹⁴.

⁹³ Décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement.

⁹⁴ À la question « *Pensez-vous avoir suffisamment de marges de manœuvre en matière de gestion des ressources humaines ?* » : 42 % ont répondu « non pas du tout », 48 % « non plutôt pas », 6 % « oui plutôt » et 1 % « oui tout à fait ». 2 % ont choisi de ne pas se prononcer.

A - De nouvelles modalités d'évaluation des enseignants insatisfaisantes

Jusqu'en 2016, l'évaluation des enseignants était répartie entre une note pédagogique décernée par l'inspection de la discipline (60 % de la note finale) et une note administrative proposée par le chef d'établissement (40 %)⁹⁵. Un enseignant était inspecté dans sa discipline une fois tous les cinq ans en moyenne. L'avancement d'échelon se faisait alors pour partie à l'ancienneté et pour partie au choix.

En 2017, le protocole *Parcours professionnels, carrière et rémunération (PPCR)* dans la fonction publique a remodelé le déroulement de la carrière des enseignants, sur la base d'une évaluation elle-même rénovée.

Le PPCR institue trois rendez-vous de carrière au long du parcours professionnel de l'enseignant⁹⁶, lesquels ont apporté des améliorations de l'évaluation des personnels enseignants sous deux aspects. D'abord, l'évaluation est mieux articulée entre le chef d'établissement et l'inspecteur, même si la pondération de leurs avis reste identique (40 % pour le premier / 60 % pour le second). Leurs regards croisés permettent une complémentarité des entretiens conduits par les inspecteurs et par les chefs d'établissement. Ces derniers sont de plus en plus nombreux à assister aux temps d'observation en classe avec l'inspecteur. Ensuite, le traitement des enseignants apparaît plus équitable : auparavant, des enseignants éloignés du chef-lieu de l'académie risquaient de bénéficier plus difficilement de la visite de l'inspecteur. Le PPCR a apporté l'uniformité de traitement.

Ce nouveau dispositif n'en a pas moins provoqué de sérieux inconvénients. En premier lieu, le PPCR, par le calendrier des évaluations, laisse de côté la seconde partie de la carrière des enseignants, qui ne sont plus évalués à partir de 40 ou 45 ans, alors même qu'une certaine usure professionnelle peut s'installer.

En second lieu, le calendrier des visites obligatoires en première partie de carrière est extrêmement rigide et induit des contraintes dans l'organisation du travail des inspecteurs qui voient se réduire leur capacité à conduire des animations pédagogiques disciplinaires dans les établissements scolaires.

Enfin, un réel déséquilibre est apparu entre les moyens consacrés au PPCR et le bénéfice qui en est retiré pour la gestion des carrières des enseignants, le taux de promotion étant plus limitant que le précédent dispositif.

⁹⁵ Cette note reposait sur trois critères : ponctualité/assiduité, activité/efficacité et autorité/rayonnement.

⁹⁶ Aux 6^e, 8^e et 9^e échelons.

B - Des moyens limités pour valoriser l'engagement des enseignants

Dans le cadre du déploiement du PPCR, le chef d'établissement est appelé à formuler un avis pour l'accès à la « hors classe » de certains enseignants, ce qui devrait constituer un levier supplémentaire de reconnaissance de leur mérite. En pratique, un principe de contingentement des promotions au niveau académique vient réduire sa capacité d'action en la matière. Aussi, un avis favorable du chef d'établissement ne se traduit pas nécessairement par un avancement pour l'enseignant concerné, ce qui peut porter atteinte à la crédibilité du chef d'établissement.

Celui-ci dispose également de moyens financiers, issus de la dotation globale horaire (DHG), pour valoriser l'engagement d'un enseignant sur un projet spécifique. Il peut ainsi lui octroyer une IMP, pour son travail de coordination, ou répartir quelques HSE pour le temps passé devant élèves.

Toutefois, ce levier reste très restreint, et la part de la DHG sur laquelle les personnels de direction ont véritablement la main est très réduite.

IMP / HSE, des moyens de gratification modestes

En 2020, un enseignant de l'éducation nationale à temps complet percevait en moyenne 2 650 euros nets par mois⁹⁷.

Une HSE est rémunérée en moyenne 73 euros pour les professeurs de chaire supérieure⁹⁸, 60 euros pour les agrégés, 42 euros pour les certifiés et les PLP et 37 euros pour les professeurs d'EPS et les non-titulaires⁹⁹.

Les indemnités pour mission particulière rémunèrent des tâches accomplies par les enseignants et les CPE qui ne sont pas effectuées devant élèves. Seules des tâches effectuées devant élèves peuvent être rétribuées par des heures supplémentaires¹⁰⁰. Les IMP peuvent être de cinq montants annuels différents : 312,50 €, 625 €, 1 250 €, 2 500 € et 3 750 €, ce qui correspond, respectivement à, 0,25 IMP, 0,5 IMP, 1 IMP, 2 IMP et 3 IMP. Elles peuvent parfois être remplacées par des allégements de service.

⁹⁷ DEPP, *note d'information* n° 22.24, juillet 2022. Cette moyenne cache de fortes disparités entre les catégories d'enseignants (professeurs des écoles, certifiés, agrégés), leur statut (titulaires ou contractuels) et leur ancienneté. Ainsi, les professeurs agrégés et de chaire supérieure gagnent 1,5 fois plus que les professeurs des écoles et 2 fois plus que les professeurs contractuels.

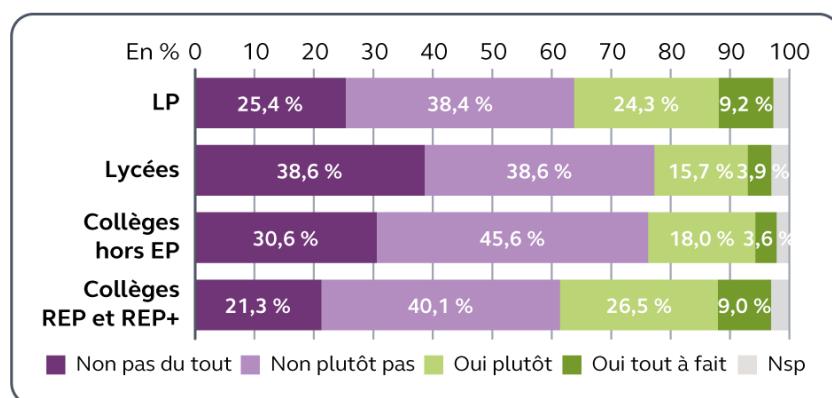
⁹⁸ Très majoritairement des heures d'interrogation en CPGE.

⁹⁹ DEPP, *note d'information* n° 21.20, mai 2021.

¹⁰⁰ Sauf coordination Erea, Segpa et Ulis.

Si la situation est hétérogène entre établissements, en raison à la fois du volume de la DHG concernée, du niveau de distribution des IMP¹⁰¹ et des heures supplémentaires retenu par les chefs d'établissement, la situation globale tend à montrer que ce levier financier est trop faible pour permettre à l'équipe de direction d'avoir un impact réel sur la motivation de l'équipe enseignante.

**Graphique n° 3 : réponses des chefs d'établissement à la question
« Les marges d'autonomie dans la DHG vous paraissent-elles suffisantes ? »**



Source : *Cour des comptes*

De manière globale, l'impact des chefs d'établissement sur l'évolution de la rémunération d'un enseignant, en reconnaissance d'un engagement professionnel de qualité, est très faible. Certains sont contraints de diviser leur enveloppe d'IMP en quart d'indemnités suivant ainsi une logique de « saupoudrage » peu efficace et de récompense du plus grand nombre. D'autres préfèrent conserver un volant d'heures supplémentaires afin de le distribuer en fin d'année aux enseignants les plus engagés. En tout état de cause, cette reconnaissance financière ne couvre jamais la réalité des heures réellement passées par l'enseignant au service du projet d'établissement.

¹⁰¹ Le conseil d'administration doit donner son avis sur l'attribution de ces missions particulières et sur les modalités de leur mise en œuvre après consultation du conseil pédagogique.

C - Un rôle marginal en matière de recrutement

Les performances de l'établissement ne relèvent pas uniquement du chef d'établissement qui doit agir avec des personnels enseignants qu'il n'a pas choisis.

À l'exception de certains postes à exigences particulières, le chef d'établissement ne recrute pas les enseignants en poste au sein de l'EPLE qu'il dirige. Ces dernières années, les principes traditionnels de gestion des enseignants ont cependant évolué avec l'émergence et la progression des postes spécifiques, des postes à exigences particulières ou à profil. L'objectif de tels dispositifs est de proposer aux enseignants des postes qui requièrent des compétences, qualifications et aptitudes particulières en lien avec le projet d'établissement, les caractéristiques territoriales, ou avec les missions du poste. L'intérêt de ces dispositifs est de pourvoir les postes proposés, hors barème, par des profils adaptés aux exigences du poste. Le vivier de candidats n'en demeure pas moins national.

Ce type de recrutement n'est possible que pour certains types de postes et établissements clairement identifiés, à l'instar des établissements déployant un projet particulier ou rencontrant une situation particulière (ruralité, territoires isolés, éducation prioritaire). À ce jour, il constitue une part faible de l'ensemble des recrutements au niveau national.

En matière de recrutement des enseignants, la seule expérimentation donnant aux chefs d'établissement une véritable responsabilité est intervenue dans le cadre du programme d'éducation prioritaire ECLAIR (« Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite »)¹⁰². Cette expérimentation a pris fin en 2015 avec les dispositifs REP et REP+.

La gestion des ressources humaines au sein des établissements ECLAIR

Dans le cadre du programme ECLAIR, le chef d'établissement participait à l'affectation de tous les personnels de l'établissement en émettant un avis sur les candidatures au terme d'un « entretien de recrutement ». Cet entretien était l'occasion de s'assurer de la motivation des candidats et de la bonne adéquation du poste à la personne.

Le chef d'établissement adressait à chaque personnel une lettre de mission pour trois ans en se référant aux axes forts du projet d'établissement et devait organiser au moins une rencontre annuelle entre chaque agent et un membre de l'équipe de direction permettant de réaliser un bilan d'étape.

¹⁰² L'expérimentation conduite à Marseille depuis la rentrée de septembre 2021 concerne 50 écoles de la ville, lesquelles n'ont pas le statut d'EPLE.

Dans son rapport de juillet 2012¹⁰³, l'inspection générale considérait que « *le recrutement sur poste à profil [était] une expérimentation porteuse de réussites mais [que] des interrogations [subsistaient]* ». Elle observait que, sur les 1 080 postes à profils ouverts en 2012, seuls 584 avaient été pourvus, avec une attractivité différente selon les académies, ce qui l'a conduit à s'interroger sur les motivations des candidatures (réel intérêt pour l'éducation prioritaire ou aubaine pour rejoindre une région très demandée ?). 15 % des postes n'ont donné lieu à aucune candidature et un grand nombre de candidatures ont été jugées inadaptées. Aucune mesure incitative spécifique n'était cependant prévue.

Les chefs d'établissement n'ont pas non plus la possibilité de choisir leur(s) adjoint(s). Si, dans les faits, certains disent être consultés par les services académiques avant l'arrivée d'un nouveau collaborateur, cela reste l'exception et ne relève pas d'une pratique institutionnelle formalisée.

Pourtant, les performances d'un établissement reposent aussi sur un bon fonctionnement au sein de l'équipe de direction. Une bonne entente professionnelle, une complémentarité des compétences et une concordance des valeurs sont des gages importants d'une collaboration réussie. *A contrario*, un binôme ou trio dysfonctionnel peut avoir des répercussions négatives en termes de performances d'un établissement (conflit visible, prises de positions non alignées, etc.). Le fait d'associer davantage le chef d'établissement au processus de recrutement de son équipe de direction pourrait ainsi permettre un meilleur fonctionnement de cette dernière.

¹⁰³ Inspection générale de l'éducation nationale, Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, *Élargissement du programme CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) au programme ECLAIR (écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite)*, Rapport n° 2012-076, juillet 2012.

III - Une gestion trop rigide et centralisée de la carrière des chefs d'établissement

A - Le recrutement et l'entrée dans le corps

1 - Un vivier peu diversifié, très majoritairement interne à l'éducation nationale

L'entrée dans le corps des personnels de direction se fait principalement par la voie du concours interne, les candidats étant très majoritairement des personnels déjà en poste dans un établissement scolaire¹⁰⁴. La plupart des chefs d'établissement sont donc d'anciens enseignants, ou, dans une moindre mesure, d'anciens CPE. Ce choix d'évolution professionnelle s'opère essentiellement en deuxième partie de carrière¹⁰⁵.

Un nombre important de personnels accède également à ces fonctions en déposant une candidature au titre de faisant fonction de personnel de direction. Par cette voie, et sans appartenir au corps, ils assurent pour une durée limitée les missions d'adjoint ou de chef d'établissement. L'exercice de cet intérim n'entraîne cependant pas la création de droits pour une nomination en qualité de personnel de direction titulaire. Pour y parvenir, les enseignants concernés ont la possibilité de se présenter au concours de personnel de direction¹⁰⁶, de postuler pour un détachement dans le corps des personnels de direction¹⁰⁷, ou pour une inscription sur la liste d'aptitude d'accès au corps des personnels de direction.

¹⁰⁴ En 2021, les candidats issus du corps de l'enseignement représentaient 82,1 % de l'ensemble des inscrits. Les personnels d'éducation, d'orientation et d'information représentaient quant à eux 14,5 %. Les autres profils de candidats ne représentent que 3,4 % (autres corps de catégorie A et personnels de l'enseignement supérieur), *Rapport du jury du CRPD – Session 2021*.

¹⁰⁵ Les candidats de moins de 40 ans ne représentaient en 2021 que 20,1 % des inscrits.

¹⁰⁶ En 2021, ils représentaient 23,2 % des candidats au concours. Le fait d'avoir exercé des fonctions de direction avant le concours ne constitue pas un réel avantage pour la réussite à l'épreuve : 167 candidats « faisant-fonction » admis en 2021 représentant un taux de réussite au concours de 21,9 % pour un taux de réussite général cette année-là de 18,2 %.

¹⁰⁷ Le détachement est prononcé pour une période de trois ans, éventuellement renouvelable pour une nouvelle période ne pouvant excéder deux ans et donne lieu à un recrutement sur profil directement sur poste. À l'issue de cette période, les agents concernés peuvent à leur demande être intégrés dans le corps.

Malgré sa souplesse, la voie du détachement représente un nombre restreint de recrutements¹⁰⁸ et ses conditions d'accueil¹⁰⁹ tendent à privilégier les candidatures de professeurs agrégés, ce qui prive l'éducation nationale d'une réelle ouverture sur des profils extérieurs.

Le parcours des chefs d'établissement apparaît comme un facteur explicatif important du poids de la culture enseignante dans la représentation que ces personnels de direction ont de leur métier, et que la formation dispensée pour prendre ces nouvelles fonctions ne suffit pas toujours à faire évoluer.

2 - Des évolutions récentes qui tendent à favoriser l'attractivité du corps

Si les quelques modifications intervenues récemment¹¹⁰ favorisent une plus grande ouverture, en direction notamment de candidats en début de carrière¹¹¹, et une plus forte insertion des personnels faisant-fonction¹¹², le corps des personnels de direction n'en demeure pas moins très largement homogène et doit faire face à un enjeu d'attractivité¹¹³, dont l'un des premiers freins tient au niveau de rémunération.

Dans ces circonstances, il est fréquent que la question de l'avantage salarial obtenu lorsqu'un enseignant évolue vers le métier de chef d'établissement se pose. En moyenne, en 2019, dans les pays de l'OCDE¹¹⁴, la rémunération effective des chefs d'établissement du premier cycle du secondaire était supérieure de 59 % à celle des enseignants de ce même niveau d'enseignement. Certains pays européens, comme l'Italie ou les Pays-Bas, connaissent un différentiel de salaires encore plus important. En France, l'avantage salarial effectif moyen des chefs d'établissement par rapport aux enseignants n'est pas toujours avéré et se situe en dessous de la moyenne de l'OCDE (54,5 % pour le premier cycle du secondaire, 37,4 % pour le second cycle du secondaire en 2017).

¹⁰⁸ Pour la rentrée 2020, 25 postes étaient offerts à la voie du détachement.

¹⁰⁹ Être fonctionnaires titulaires appartenant à un corps ou cadre d'emplois de catégorie A ou de même niveau dont l'indice brut terminal est au moins égal à la hors échelle B et le niveau des missions comparable aux fonctions mentionnées à l'article 2 du décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001 modifié.

¹¹⁰ Le décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001 portant statut particulier du corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre chargé de l'éducation nationale a été modifié par le décret n° 2020-1030 du 11 août 2020.

¹¹¹ Réduction du nombre d'années de service exigées pour se présenter au concours interne, passant de cinq à quatre années de service effectif.

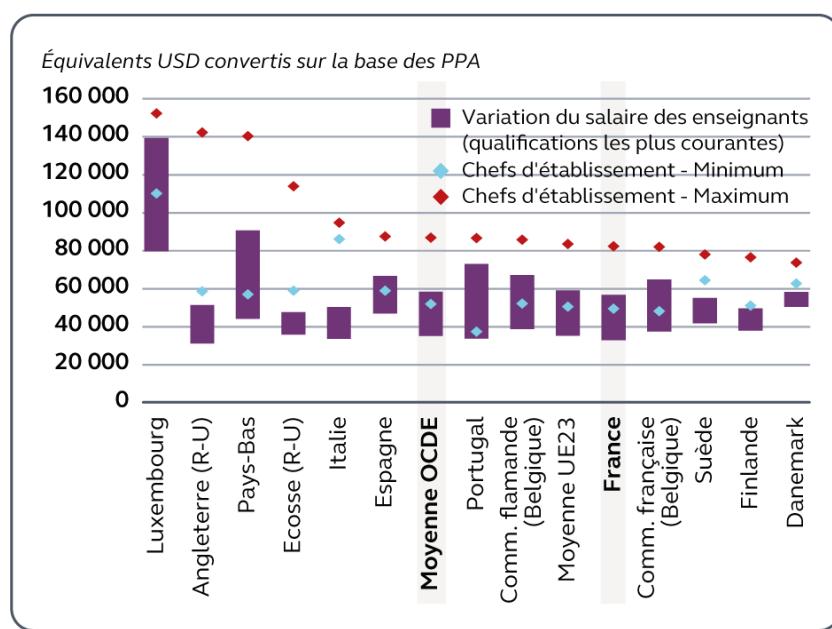
¹¹² Réduction de la durée de services exigée pour accéder au corps de direction par liste d'aptitude et hausse de la part du recrutement par voie de liste d'aptitude. La part du recrutement par voie de liste d'aptitude est passée de 45 entrées en moyenne par an (soit 1/15 des nominations prononcées) à une centaine d'agents environ (soit 1/6^{ème} des nominations).

¹¹³ Entre 2017 et 2021, le nombre de candidats se présentant au concours a constamment baissé, passant sur la période de 3 238 à 3 073.

¹¹⁴ « Chefs d'établissement : Quelles attributions et quelle rémunération ? », *Indicateurs de l'éducation à la loupe*, n° 78, février 2021.

Il n'est, en effet, pas rare qu'un proviseur de lycée soit moins rémunéré que certains des collègues sur lesquels il a autorité. De nombreux témoignages recueillis au cours de l'enquête confirment un niveau de rémunération quelquefois inférieur à un enseignant de classe préparatoire ou à un agrégé affecté en BTS.

Graphique n° 4 : salaire statutaire minimal et maximal des enseignants et des chefs d'établissement du premier cycle du secondaire (2019)



Source : Cour des comptes d'après OCDE, Regards sur l'éducation 2020 : Les indicateurs de l'OCDE | OECD i Library (oecd-ilibrary.org). les pays sont classés par ordre décroissant du salaire maximal des chefs d'établissement

Deux voies d'amélioration de la situation ont été empruntées jusqu'à présent. L'une passe notamment par un élargissement du vivier de recrutement et l'autre par une capacité de l'institution scolaire à attirer « les talents ». À ce titre, le développement des voies d'accès, et notamment la création d'un concours « 3^{ème} voie » réservé à des candidats issus du secteur privé, représente une évolution positive, mais encore trop récente pour en mesurer les impacts.

En réponse, le ministère indique que des pistes de réflexion sont engagées sur la possible déconcentration du mouvement des personnels exerçant des fonctions d'adjoint au chef d'établissement. Dans ce cadre, l'examen des candidatures sur des fonctions de chef d'établissement dans les deux catégories les plus élevées pourrait s'inscrire dans la politique de viviers développée par la direction de l'encadrement. De même, une réflexion est également engagée sur une réforme du régime indemnitaire par une adhésion

au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), ce qui serait de nature faciliter la mobilité entre corps comparables. Dans le cadre de ses contrôles futurs, la Cour s'assurera de la mise en œuvre de ces orientations.

B - La formation et l'accompagnement

À l'heure actuelle, un chef d'établissement doit posséder une panoplie étendue de connaissances et de compétences. S'il doit avoir un minimum de savoirs sur les programmes, la pédagogie et l'apprentissage des élèves et des enseignants, il a également besoin de notions sur la gestion du changement, la dynamique de groupe, et les techniques de communication. Il doit également superviser des tâches de budgétisation et, de manière encore limitée, de gestion des ressources humaines.

Dans ces conditions, il apparaît essentiel qu'il dispose de possibilités de formation et de perfectionnement pour l'aider à s'acquitter de ces nouvelles missions et qu'il puisse bénéficier d'un accompagnement adapté.

1 - Une offre de formation globalement de qualité mais incomplète

L'offre de formation des personnels de direction s'inscrit dans un continuum de formation : Préparation concours - Formation statutaire - Formation continue.

La formation initiale dispensée prépare avant tout au métier de chef d'établissement, et peu à celui d'adjoint qui correspond pourtant à des réalités différentes. Or, la carrière d'un personnel de direction commence systématiquement par le rôle d'adjoint, et nécessite donc des compétences et connaissances techniques ciblées (réalisation des emplois du temps, etc.).

Complémentairement à l'offre nationale pilotée par l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF), les délégations académiques à la formation et à l'innovation pédagogique (DAFIP) portent une offre de formation des cadres. Celle-ci est essentiellement pilotée par le délégué académique chargé de la formation des personnels d'encadrement (DAFPE).

Si la qualité de l'offre de formation n'est pas remise en cause, certaines lacunes sont néanmoins relevées. Les aspects de management et de gestion de projet sont ainsi relativement peu abordés, alors qu'ils constituent pourtant des dimensions essentielles des fonctions de chefs d'établissement. Dans le cadre du sondage réalisé par la Cour, près de la moitié des chefs d'établissement (48 %) estiment ainsi ne pas être suffisamment formés au management¹¹⁵.

¹¹⁵ À la question « *Estimez-vous être suffisamment formé au management d'équipes ?* », 40 % ont répondu « *non plutôt pas* » et 8 % « *non pas du tout* ». 36 % ont répondu « *oui plutôt* » et 12 % « *oui tout à fait* ». 3 % ne se sont pas prononcés sur la question.

Certains d'entre eux ont volontairement choisi de compléter leur formation par le master 2 Management des Organisations Scolaires « MADOS »¹¹⁶. Si les données attestent que les chefs d'établissement bénéficient de formations plus denses que par le passé, il existe encore une marge de progression dans ce domaine.

Au cours de l'année scolaire 2019-2020, 87 % des proviseurs, principaux ou adjoints se sont inscrits à au moins un module de formation académique, et 67 % d'entre eux y ont accédé. Cependant, leur durée moyenne de formation n'a été que de 4 jours, soit un temps passé identique à celui de l'année 2013 que l'enquête TALIS pointait déjà comme le nombre de jours de formation le plus faible parmi l'ensemble des pays de l'OCDE participants¹¹⁷.

Par ailleurs, l'enquête de la Cour révèle que la formation continue n'est pas prise en compte dans l'évaluation des chefs d'établissement et que l'absence de suivi d'une formation ne fait pas obstacle à la mobilité ou à la promotion des chefs d'établissement.

En dehors des 11 actions de formation ouvertes à tous les personnels du MENJ¹¹⁸, le schéma directeur de la formation continue des personnels de l'éducation nationale – 2019-2022 prévoit que 100 % des personnels d'encadrement doivent avoir bénéficié d'une formation complète sur tout ou partie des sujets suivants au cours de la période : savoir manager une équipe ; moderniser le service public ; les évaluations nationales des établissements¹¹⁹.

¹¹⁶ Ce diplôme, proposé par l'IH2EF en partenariat avec le conservatoire national des arts et métiers (Cnam) et les universités d'Angers, Lille, Limoges, Poitiers, Versailles Saint-Quentin, est ouvert en formation continue prioritairement aux personnels d'encadrement, inspecteurs et personnels de direction.

¹¹⁷ OCDE, Base de données TALIS, 2013. « Activités de formation continue récemment suivies par les chefs d'établissement ». Le Brésil obtient la durée la plus longue avec 37 jours de formation continue.

¹¹⁸ L'instruction obligatoire à 3 ans ; la mise en œuvre de la réforme du lycée et du baccalauréat : objectifs, contenus, modalités ; la réforme de la voie professionnelle : valorisation des filières, accompagnement des évolutions de la filière GA ; les enjeux du continuum lycées-enseignement supérieur ; la déontologie de la Fonction publique : principes et modalités ; la culture juridique et les fondamentaux du droit de la Fonction publique-incarner, faire vivre et transmettre les valeurs de la République ; favoriser l'égalité des chances et la réussite de tous les élèves : optimiser les conditions d'apprentissage pour tous ; favoriser une École inclusive : accueillir et accompagner les élèves en situation de handicap, quelles que soient ses fonctions ; travailler en mode projet et favoriser la création de collectifs de travail ; savoir gérer les relations et conflits entre élèves ou avec les adultes : savoir-faire et savoir-être ; prévenir les violences éducatives ordinaires et toute autre forme de violence.

¹¹⁹ Faire de l'évaluation un levier d'amélioration des pratiques professionnelles.

Afin d'atteindre cet objectif, il conviendrait donc de donner une dimension supplémentaire à la formation continue des personnels de direction, *a fortiori* au regard des études de l'OCDE montrant régulièrement la position de retrait occupée par les chefs d'établissements français par rapport à leurs collègues étrangers en la matière. Cela pourrait se faire, d'une part, en développant, à côté du socle déjà disponible, une offre de haut niveau suffisamment variée et attractive, intégrant colloques professionnels et voyages d'études ; d'autre part, en intégrant le suivi de formations parmi les items de l'évaluation annuelle des personnels de direction.

2 - Un accompagnement de qualité inégale mais en voie de renforcement

L'exercice par les services académiques de la fonction d'« accompagnement » auprès des EPLE et de leurs responsables représente un véritable enjeu. Le développement des prérogatives des chefs d'établissement implique de la part de l'institution qu'elle assure auprès de ces derniers une certaine pédagogie de l'autonomie¹²⁰. Pourtant, il n'est pas rare qu'un chef d'établissement se trouve démunie face à des situations particulièrement difficiles que les réformes successives ne sont pas parvenues à résoudre.

L'enquête de la Cour a mis en évidence la nécessité pour les équipes de direction de disposer d'outils adaptés. Certains rectorats ont ainsi mis en place des dispositifs de détection rapide des problèmes en matière de gestion des ressources humaines permettant de prévenir tout conflit avant que la situation ne dégénère. L'existence de tels dispositifs favorise l'amélioration de l'environnement de travail des chefs d'établissement et ainsi leur permet de se consacrer davantage au pilotage pédagogique.

En septembre 2020, neuf académies ont expérimenté le fonctionnement d'une « mission académique de l'encadrement » (MAE), dispositif visant à aider le ministère à identifier ses futurs cadres et à les accompagner jusqu'à une prise de fonction comme chef d'établissement, inspecteur, chef de division, adjoint gestionnaire, ou encore agent comptable. Cette MAE s'inspirait dans son fonctionnement de la mission de la politique de l'encadrement supérieur (MPES), qui organisait alors un vivier pour les emplois fonctionnels (IA-DASEN, DASEN adjoint, etc.), en partenariat avec les rectorats. Depuis lors, le dispositif a été généralisé à toutes les académies

¹²⁰ Conseils techniques et appui logistique, diffusion de documents et de pratiques, apport et mutualisation d'expériences, accompagnement des équipes pédagogiques avec le concours des corps d'inspection, etc.

et le décret n° 2021-790 du 22 juin 2021 a modifié l'organisation de l'administration centrale en créant, à compter du 1^{er} juillet 2021, au sein de cette administration une nouvelle direction : la direction de l'encadrement, désormais placée auprès de la Secrétaire générale des trois ministères (MENJ, MESRI, Sports). Cette nouvelle direction travaille à la mise en place d'un accompagnement renforcé des cadres (identification des viviers, accompagnement des parcours des agents, formation, appui au recrutement) tant au sein de l'administration centrale qu'au sein des services déconcentrés.

Ces MAE ont été installées à un rythme inégal selon les académies. L'objectif consistait à déployer au sein de chacune un dispositif de repérage des compétences, d'accompagnement des personnels, de valorisation des parcours, répondant, d'une part, aux intérêts de l'institution pour constituer et enrichir son vivier en potentiel d'encadrement, et, d'autre part, aux aspirations des personnels concernés en termes de développement de carrière.

La création de l'école académique de la formation continue¹²¹ et le développement de parcours de formation individualisées offrent par ailleurs l'opportunité de diversifier l'offre de service proposée aux personnels intégrant le vivier de la MAE.

Des services académiques se mobilisent également pour accompagner les équipes de direction face aux enjeux de pilotage qu'ils rencontrent au quotidien au sein des établissements.

**Un accompagnement renforcé des EPLE par les services académiques
La cellule académique d'appui aux personnels d'encadrement
à Nancy-Metz**

Les personnels d'encadrement peuvent être exposés à de multiples problématiques parfois sources de vives tensions, surtout lorsque la situation relève de la gestion des ressources humaines. Pour y répondre, et en complément des protocoles de signalement hiérarchiques ordinairement à l'œuvre, une cellule académique d'appui pour les personnels d'encadrement a été créée.

¹²¹ La création d'écoles académiques de la formation continue (EAFC) a été annoncée au printemps 2021. Ces écoles incarnent l'engagement 3 du Grenelle de l'éducation consistant à « *Permettre à chacun de devenir l'acteur de son parcours professionnel* » et en particulier l'engagement 12 visant à « *Faciliter l'accès à une formation continue davantage diplômante* ». L'activité de l'école est un élément de la feuille de route RH de l'académie et incarne la politique ministérielle RH en faveur de l'accompagnement et de la personnalisation des parcours, et l'engagement d'une formation proposée en proximité des environnements professionnels, au plus près des besoins des personnels. Après une phase de préfiguration au cours du second semestre de l'année 2021, l'ouverture des EAFC s'échelonne du 1^{er} janvier au 1^{er} septembre 2022, selon les académies.

Son objectif est de permettre à chaque personnel d'exposer auprès d'un interlocuteur identifié, qui n'est pas en situation de responsabilité hiérarchique vis-à-vis de l'appelant, la difficulté qu'il rencontre. L'interlocuteur a pour mission d'offrir une écoute attentive, de faciliter l'auto-analyse de la situation rapportée et d'initier une analyse partagée.

Dans un premier temps, l'appelant peut demander à conserver son anonymat pour verbaliser librement la problématique qu'il rencontre. Par la suite, si l'instruction de la situation le nécessite et s'il le souhaite, son identification pourra avoir lieu et un comité d'experts associé à la cellule (DRH, IA-DASEN, IA-IPR EVS, conseillers techniques et professionnels) pourra être mobilisé.

Le fonctionnement de cette cellule d'appui est encadré par une charte qui détaille son cadre éthique et déontologique de fonctionnement.

La Charte académique de pilotage des EPLE à Toulouse

Suite à un travail inter-catégoriels réunissant des chefs d'établissement, des inspecteurs et des directeurs de service académique mené en 2022, l'académie de Toulouse a élaboré une charte académique de pilotage des EPLE qui a pour objectif de renforcer l'accompagnement de proximité et l'appui apporté aux chefs d'établissements dans leur fonction.

Plusieurs axes de travail ou expérimentations sont envisagés, comme la réalisation d'un bilan social de la gestion du corps des personnels de direction et un nouveau plan de formation à leur intention, une expérimentation de l'affectation d'une dotation horaire commune pour un réseau d'établissements situé en éducation prioritaire renforcée ou encore un accompagnement plus important des chefs d'établissement à la gestion de crise.

C - Le déroulement de carrière et la mobilité

1 - Un mouvement national pour une mobilité géographique relativement circonscrite

D'une manière générale, les IA-DASEN ne recrutent pas les chefs d'établissement. Le mouvement est préparé en lien étroit avec eux sous l'autorité du recteur, par les services des secrétariats généraux des rectorats. Les IA-DASEN participent à la « sélection » des équipes de direction des collèges implantés en éducation prioritaire renforcée (REP+), ces postes correspondant à des postes à profil.

Les IA-DASEN collaborent également à la préparation des opérations de mouvement en conseillant chaque candidat dans l'élaboration de son projet de mobilité et en statuant sur le profil des postes qui peuvent lui être confiés (chef, adjoint, catégorie financière, collège, lycée professionnel, lycée) et participent à l'élaboration du projet de mobilité intra-académique proposé à la direction de l'encadrement.

Pour autant, le mouvement demeure national et se construit dans un échange rectorat/DE à partir de critères laissant une place limitée à toute forme de « profilage » : l'ancienneté (dans le corps et sur le poste), le parcours (type d'établissements), l'évaluation (quatre critères) et les situations particulières (handicap, rapprochement de conjoint, etc.).

Le processus d'affectation, tel qu'il est construit aujourd'hui, repose sur la décision finale de l'échelon national et ne permet pas aux académies d'avoir entièrement la main sur les choix d'affectation. Si, dans la réalité, les propositions d'affectation émanant des services déconcentrés sont souvent suivies, ce n'est pas systématiquement le cas, ce qui n'est pas sans soulever parfois certaines difficultés.

Certains postes de direction, notamment au sein de petits établissements ruraux, peuvent par ailleurs souffrir d'un manque d'attractivité, attaché à la fois à l'isolement géographique et au niveau de la rémunération. La connaissance du contexte par les autorités académiques peut ainsi être à l'origine d'ajustements, qui peuvent être regardés comme de bonnes pratiques pour la performance du système scolaire.

Un pilotage multi collèges à Saint-André-les-Alpes

Les trois collèges des communes d'Annot, de Castellane et de Saint-André-les-Alpes étaient fragilisés par une diminution régulière de leurs effectifs. Des raisons liées à la géographie empêchent la fermeture de l'un ou de l'autre de ces établissements : durées de trajet quotidien importantes, particulièrement en période hivernale.

Face à l'opposition des élus, des parents d'élèves et des enseignants à tout projet de fermeture, une solution de consensus ralliant le recteur de l'académie d'Aix-Marseille et le président du conseil départemental des Alpes de Haute-Provence a été recherchée. Elle aboutit à la consolidation des trois sites avec un aménagement des modalités de fonctionnement.

Un avenant à la convention ruralité conclu le 21 juin 2018 prévoit que « *les trois établissements restent autonomes juridiquement, et, à cet effet, conservent chacun un conseil d'administration, un budget, et une dotation horaire globale* ». Un principal assure la direction des trois sites, secondé dans les deux autres établissements par deux principaux-adjoints.

Le poste de directeur du collège est devenu administrativement plus attractif, une synergie entre les trois sites, engagés dans des projets pédagogiques communs, a pu être mise en œuvre.

L'actuel processus très centralisé d'affectation des personnels de direction apparaît d'autant moins performant que les entretiens menés par la Cour avec des chefs d'établissement confirment que la grande majorité des mouvements affectant les personnels de direction ont lieu au sein d'une même académie, voire d'un même département et que la proportion de mobilités extra-académiques est faible (entre 10 et 15 %).

2 - Un processus d'évaluation en cours d'évolution

Le décret n° 2021-121 du 4 février 2021 modifie les modalités d'évaluation des personnels de direction des établissements d'enseignement et de formation. Un entretien professionnel de ces personnels est désormais organisé annuellement, au lieu d'être conduit au terme d'une période triennale¹²². Ce nouveau dispositif est entré en vigueur au 1^{er} septembre 2021. Des règles transitoires s'appliquant au titre des années scolaires 2021-2022 et 2022-2023 en permettent une mise en œuvre progressive : dans le cadre du sondage réalisé par la Cour, 62 % des chefs d'établissement répondants déclarent avoir déjà bénéficié d'un entretien annuel avec l'IA-DASEN ou le recteur¹²³.

Cette réforme de l'évaluation professionnelle a également été l'occasion de consolider la position hiérarchique des chefs d'établissement, à qui est désormais reconnu le rôle d'évaluateurs de leur(s) adjoint(s) en leur qualité de supérieurs hiérarchiques directs, à l'instar de celui qu'ils occupaient déjà vis-à-vis des adjoints gestionnaires.

3 - Une rémunération modulable encore peu utilisée

Une part de la rémunération des chefs d'établissement et de leurs adjoints est attribuée en fonction du classement de l'établissement dans lequel ils exercent (bonification indiciaire, nouvelle bonification indiciaire et part fonctionnelle de l'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats [IF2R]). Un nouveau classement est entré en vigueur à la rentrée 2021¹²⁴.

¹²² Ces dispositions s'appliquent aux évaluations afférentes aux activités postérieures au 1^{er} septembre 2021. Toutefois, l'évaluation des personnels de direction dont la lettre de mission couvre une période triennale s'achevant le 31 août 2022 ou le 31 août 2023 demeure régie, jusqu'à cette date, par les dispositions antérieures à l'entrée en vigueur du présent décret.

¹²³ Réponse à la question « Avez-vous un entretien professionnel annuel avec l'IA-DASEN ou le recteur ? ».

¹²⁴ Arrêtés du 30 septembre 2020 publiés au Bulletin officiel spécial n° 8 du 22 octobre 2020. Le précédent 2016-2019 avait été prolongé de deux ans.

Dans les faits, c'est généralement la complexité (variété des offres et modalités de formation) et la taille (nombre d'élèves accueillis) qui permettent d'apprécier ces caractéristiques. Un nouveau critère a été introduit à compter de la rentrée 2021 : le rural isolé ou l'éloignement géographique¹²⁵.

Ainsi, en fonction d'un cadre nationalement posé, des cartes cibles et des fourchettes d'effectifs ont été proposées aux académies, qui ont ensuite la charge de les adapter à la typologie des établissements de leur secteur, et aux évolutions démographiques ou de structure.

L'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats¹²⁶ (IF2R) est composée de deux parts : l'une, fonctionnelle, versée mensuellement qui tient compte de la nature des fonctions et du classement de l'établissement (de 3 450 € à 7 000 € annuels)¹²⁷; l'autre, liée aux résultats, avec un coefficient de 0 à 3. Triennale jusqu'à la rentrée scolaire 2021, cette indemnité devient progressivement annuelle dans le cadre de la réforme de l'évaluation des personnels de direction¹²⁸. Le montant de la part « résultats » est arrêté par le recteur, sur proposition des IA-DASEN, au vu des résultats de l'entretien professionnel avec le personnel de direction. Le montant de référence était de 2 000 € pour un versement triennal ; il est fixé à 667 € pour un versement annuel.

Cette part indemnitaire est faiblement modulée. En effet, s'il existe bien une possibilité de modulation selon un coefficient compris entre 0 et 3, celle-ci n'est appliquée que rarement, et uniquement sur des situations repérées¹²⁹.

¹²⁵ Certains des critères permettent à un établissement d'être surclassé : présence ou non de l'éducation prioritaire, formation postbac, enseignement spécialisé, internat, etc.

¹²⁶ Décret n° 2012-933 du 1^{er} août 2012 relatif à l'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats des personnels de direction des établissements d'enseignement ou de formation relevant du ministère chargé de l'éducation nationale.

¹²⁷ Cette indemnité est majorée lorsque l'établissement n'est pas doté d'un poste d'adjoint et intègre un complément fonctionnel indemnisan la charge liée à la direction d'établissements regroupés (de 890 € à 1 780 €).

¹²⁸ Les instructions ministérielles limitent, quant à elles, pendant la phase transitoire de passage d'une évaluation triennale à une évaluation annuelle, la modulation de la part « résultats » au coefficient 2, soit 1 333 € annuels. Pendant cette même période, seuls 25 % des agents pourront percevoir des montants modulés ; ils seront 50 % à partir de l'année scolaire 2023-2024 et la mise en œuvre généralisée de ce dispositif.

¹²⁹ Dans un diaporama, la direction de l'encadrement indique qu'une très faible modulation du montant est appliquée puisque 81,88 % des personnels de direction perçoivent le montant de référence de 2 000 €.

Si la part consacrée à la reconnaissance de l'atteinte d'objectifs et de résultats est relativement marginale dans la rémunération des chefs d'établissement, elle conserve une portée symbolique, marquant la reconnaissance par l'institution du travail accompli et de l'engagement des personnels. Le suivi des formations ne fait quant à lui pas l'objet d'une valorisation indemnitaire.

Comme les personnels de direction sont incités, pour des raisons financières, à postuler sur des établissements de catégorie supérieure, ce dispositif a tendance à favoriser une mobilité plus rapide, sous réserve du respect de l'obligation de stabilité sur le poste occupé d'au moins trois ans. Ainsi, la durée sur un poste de direction au service de la réussite d'un établissement peut être perçue comme un obstacle à la promotion de la carrière.

S'il peut y avoir un intérêt en termes de montée en compétences des personnels de direction, qui accumulent ainsi davantage d'expériences variées, il est également possible de s'interroger sur cette pratique de mobilité rapide tant le temps nécessaire à un chef d'établissement pour mettre en place les conditions favorables à une mobilisation de l'équipe pédagogique (instauration d'un climat de confiance, dialogue, etc.) autour du projet d'établissement peut varier d'un EPLE à l'autre.

CONCLUSION

Le renforcement régulier des capacités d'agir des établissements, en parallèle d'un mouvement général de déconcentration et de décentralisation a conduit à une profonde évolution des rôles confiés aux personnels de direction. Parmi les nombreuses aptitudes attendues, organiser le travail collaboratif des personnels de l'établissement autour d'objectifs communs est devenu essentiel. Cette montée en compétences n'a pas été accompagnée d'une capacité d'intervention en matière de ressources humaines suffisante, puisque leur rôle dans l'évaluation des enseignants n'est pas décisif et que les moyens propres mis à leur disposition pour moduler les rémunérations afin de tenir compte de leur engagement en faveur du projet d'établissement sont réduits. Faire des chefs d'établissement les premiers gestionnaires des personnels enseignants implique qu'ils puissent réellement intervenir dans leur évaluation et leur participation à l'action collective.

Les différentes mesures allant dans le sens d'un renforcement de leurs prérogatives conservent, pour la plupart, une portée limitée au regard du fonctionnement global de l'institution scolaire qui se montre plutôt ambiguë s'agissant des responsabilités d'encadrement attribuées aux chefs d'établissement, en les promouvant tout en continuant à leur adresser nombre d'injonctions et de commandes ; par ailleurs, elle peine à leur ménager de réels parcours professionnels alternant des positions différentes.

Chapitre III

Les leviers d'amélioration

de la performance des établissements

Le maintien, voire l'augmentation des difficultés dans certains établissements ne relevant pas nécessairement de l'éducation prioritaire, rend indispensables des adaptations profondes. La Cour estime qu'un maintien à l'identique de l'attribution des moyens aux établissements n'est pas envisageable et appelle de ses vœux une amélioration de la performance des EPLE.

En premier lieu, une rationalisation des outils de pilotage doit donc être engagée.

En deuxième lieu, une révision de la gestion des ressources humaines les plus représentées au sein des établissements est indispensable.

Enfin, la recherche d'une plus grande progressivité du mode d'allocation des ressources aux EPLE constitue un moyen supplémentaire d'améliorer les résultats d'ensemble.

I - Simplifier le pilotage des établissements

Par différents biais, le chef d'établissement peut exercer un réel pilotage pédagogique en utilisant d'abord les leviers qu'offre le décret du 30 août 1985. Ceux-ci portent notamment sur la constitution des classes, la composition des équipes pédagogiques, la désignation des professeurs principaux, et l'animation des différentes instances (conseil d'administration, conseil pédagogique, conseil de la vie collégienne/lycéenne). Ils concernent également la possibilité de s'impliquer lors de conseils d'enseignement, d'assister aux inspections, aux rendez-vous de carrière et aux entretiens avec les enseignants lorsque des inspecteurs pédagogiques sont présents au sein de l'établissement.

Pour investir le champ de la pédagogie, le chef d'établissement peut aussi s'appuyer sur des dispositifs de coordination et de pilotage. C'est ainsi qu'il lui appartient de piloter la réflexion collective à l'origine du projet d'évaluation des apprentissages et des acquis des élèves de son établissement. Sur le plan externe, il a la possibilité de faire appel aux inspecteurs afin d'améliorer le pilotage pédagogique de son établissement.

Pour autant, le pilotage souffre souvent d'une trop grande confusion parmi les différents instruments mis à disposition des chefs d'établissement (projet d'établissement, contrat d'objectifs, lettre de mission et rapport relatif au fonctionnement pédagogique de l'établissement et à ses conditions matérielles de fonctionnement), alors même que le Conseil d'évaluation de l'école a défini le cadre des évaluations des établissements, qui appellent un renforcement de leur articulation.

L'assemblage de ces différents outils de pilotage, qui se sont juxtaposés au fil des ans, est en effet devenue peu lisible. Leur multiplicité engendre des répétitions dans les documents à fournir par les chefs d'établissement, lesquelles alourdissent considérablement la charge de travail des équipes de direction et les éloignent de leur cœur de métier.

L'analyse de la Cour met également en lumière le faible impact de certaines orientations relatives aux modalités de gouvernance des établissements qui complexifient plus qu'elles ne fluidifient le fonctionnement des EPLE.

A - Rationaliser les outils

À l'heure où la lettre de mission du chef d'établissement évolue peu à peu au profit de la fixation d'objectifs annuels et où l'évaluation des EPLE est désormais engagée tous les cinq ans, un allégement des modalités de pilotage apparaît essentiel afin de se garder de toute dérive bureaucratique. La Charte des pratiques de pilotage en EPLE d'août 2021 doit au moins apporter une rationalisation de l'usage de ces outils.

La nécessité d'une formalisation d'un contrat d'objectifs n'est en effet pas avérée si l'établissement et les services académiques en sont les seules parties prenantes. Un tel document apparaît alors davantage comme un doublon du projet d'établissement que comme un outil de pilotage supplémentaire. Sa réalisation n'apporte pas de réelle plus-value. Il gagnera en revanche en intensité s'il permet de formaliser des objectifs et engagements de manière tripartite, en associant la collectivité territoriale de référence. La mobilisation de ces contrats doit néanmoins être laissée à l'appréciation de chaque recteur.

B - Faire du projet d'établissement le document pivot

Un recentrage autour du projet d'établissement apparaît comme l'orientation la plus favorable, les autres documents structurants devant s'articuler avec lui, en prenant soin d'y associer une démarche d'évaluation servant à la fois à l'élaboration du diagnostic de départ et à la formalisation de points d'étape réguliers.

Afin de gagner à la fois en termes de visibilité mais aussi d'appropriation par les équipes et de mobilisation autour d'un document, porteur de sens et fédérateur, la Cour encourage à faire du projet d'établissement le document matriciel de toute démarche de pilotage. Cette démarche permet également aux chefs d'établissement de reconstruire un calendrier cohérent sur un rythme de cinq ans (évaluation menant au projet, puis, éventuellement, contrat d'objectifs, point intermédiaire, bilan et préparation du nouveau cycle).

Il est nécessaire que le projet d'établissement intègre la fixation d'objectifs et d'indicateurs de suivi pour garantir la qualité du pilotage pédagogique de l'établissement, et construire un processus d'amélioration continue. Le projet d'établissement peut alors servir de support à un dialogue de gestion mené entre l'établissement et les services académiques, en vue de s'assurer de l'adéquation des moyens avec les besoins de l'EPLE et, au besoin, de procéder aux ajustements nécessaires.

II - Transformer la gestion des ressources humaines des EPLE

Depuis plusieurs décennies, les différentes réformes scolaires, conjuguées aux évolutions de l'action publique et de l'environnement des EPLE (attentes des élèves et des parents, demandes des partenaires institutionnels, etc.), ont progressivement remis en cause le modèle traditionnel de gestion des établissements, comme le rôle et les compétences des acteurs des EPLE. Alors que la maîtrise de sa politique des ressources humaines par l'établissement constitue un moyen essentiel de la mise en œuvre de sa politique pédagogique, les capacités d'intervention du chef d'établissement en ce domaine, bien qu'en progression depuis quelques années, n'en demeurent pas moins réduites tant en matière de recrutement, de promotion, que de formation des personnels.

S'agissant des personnels de direction eux-mêmes, ceux-ci relèvent d'un corps mis en place par le décret n° 88-343 du 11 avril 1988 qui peut être perçu comme trop rigide et peu propice à des mobilités vers d'autres missions quand cela peut se révéler nécessaire ou souhaité.

A - Faire du chef d'établissement l'encadrant de proximité de son équipe

Si le chef d'établissement a de réels pouvoirs de gestion des ressources humaines à l'égard des postes à profil, des assistant(e)s d'éducation (AED), des personnes en service civique et des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), il en va différemment vis-à-vis des enseignants.

Pour faire des chefs d'établissement des gestionnaires plus actifs des personnels enseignants, il conviendrait qu'ils puissent intervenir dans leur évaluation et leur participation à l'action collective. Une première étape a certes été franchie depuis 2016 avec la mise en place du protocole *Parcours professionnel, carrière et rémunération* qui transforme les chefs d'établissement en partenaires des corps d'inspection dans l'évaluation des enseignants, mais cette évolution semble cependant s'être arrêtée au milieu du gué tant le mode de fonctionnement traditionnel, contraint par une gestion de masse, semble perdurer.

1 - Consolider son rôle en matière de recrutement, notamment auprès de l'équipe de direction

Aujourd'hui, les chefs d'établissement sont déjà associés au recrutement pour certains personnels de vie scolaire et enseignants sur postes spécifiques dits « à profil ». Le profilage des postes permet aux personnes intéressées par le projet d'établissement de candidater sur des postes vacants dans et hors leur académie d'affectation. Cependant, ces postes à profil ne représentent qu'une part marginale des postes enseignants et restent cantonnés aux structures d'enseignement spécifiques : classes spécialisées (classe pour l'inclusion scolaire – CLIS - et ULIS), réseaux d'éducation prioritaire, etc. Un élargissement du nombre de postes à profil ne peut toutefois s'envisager que si la reconnaissance de l'engagement des enseignants choisissant les postes les plus difficiles est réellement assurée. Ouvrir des postes à profil ne les rend pas, *de facto*, plus attractifs. La très grande majorité des enseignants ne sont donc pas choisis par le chef d'établissement mais restent soumis à la procédure du mouvement national à gestion déconcentrée (MNGD), laquelle repose, pour les mutations, sur un « barème » permettant de départager les candidats en fonction des vœux qu'ils formulent au sein ou en dehors de leur académie. Si cette méthode, centralisée, entend apporter deux garanties – celle de l'égalité de traitement entre les enseignants, et celle de placer, rentrée après rentrée, un professeur devant chaque classe – le mode opératoire comporte cependant des limites : 60 % des enseignants du secondaire n'obtiennent pas satisfaction et les différences d'attractivité entre académies se sont creusées.

Les chefs d'établissement pourraient, en revanche, être davantage associés au recrutement de leur(s) adjoint(s) sur lesquels ils disposent d'un pouvoir d'évaluation directe depuis 2021¹³⁰. Cette évolution serait de nature à renforcer la cohésion au sein de l'équipe de direction, ce que corrobore le résultat de la consultation lancée par la Cour auprès des chefs d'établissement, 78 % d'entre eux affirmant qu'ils aimeraient être associés à ce recrutement¹³¹.

2 - Renforcer sa place au sein du dispositif d'évaluation des enseignants

Alors que de nombreux systèmes étrangers (Pays-Bas, *Land* de Berlin, province canadienne de l'Ontario, Corée ou Finlande) considèrent que le chef d'établissement, ancien enseignant, est le mieux à même d'évaluer le travail en classe des enseignants, quelle que soit leur discipline, l'application du protocole PPCR s'est traduite en France à partir de 2017 par une évolution profonde des modalités d'évaluation et d'avancement des professeurs¹³² (Cf. *supra*).

S'il sollicite fortement les corps d'inspection, le dialogue que crée le nouveau système entre ces derniers et les chefs d'établissement est également salué.

Toutefois, ce nouveau protocole comporte des limites. La restriction à trois rendez-vous dans une carrière fait patienter un enseignant entre sept et dix ans avant de bénéficier de l'accompagnement prévu dans le PPCR. Une telle périodicité nécessite d'introduire un accompagnement plus rapproché qui ne peut être exercé que dans l'établissement scolaire par le principal ou le proviseur, qui pourra agir en se référant au projet d'établissement.

Comme la Cour l'a recommandé dans son référendum du 3 mai 2022¹³³, cette solution pourrait prendre la forme d'un entretien professionnel annuel mené par le chef d'établissement, à l'instar des pratiques des autres services publics, en l'assortissant de la possibilité pour les deux parties de demander une intervention de l'inspecteur, dans un dispositif où les deux évaluateurs pourraient proposer les promotions. Ce changement devrait s'effectuer dans un contexte régulé du point de vue de l'activité des inspecteurs, afin de garantir aux enseignants une équité de traitement et d'éviter notamment la concentration des visites d'inspecteurs sur les zones les plus denses ou les plus faciles d'accès.

¹³⁰ Décret n° 2021-121 du 4 février 2021 modifiant les modalités d'évaluation professionnelle des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'éducation nationale.

¹³¹ À la question : « Aimeriez-vous être associé au recrutement de vos adjoints ? », 38 % répondent « oui tout à fait » et 33 % « oui plutôt ».

¹³² Décret n° 2017-786 du 5 mai 2017 modifiant divers décrets portant statut particulier des personnels enseignants et d'éducation du ministère chargé de l'éducation nationale.

¹³³ Cour des comptes, *Les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés de l'Éducation nationale*, référendum du 3 mai 2022.

Par ailleurs, dans le seul cadre du processus de changement de grade, une demande d'avis hiérarchique est soumise au chef d'établissement, ce qui permet de bloquer la promotion d'enseignants dont la valeur professionnelle est jugée très insuffisante.

La Cour réitère donc la recommandation qu'elle avait formulée dans son référentiel sur les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés du 3 mai 2022.

3 - Créer des conditions favorables au travail collectif

a) Mieux quantifier les obligations de service des enseignants

En dehors de ses cours devant élèves, l'enseignant exerce de nombreuses activités. Celles-ci concernent, notamment, un ensemble de tâches au sein de l'établissement qui contribuent non seulement à l'enseignement lui-même mais aussi à donner corps à la vie scolaire : suivi des élèves et accompagnement personnalisé, rencontres avec les parents, réunions de travail en équipe, participation aux instances de l'établissement, etc. Néanmoins, ces missions énumérées par le décret du 20 août 2014¹³⁴ ne sont pas quantifiées, ce qui laisse à chaque enseignant, toute latitude pour moduler son engagement, alors qu'il s'agit d'un facteur clé de réussite du projet d'établissement.

Cette situation est regrettable pour l'enseignant, qui ne voit pas son implication professionnelle en dehors de la classe pleinement reconnue, mais aussi pour l'équipe de direction, qui voit sa capacité à mobiliser son équipe autour de projets éducatifs amoindrie.

Dans cette perspective, le ministère gagnerait à mieux définir le temps de travail effectif des enseignants et à objectiver sa décomposition. Une définition globale annuelle des services des enseignants permettrait ainsi de prendre en compte non seulement les heures d'enseignement, mais aussi les missions annexes, et ainsi de valoriser l'investissement des professeurs les plus engagés pour accompagner leurs élèves.

Dans la lignée de ses précédentes recommandations, la Cour insiste à nouveau sur la nécessité d'embrasser la dimension collective du métier d'enseignant et de reconnaître les missions individuelles et collectives non identifiées dans le temps de service.

¹³⁴ Décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré.

Elle rappelle également son invitation, émise depuis 2013¹³⁵, à « *moduler la répartition annuelle des heures de service (et supplémentaires) devant la classe en fonction des postes occupés et des besoins des élèves* ». La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance autorise, dans son article 38 modifiant l'article L. 314-2 du code de l'éducation, l'élargissement du champ des expérimentations pédagogiques à « *la répartition des heures d'enseignement sur l'ensemble de l'année scolaire. [...]* » La Cour s'interroge sur les raisons ayant fait obstacle à se saisir de cette disposition pour aménager les emplois du temps des enseignants à temps partagé entre plusieurs EPLE et ainsi contribuer à une amélioration du collectif enseignant.

La Cour reformule la recommandation qu'elle avait formulée dans son rapport public thématique *Gérer les enseignants autrement* de mai 2013.

b) Assouplir les moyens de valoriser l'engagement des personnels

Pour que les chefs d'établissement disposent d'un véritable outil de pilotage, il conviendrait de les doter de moyens leur permettant de valoriser l'investissement des enseignants. Dans cette perspective, davantage de souplesse devrait être introduite dans les modalités d'attribution des IMP et des heures supplémentaires mises à leur disposition, afin qu'ils soient en mesure de mieux les articuler avec le projet d'établissement.

Les missions pour lesquelles un enseignant pourrait recevoir un complément de rémunération, qui aujourd'hui prend la forme d'une IMP ou d'heures supplémentaires, en contrepartie d'un engagement auprès des élèves, pourraient ainsi varier d'un établissement à l'autre, selon le profil des élèves et les contingences locales. La répartition de ces enveloppes consacrées à ces gratifications demeurerait soumise à la validation du conseil d'administration, ce qui constitue une garantie contre d'éventuels risques de dérive.

Afin de rendre ce levier véritablement adapté aux spécificités de l'établissement, de telles enveloppes devraient figurer à l'ordre du jour des discussions conduites dans le cadre du dialogue de gestion. Ainsi, l'équipe de direction aurait la possibilité de mener un véritable échange avec sa hiérarchie concernant le volume et l'affectation de ces rémunérations complémentaires, les services académiques disposant de la capacité d'évaluer l'effet de tels moyens sur la réussite des élèves de l'établissement concerné et, au besoin, de remettre en cause le montant alloué.

¹³⁵ Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement*, rapport public thématique, mai 2013.

Une autre option pourrait être, comme cela est le cas dans l'enseignement agricole, d'octroyer des enveloppes supplémentaires d'IMP ou d'heures supplémentaires par le biais d'appels à projets. Un établissement très mobilisé pourrait ainsi candidater et obtenir des moyens supplémentaires, et ponctuels (selon un cycle annuel ou pluriannuel) pour un projet donné sous réserve du respect des options collectives arrêtées au bénéfice prioritaire des élèves en difficulté.

B - Faire évoluer les modalités de gestion de la carrière des chefs d'établissement

Ces cinq dernières années, la mise en œuvre de la réforme du lycée a affecté le rôle du chef d'établissement et des équipes de direction comme celui des équipes d'inspection. Il en est de même des établissements d'enseignement professionnel lors de la mise en œuvre de la réforme de la voie professionnelle. Ces mutations contribuent à dessiner un nouveau profil du chef d'établissement, de plus en plus confronté à une hybridation de ses missions, et à l'exercice de fonctions managériales prenant le pas sur les missions de nature administrative. De tels constats invitent à faire évoluer la gestion de la carrière des personnels de direction. L'objectif est double et devrait se traduire à la fois par la refonte de leur processus d'affectation, et par la promotion d'une réelle fluidité des parcours au sein de l'encadrement éducatif.

1 - Assurer une meilleure adéquation des profils des candidats aux postes de chef d'établissement

Le processus actuel de recrutement est construit sur une vision administrative et centralisée de la gestion du corps des personnels de direction qui ne garantit pas toujours la meilleure correspondance entre le profil du candidat et les spécificités du poste qu'il est appelé à occuper. L'introduction d'une démarche reposant sur une approche plus individualisée pourrait contribuer à réduire les situations d'inadéquation.

Malgré un accompagnement qui tend à se densifier, les services déconcentrés n'en demeurent pas moins parfois confrontés à de réelles difficultés face à la situation d'un agent en défaillance professionnelle. Passée la période de stage¹³⁶, il apparaît en effet très compliqué – hors le cas de faute lourde – d'écartier ou de réorienter un personnel de direction.

¹³⁶ Alors que 722 recrutements étaient prévus en 2019, il y a eu 696 titularisations, 20 renouvellements de stage et 7 réintégrations dans le corps d'origine (*Bilan de gestion 2019 des personnels de direction des lycées et collèges*).

En s'inspirant des modalités retenues pour les chefs d'établissement accueillis par voie de détachement, un processus de recrutement comprenant une fiche de poste détaillée, décrivant les missions et le contexte du poste, pourrait justifier le dépôt d'une lettre de candidature préalable à un éventuel entretien avec les autorités académiques concernées.

Pour répondre à certaines problématiques très spécifiques d'un établissement (situation de crise, pilotage RH difficile, indicateurs de performance très en deçà des cibles, etc.), certains postes de chefs d'établissement pourraient relever de la catégorie des « postes à profil » (à l'exemple de ce qui est mis en œuvre en réseaux REP+), particulièrement là où des enjeux de pilotage se présentent. Dans le cadre du sondage réalisé par la Cour, 68 % des chefs d'établissement répondants se sont déclarés favorables au recrutement sur profil des personnels de direction¹³⁷.

Cela impliquerait de revoir également les modalités d'attribution du régime indemnitaire des chefs d'établissement et de ne pas le faire dépendre exclusivement de la catégorie de l'EPLÉ qu'ils dirigent.

Par ailleurs, afin de mieux répondre à la demande de mobilité des chefs d'établissement, et au regard des résultats largement intra-académiques des différents mouvements, la Cour considère que l'administration centrale du ministère ne devrait procéder qu'à la désignation des postes spécifiques (postes spécifiques nationaux et postes à profils), des nouveaux titulaires et des personnels changeant d'académie, en laissant ainsi aux recteurs le soin de prononcer les affectations des autres personnels nommés dans leur académie et inscrits au mouvement de mutation.

La Cour appelle ainsi de ses vœux une révision des modalités d'affectation des chefs d'établissement.

2 - Développer la fluidité des parcours au sein de l'encadrement de l'éducation nationale

Les métiers de l'encadrement au sein de l'éducation nationale souffrent aujourd'hui de cloisonnement. Alors que ces métiers concourent à des objectifs similaires, à savoir la réussite des élèves et la performance du système scolaire, les débats du Grenelle de l'éducation soulignaient qu'il n'existe pas au sein de l'institution scolaire de « *culture partagée et unanime de l'encadrement* »¹³⁸.

¹³⁷ 37 % des CE seraient plutôt favorables et 31 % tout à fait favorables au recrutement sur profil des personnels de direction (contre 12 % plutôt pas et 8 % pas du tout).

¹³⁸ AEF info, *Dépêche n° 640634*, publiée le 1^{er} décembre 2020.

Sans mésestimer le dualisme tenace des identités professionnelles qui perdure malgré une formation statutaire largement commune, la recherche d'une plus grande proximité entre les inspecteurs territoriaux et les chefs d'établissement doit être poursuivie afin d'améliorer le pilotage pédagogique des EPLE. De même, une plus grande fluidité au sein de l'encadrement pourrait être acquise grâce à une remise en question des corps d'encadrement actuels et l'élaboration de véritables parcours professionnels, afin de faciliter la circulation entre les différents métiers, source de montée en compétences et de renforcement d'une culture commune.

a) Renforcer le rôle des inspections territoriales aux côtés des chefs d'établissement

Les inspecteurs territoriaux¹³⁹ sont aujourd'hui appelés à dépasser le cadre de leur discipline pour participer à un pilotage pédagogique de proximité reposant sur la désignation d'inspecteurs référents d'établissement, suivant des modalités qui diffèrent selon les académies.

L'intervention des inspecteurs référents apporte aux équipes de direction une expertise complémentaire à celle des inspecteurs disciplinaires, et un appui en termes d'organisation pédagogique et d'animation sur des sujets transversaux. Cette médiation a vocation à renforcer le pilotage pédagogique de l'établissement et à conforter son inscription dans les grandes orientations nationales et académiques.

Dotés de compétences complémentaires et aux finalités convergentes, les deux cadres du système éducatif que sont le chef d'établissement et l'inspecteur référent doivent faire cause commune au profit d'une réflexion pédagogique à l'échelle de l'établissement, et d'une évolution des pratiques pédagogiques.

La position d'inspecteur référent n'est cependant pas toujours facile, d'autant que ces fonctions ne sont pas définies par un texte. La notion de « pilotage pédagogique partagé » continue de susciter des réticences parmi certains chefs d'établissement. Lorsque le système fonctionne bien, l'inspecteur peut utilement intervenir en tant que médiateur entre l'équipe de direction de l'établissement et le corps enseignant pour appuyer certaines réformes, donner des conseils sur le climat scolaire, en lien avec l'inspecteur EVS, ou faciliter l'interprétation des évaluations nationales.

Les inspections territoriales peuvent également se décliner à l'échelle d'un réseau d'établissements, comme l'académie d'Aix-Marseille l'a mis en œuvre.

¹³⁹ Cour des comptes, *Les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés de l'Éducation nationale*, référencé du 3 mai 2022.

L'inspecteur-référent de réseau dans l'académie d'Aix-Marseille

Dans le cadre du renforcement du réseau comme nouvelle entité territoriale de référence, les missions des inspecteurs référents ont été harmonisées à cette échelle.

En complément de son rôle d'appui au pilotage pédagogique auprès du chef d'établissement, l'inspecteur-référent de réseau joue un rôle de centralisateur des informations et de facilitateur des relations entre établissements membres du réseau et services académiques. Au niveau pédagogique, son rôle consiste aussi à repérer et à diffuser des bonnes pratiques d'un établissement à l'autre.

En binôme avec le chef d'établissement, l'inspecteur-référent peut également soutenir le travail mené avec les partenaires locaux. Sa position au-dessus des établissements lui permet ainsi de porter une parole globale à l'échelle d'un territoire.

Les fonctions de référent de bassin ou d'établissement, décrites dans le rapport des inspections de 2016¹⁴⁰ comme émergentes, sont aujourd'hui banalisées. Mais la relation entre les inspecteurs et l'échelon de pilotage départemental demeure complexe et parfois peu articulée¹⁴¹.

b) Faciliter la circulation et la mobilité au sein des métiers de l'encadrement

De multiples métiers composent la catégorie des personnels d'encadrement du ministère¹⁴². L'ensemble de ces agents représentent 6 % des personnes en activité au MENJ. Les mobilités entre ces différentes fonctions s'effectuent essentiellement de manière verticale dans le cadre d'une évolution vers davantage de responsabilités, comme par exemple en passant de personnel de direction à DASEN. Les mobilités de chef d'établissement à inspecteur sont plus rares. Les raisons reposent à la fois sur des freins d'ordre financier et matériel, comme par exemple la perte d'un logement de fonction en cas de départ d'un poste de direction d'établissement.

¹⁴⁰ IGEN, IGAENR, *Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, Rapport n° 2016-070, octobre 2016.

¹⁴¹ Cour des comptes, *Les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés de l'Éducation nationale*, référé du 3 mai 2022.

¹⁴² Les personnels de direction d'établissement, les personnels d'inspection et de l'encadrement supérieur, qui inclut les recteurs, vice-recteurs et conseillers, le secrétaire général de l'académie de Paris, l'Inspection générale (IGEN, IGAENR), les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN) et leurs adjoints, les directeurs, sous-directeurs et les personnels d'encadrement de l'administration centrale ainsi que les administrateurs de l'État (de l'éducation nationale, et de l'enseignement supérieur) et les experts de haut niveau.

Or, les entretiens menés par la Cour montrent qu'un poste de chef d'établissement engendre une forme d'usure sur le long terme, et nombreux sont les personnels de direction qui évoquent un souhait de pouvoir occuper, de manière temporaire ou plus durable selon les cas, d'autres fonctions. Une mobilité vers un poste reposant davantage sur des missions d'expertise et d'accompagnement, et moins sur des missions managériales, peut offrir une forme de « respiration » dans la carrière d'un cadre. Le rajeunissement des candidats au concours vient renforcer cette dimension, la carrière des nouveaux entrants dans la fonction de personnel de direction ayant vocation à s'inscrire dans une durée longue.

Dans un contexte de modernisation de la gestion des ressources humaines des encadrants et dans le prolongement des débats conduits dans le cadre du Grenelle de l'éducation, l'objectif de donner de la visibilité aux fonctions d'encadrement au sein du MENJ est une nécessité.

Des initiatives ont été prises en ce sens ces dernières années pour faire progresser le repérage des viviers de cadres et encourager la diversité des profils. Si la Cour ne dispose pas d'un recul suffisant pour apprécier les apports de la mise en place des missions académiques de l'encadrement, elle considère néanmoins qu'une plus grande fluidité devrait s'appliquer à la carrière des personnels.

Afin d'élargir les perspectives d'évolution professionnelle des agents relevant du corps des personnels de direction, la création d'un corps unique d'encadrement, rassemblant chefs d'établissement et inspecteurs territoriaux, mérite d'être étudiée.

À défaut d'une telle évolution, de plus fréquents échanges entre fonctions d'inspection et de direction d'établissement seraient bénéfiques pour les deux corps, qui partagent une même vocation d'encadrement pédagogique transversal.

III - Appuyer davantage la mobilisation des établissements en modulant l'allocation des moyens

L'amélioration de la performance des établissements repose enfin, au regard de leurs caractéristiques géographiques et sociales, sur une différenciation plus prononcée des ressources qui leur sont allouées et sur l'introduction généralisée de modalités d'allocation progressive des moyens. Cela passe également par un rapprochement des différents acteurs participant au financement de l'EPLE.

A - Discriminer davantage les moyens en fonction des besoins et de la situation sociale des élèves ainsi que du contexte géographique de l'établissement

La Cour préconise de favoriser des politiques centrées sur le profil des élèves et la prise en compte de la diversité des contextes territoriaux.

1 - Mieux articuler résultats des élèves et pilotage pédagogique

Une meilleure articulation entre une plus grande autonomie des établissements et un pilotage global du système éducatif par l'administration centrale suppose, d'une part, la mise en place d'un système d'information apte à produire des indicateurs susceptibles d'être utilisés tant au niveau national que dans l'établissement et dans les académies, et, d'autre part, que celui-ci s'appuie sur la mesure de ces indicateurs.

Si une conception bureaucratique de la gestion du système éducatif privilégie les indicateurs de moyens engagés et d'activité, force est de constater que des moyens similaires utilisés dans des activités semblables ne produisent pas les mêmes résultats en termes d'apprentissage. L'observation directe des résultats de ces activités¹⁴³ est ainsi à privilégier.

C'est la raison pour laquelle l'exploitation des résultats des évaluations nationales des élèves devrait constituer le cœur du pilotage pédagogique des établissements.

Les initiatives de l'académie Nancy-Metz

Dans l'académie de Nancy-Metz, un appui à l'exploitation des résultats des évaluations nationales et des examens est proposé aux chefs d'établissement¹⁴⁴. Des initiatives académiques ont également vu le jour : par exemple, suite à l'analyse des résultats au test de fluence, un dispositif particulier a été proposé aux collèges dont les élèves rencontraient davantage de difficultés (dotation en HSE, production de ressources par les inspecteurs, formation, etc.). De même, afin de mieux accompagner les élèves vers la réussite, des moyens supplémentaires ont été déployés pour les collèges à la rentrée 2020-2021 puis les lycées en 2021-2022.

¹⁴³ Le sondage réalisé par la Cour auprès des chefs d'établissement révèle que ceux-ci sont plutôt partagés quant à la méthode d'allocation des moyens : 5 % d'entre eux la trouvent très satisfaisante, 47 % satisfaisante, 38 % peu satisfaisante et 10 % pas du tout satisfaisante.

¹⁴⁴ Outils tableurs facilitant l'analyse, synthèses émanant de la DAGES, intervention d'inspecteurs, etc.

Pour y parvenir, une réflexion devrait être conduite de manière systématique au sein des académies sur l'articulation entre le projet d'évaluation de l'établissement et l'évaluation des élèves, et sur la manière dont les enseignants d'un établissement se sont emparés du projet d'évaluation. Ce dernier constitue en effet un point d'entrée dans la communication sur l'accompagnement des élèves, représentant les choix opérés par l'établissement pour permettre une acquisition pérenne des connaissances et leur évaluation (moyens, groupes réduits, accompagnement personnalisé, remédiation, etc.).

Cet objectif apparaît d'autant plus atteignable que, dans le second degré, le dispositif d'évaluation des établissements prend appui sur les indicateurs APAE (outil d'aide au pilotage et à l'auto-évaluation des établissements construit par la DEPP fournissant des éléments pouvant nourrir la connaissance des établissements publics et privés en vue de leur évaluation externe ou interne)¹⁴⁵.

2 - Adapter les moyens aux réalités territoriales

Dans son rapport public thématique de mai 2013¹⁴⁶, la Cour observait que, selon les recherches en sciences de l'éducation, le niveau initial de l'élève et ses caractéristiques personnelles, ainsi que la composition sociale et la localisation géographique de l'établissement, expliquaient 80 % du niveau final de l'élève pour une année d'apprentissage donnée. Or, ces critères correspondent à des données non modifiables, qui s'imposent à l'établissement. Les 20 % restants sont en revanche attribuables à l'organisation du système éducatif et à son impact sur l'environnement de l'élève (l'établissement, la classe et l'enseignant).

Les problématiques propres aux EPLE situés dans les territoires en faible densité, tout comme la diversité des enjeux et des pratiques évoquées précédemment, invitent à mieux prendre en compte la diversité des besoins et des enjeux locaux dans les politiques d'allocation des moyens aux établissements en utilisant pleinement les dispositifs et outils divers déjà à l'œuvre. Si ces questions sont bien connues des administrations centrale et déconcentrées de l'éducation nationale, la définition d'une stratégie nationale pour y répondre fait néanmoins défaut.

Historiquement, ce sont en effet les académies, par ailleurs en relation avec les collectivités sur la question de la sectorisation des établissements, qui ont été en première ligne pour gérer les enjeux territoriaux. Au vu des phénomènes de ségrégation sociale et scolaire dans certains territoires, ces enjeux prennent désormais une certaine acuité. Ce

¹⁴⁵ Ce constat vaut pour la phase d'autoévaluation comme pour l'évaluation externe.

¹⁴⁶ Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement, rapport public thématique mai 2013.

constat conduit ainsi certaines académies à engager des politiques spécifiques en direction des établissements ruraux, ou à mettre en place des collèges multisites permettant de pallier les problèmes de recrutement et d'affectation dans certains territoires non attractifs.

Toutefois, cette diversité d'interventions académiques s'opère en l'absence de formalisation d'une stratégie nationale adossée à une politique d'allocation des moyens suffisamment adaptée et limitant les effets de seuil. S'il existe bien des outils permettant d'objectiver certains critères sociaux ou géographiques d'un EPLE, tels que l'indice de positionnement social (IPS) et l'indice d'éloignement, ceux-ci ne sont pas systématiquement utilisés pour caractériser la situation d'un établissement, et surtout pour adapter les moyens qui lui sont dévolus.

Ainsi, le processus d'allocation des moyens aux établissements devrait être révisé pour tenir davantage compte du profil des élèves qu'ils accueillent et de leur lieu d'implantation. Dans cette perspective, la Cour est favorable au développement et à la valorisation d'outils véritablement pilotés par les académies au titre d'objectifs nationaux préalablement définis.

Pour y parvenir, l'élaboration de la carte scolaire et les mécanismes d'affectation des élèves devraient d'abord permettre de réduire les phénomènes de concentration. Ensuite, un dialogue plus systématique entre les services académiques et les EPLE portant davantage sur l'adéquation moyens/résultats des élèves/lieu d'implantation des EPLE devrait favoriser une différenciation accrue des ressources allouées. Enfin, l'évolution à la baisse de la démographie pourrait également permettre au ministère de dégager des moyens en choisissant de répartir les efforts pour donner significativement plus aux établissements rencontrant davantage de difficultés.

B - Associer davantage les collectivités au pilotage des établissements

Les travaux conduits par la Cour ont montré le caractère hétérogène du pilotage local des moyens tant pédagogiques qu'organisationnels alloués aux établissements lorsque ceux-ci émanent de plusieurs sources. De même, l'articulation avec les autres dispositifs portés par les partenaires des EPLE – au premier rang desquels figurent les collectivités de rattachement – apparaît perfectible.

Afin d'introduire un véritable processus de complémentarité entre les différents acteurs au service de la réussite des élèves, les modalités de gestion, de dialogue et de pilotage (moyens, contrat) doivent évoluer, pour assurer davantage de proximité et de souplesse avec les départements et les régions dans le pilotage des établissements.

Cela passe notamment par une intégration plus forte des collectivités de rattachement au dialogue mené par les services académiques¹⁴⁷, mais aussi par la conclusion de pactes territoriaux pour le second degré entre l'éducation nationale, les collèges ou les lycées, et les collectivités territoriales, qui participent aujourd'hui à hauteur de 17,3 % à la dépense intérieure d'éducation (DIE)¹⁴⁸, contre moins de 7,9 % en 2003. Comme la Cour l'a relevé, certaines initiatives locales ont permis de mettre en œuvre des réponses plus adaptées aux besoins des élèves et de renforcer l'attractivité de certains établissements.

Ces contrats identifient l'ensemble des ressources mobilisées (moyens en postes, équipements mis à disposition, modalités de constitution du socle numérique de base¹⁴⁹, dotations complémentaires apportées par les collectivités) et fixent, à partir d'un diagnostic partagé, les objectifs à atteindre pour la réalisation de l'objectif national de réussite des élèves. D'une portée pluriannuelle de quatre à cinq ans, ces pactes¹⁵⁰ incluent des modalités de partage d'informations (données, indicateurs) et font l'objet d'évaluations régulières.

Leur extension permettrait d'appréhender le coût et les modalités des politiques locales liées à la dimension pédagogique des projets qu'elles soutiennent. Une information sur les moyens mis en œuvre dans chaque collectivité pour accompagner la mise en œuvre des projets d'établissement apparaît souhaitable pour mieux mettre en cohérence les interventions des différents acteurs publics.

¹⁴⁷ Selon le sondage mené par la Cour, 100 % des départements ayant répondu disent souhaiter être davantage associés au processus de contractualisation mené entre les services académiques et les EPLE.

¹⁴⁸ DEPP, *notes d'information* n° 05.05 et 20.35.

¹⁴⁹ Cour des comptes, « La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire », rapport public annuel 2021.

¹⁵⁰ Selon le sondage réalisé par la Cour, la totalité des départements ayant répondu disent souhaiter être davantage associés au processus de contractualisation mené entre les services académiques et les EPLE.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La direction d'un EPLE joue un rôle clé dans l'amélioration des résultats des élèves en agissant sur la motivation et les capacités des enseignants ainsi que sur l'environnement et le climat scolaire. L'amélioration de la performance des établissements est essentielle pour améliorer l'efficience et l'équité de l'enseignement.

Alors que le système éducatif fait régulièrement l'objet d'adaptations, les attentes à l'égard des établissements scolaires et de ceux qui les dirigent évoluent. Dans le même temps les EPLE sont tenus de conduire une politique au service de la réussite des élèves alors qu'ils accueillent une population plus diverse.

En prenant appui sur l'analyse des modalités de déploiement des moyens attribués aux établissements et sur les leviers à la main de leurs équipes de direction, des évolutions sont possibles pour en améliorer l'efficacité.

En premier lieu, le pilotage des établissements doit être simplifié afin de permettre aux chefs d'établissement d'investir davantage le champ de la pédagogie au service de l'acquisition de connaissances.

En deuxième lieu, les capacités d'intervention du chef d'établissement en matière de ressources humaines doivent être confortées en lui donnant les moyens d'exercice d'une réelle gestion de proximité et en lui offrant la possibilité de dérouler un parcours professionnel au sein de l'encadrement de l'institution scolaire.

Enfin, ces différentes évolutions rendent nécessaire un réaménagement des modalités d'allocation des moyens aux établissements tenant davantage compte de leur environnement et de la population qu'ils accueillent.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

2. *engager une rationalisation des outils de pilotage des établissements en faisant du projet d'établissement le document pivot permettant une meilleure appropriation de l'action stratégique de l'établissement (MENJ) ;*
 3. *confier au chef d'établissement l'évaluation des enseignants du second degré, en ménageant une possibilité de recours auprès de l'inspecteur, (recommandation réitérée) (MENJ) ;*
 4. *annualiser les obligations de service des enseignants du second degré, en quantifiant les missions individuelles et collectives des enseignants assurées en dehors des heures de cours (recommandation réitérée) (MENJ) ;*
 5. *au sein de la dotation globale, laisser à la main du chef d'établissement une enveloppe permettant de valoriser l'investissement d'enseignants au regard des objectifs du projet d'établissement (MENJ) ;*
 6. *réformer les modalités de recrutement et de mutation des chefs d'établissement en réservant à l'échelon central la seule désignation des postes spécifiques, des nouveaux titulaires et des personnels changeant d'académie (MENJ) ;*
 7. *intégrer, dans les modèles d'allocation des moyens aux établissements, des critères tenant compte du profil des élèves scolarisés, des caractéristiques spécifiques de l'établissement, notamment géographiques, et de la mise en œuvre de projets particuliers en faveur de la réussite des élèves (MENJ) ;*
 8. *favoriser la contractualisation entre établissements, académies et collectivités territoriales afin d'intégrer une véritable logique de complémentarité des moyens apportés aux EPLE (MENJ).*
-

Conclusion générale

L'examen des principaux leviers à la main des chefs d'établissement pour contribuer à la réussite de leurs élèves montre, à l'exception du périmètre de l'éducation prioritaire, l'extrême hétérogénéité des situations et la faiblesse des moyens consentis pour compenser les effets d'une forte concentration des difficultés sociales et scolaires.

Depuis plus d'une quinzaine d'années, la contractualisation n'a cessé de gagner du terrain au sein de l'institution scolaire (contrats entre le ministère et les académies, contrats d'objectifs par établissement). Simultanément, de nombreux dispositifs ont été introduits suivant des périmètres plus ou moins étendus (cités éducatives, territoires éducatifs ruraux pour ne citer que les derniers) sans que ces différents processus, qui ont tous en commun de dresser un diagnostic partagé avant d'identifier des objectifs et de se doter d'outils de suivi, s'accompagnent d'une amélioration significative des résultats du système éducatif.

Ces résultats obligent à aller plus loin.

La réflexion sur la performance des établissements doit conduire à prendre davantage en compte, de manière plus systématique, le profil des élèves et l'environnement dans lequel ils évoluent ; cette démarche relève au premier chef du projet d'établissement, et il appartient à l'autorité académique de rappeler aux chefs des établissements qui n'en sont pas dotés la nécessité de conduire cette réflexion en associant toute la communauté éducative ; en effet, outre son caractère obligatoire, elle constitue un premier pas indispensable pour déclencher un processus d'amélioration continue de la prise en charge des besoins spécifiques des élèves. Sur la base de ce projet, un accompagnement plus dynamique par les services académiques peut se mettre en place, avec une modulation appropriée des moyens alloués à l'établissement, en soutien à son projet. Le déploiement progressif de l'évaluation des établissements, et notamment la phase d'auto-évaluation, doit être l'occasion d'engager la démarche au sein des établissements qui ne l'ont pas encore adoptée. La qualité de la démarche menée, et du projet qui en résulte, devrait constituer un élément significatif de l'appréciation de l'action du chef d'établissement.

Liste des abréviations

- AP : accompagnement personnalisé
APAE : aide au pilotage et à l'auto-évaluation des établissements
BMP : bloc de moyens provisoires
CDVC : conseil départemental de la vie collégienne
CEE : conseil d'évaluation de l'école
CESC : comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CHAD : classe à horaires aménagés danse
CHAM : classe à horaires aménagés musique
CNESCO : ... centre national d'étude des systèmes scolaires
CPE : conseiller principal d'éducation
CVC : conseil de la vie collégienne
CVL : conseil de la vie lycéenne
DAFIP : délégué académique à la formation et à l'innovation pédagogique
DAFPE : délégué académique chargé de la formation des personnels d'encadrement
DAGES : division de l'analyse, de gestion et des statistiques
DASEN : directeur académique des services de l'éducation nationale
DAASEN : .. directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale
DE : direction de l'encadrement
DEPP : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGESCO : ... direction générale de l'enseignement scolaire
DGF : dotation globale de fonctionnement
DGRH : direction générale des ressources humaines
DHG : dotation horaire globale
DOS : division de l'organisation scolaire
DSDEN : direction des services départementaux
EAC : éducation artistique et culturelle
EP : éducation prioritaire
EPLE : établissement public local d'enseignement
EREA : établissement régional d'enseignement adapté
ERPD : école régionale du premier degré
ESPÉ : écoles supérieures du professorat et de l'éducation

GRH : gestion des ressources humaines
H/E : heure d'enseignement par élève
HP : heure poste
HSA : heure supplémentaire année
HSE : heure supplémentaire effective
IA-IPR : inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional
IA-DASEN : .. inspecteur d'académie - directeur académique des services de l'éducation nationale
IA-DAASEN : inspecteur d'académie - directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale
IEN : inspecteur de l'éducation nationale
IEN ASH : inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'adaptation et la scolarisation des élèves en situation de handicap
IEN ET-EG : inspecteur de l'éducation nationale, enseignement technique-enseignement général
IEN IO : inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'information et de l'orientation
IFÉ : institut français de l'éducation
IF2R : indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats
IGAENR : ... inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN : inspection générale de l'éducation nationale
IGSÉR : inspection générale de l'éducation nationale, du sport et de la recherche
IH2EF : institut des hautes études de l'éducation et de la formation
IMP : indemnités pour missions particulières
Inspé : institut national supérieur du professorat et de l'éducation
IPS : indice de position sociale
IVAL : indicateurs de valeur ajoutée des collèges
IVAL : indicateurs de valeur ajoutée des lycées
LGT : lycée général et technologique
LP : lycée professionnel
LPO : lycée polyvalent
MAE : mission académique de l'encadrement
MEEF : métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation
MENJS : ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports
OCDE : organisation de coopération et de développement économiques
PAF : plan académique de formation
PEP : place de l'emploi public
PPCR : parcours professionnels, carrières et rémunérations

- Psy-EN : psychologue de l'éducation nationale
- RAP : rapport annuel de performance
- REP : réseau d'éducation prioritaire
- RERS : repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche
- SEGPA : section d'enseignement général et professionnel adapté
- TRMD : tableau de répartition des moyens par discipline
- Ulis : unité localisée pour l'inclusion scolaire
- UNSS : union nationale du sport scolaire
- UP2A : unité pédagogique pour élèves allophones

Annexes

Annexe n° 1 : méthodologie des sondages réalisés par la Cour	102
Annexe n° 2 : les instruments de pilotage (hors projet d'établissement)	104
Annexe n° 3 : les moyens d'enseignement	108
Annexe n° 4 : l'allocation des moyens aux EPLE	109
Annexe n° 5 : l'autonomie laissée aux collèges dans l'utilisation des moyens	116
Annexe n° 6 : la collaboration scolaire dans différents pays	118
Annexe n° 7 : la réforme de l'évaluation des personnels de direction	119

Annexe n° 1 : méthodologie des sondages réalisés par la Cour

L'équipe de contrôle a mené pour les besoins de l'enquête trois sondages : le premier auprès d'établissements d'enseignement du second degré (collèges, lycées) ; les deux autres auprès des collectivités en charge des EPLE (conseils départementaux et régions).

L'enquête auprès des EPLE

Un sondage a été réalisé auprès d'un panel représentatif de chefs d'établissement d'EPLE publics. Cette enquête a été réalisée en ligne avec l'aide du centre appui métier (CAM) du 3 mars au 27 avril 2022.

Afin de ne pas saturer les serveurs informatiques, deux échantillons de près de 3 000 établissements ont été constitués en veillant à respecter, d'une part, la proportion nationale de chaque catégorie d'établissements (collèges hors EP, collèges REP et REP+, lycées d'enseignement général, lycées polyvalents et lycées professionnels) et, d'autre part, la répartition des établissements entre académies selon les statistiques de la DEPP. Au total, 78 % des établissements publics ont été destinataires du questionnaire. Cependant, tous les messages n'ont pas été distribués à leurs destinataires car ils ont pu être bloqués par les pare-feux de certains rectorats. Ainsi, seules trois réponses ont été reçues en provenance de l'académie de Bordeaux. Toutefois, les réponses reçues respectent les proportions des catégories d'établissements.

Tableau n° 4 : constitution de l'échantillon et réponses reçues

	Données nationales		Échantillon		Réponses		
	nombre d'EPLE	%	nombre d'EPLE	%	nombre d'EPLE	%	taux de réponse
collèges	5 294	68,6 %	4 098	68,4 %	1 648	67,6 %	40,2 %
dont REP	729	13,8 %	566	9,4 %	238	14,4 %	42,0 %
dont REP+	363	6,9 %	280	4,7 %	132	8,0 %	47,1 %
hors EP	4 202	79,4 %	3 252	54,3 %	1 277	77,5 %	39,3 %
LEG/T/LPO	1 624	21,0 %	1 278	21,3 %	528	21,7 %	41,3 %
LP	800	10,4 %	616	10,3 %	208	8,5 %	33,8 %
nd					54	2,2 %	
Total général	7 718	100 %	5 992	100 %	2 438	100 %	41 %

Source : RERS 2021, DEPP

Le taux de réponse brut est de 40,7 %. Toutes les réponses n'étant pas exploitables, le taux de réponse net est de 34,7 %.

Tableau n° 5 : taux de réponse des académies

Académie	Réponses	%	Académie	Réponses	%	Académie	Réponses	%
Aix-Marseille	117	4,9 %	Guyane	15	0,6 %	Normandie	162	6,8 %
Amiens	29	1,2 %	Lille	215	9,0 %	Nouvelle Calédonie	7	0,3 %
Besançon	52	2,2 %	Limoges	40	1,7 %	Orléans-Tours	110	4,6 %
Bordeaux	3	0,1 %	Lyon	116	4,9 %	Paris	51	2,1 %
Clermont-Ferrand	53	2,2 %	Martinique	17	0,7 %	Poitiers	102	4,3 %
Corse	14	0,6 %	Mayotte	10	0,4 %	Reims	75	3,1 %
Créteil	191	8,0 %	Montpellier	76	3,2 %	Rennes	85	3,6 %
Dijon	97	4,1 %	Nancy-Metz	128	5,4 %	Strasbourg	65	2,7 %
Grenoble	98	4,1 %	Nantes	100	4,2 %	Toulouse	90	3,8 %
Guadeloupe	15	0,6 %	Nice	79	3,3 %	Versailles	173	7,3 %

Source : Cour des comptes

L'enquête auprès des départements

Parallèlement à l'enquête réalisée auprès des établissements, l'équipe de contrôle a adressé un questionnaire à tous les Conseils départementaux de France. Sur les 101 départements contactés, 31 ont apporté une réponse exploitabile, soit un taux de réponse de 30 %.

L'enquête auprès des régions

L'équipe de contrôle a adressé aux présidents des régions de France un questionnaire semblable à celui adressé aux départements. Le nombre de réponses reçues (3) est trop faible pour être significatif.

Annexe n° 2 : les instruments de pilotage (hors projet d'établissement)

Le contrat d'objectifs (bipartite ou tripartite)

Le contrat d'objectifs, tel que défini par l'article R. 421-4 du code de l'éducation, ne retient que les objectifs à atteindre par l'établissement pour répondre aux orientations nationales et académiques et mentionne les indicateurs qui permettront d'apprécier la réalisation de ces objectifs. Depuis la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République, le contrat peut être une convention tripartite à l'initiative de la collectivité territoriale (article R. 421-4 du code de l'éducation)¹⁵¹. Il est moins large que le projet d'établissement.

L'article R. 421-20 précise que le conseil d'administration, sur le rapport du chef d'établissement, adopte le projet d'établissement et approuve le contrat d'objectifs.

Lors du processus de contractualisation, les EPLE et les autorités académiques échangent sur les objectifs et les actions à mener afin d'offrir aux élèves les conditions d'apprentissage nécessaires à leur réussite. Chaque année, les EPLE rédigent un rapport relatif au fonctionnement pédagogique de l'établissement et à ses conditions matérielles de fonctionnement ; le rapport souligne, au regard du contrat, les résultats obtenus et les objectifs atteints, ou qui restent à atteindre. Il constitue un outil privilégié de dialogue entre les EPLE et les autorités académiques, dans le cadre des dialogues de proximité.

Le contrat d'objectifs définit, au niveau de l'établissement, les objectifs suivis, notamment, sous forme d'indicateurs, lui permettant de répondre aux orientations nationales et académiques.

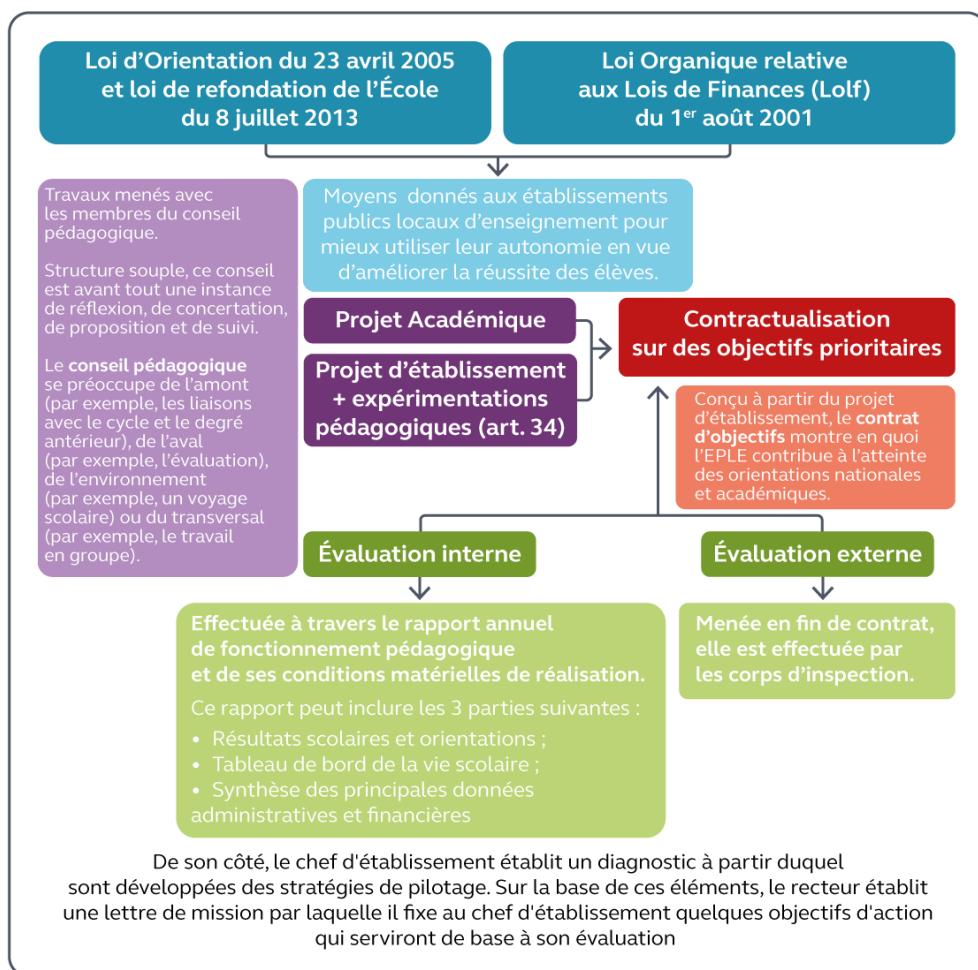
La contractualisation offre, ainsi, un outil aux académies pour organiser un pilotage territorial, notamment grâce à l'utilisation d'indicateurs nationaux et académiques. En cela, elle contribue, également, à la diffusion de la culture de la performance.

Cet outil n'est toutefois pas mis en œuvre de manière homogène. Certaines académies, comme Aix-Marseille, ont fait le choix de ne pas le développer au profit d'autres documents de pilotage comme la lettre de mission. Si une enquête conjointe de la DGESCO et du secrétariat général du ministère, réalisée en mai 2017, indiquait que la contractualisation entre les EPLE et leur académie était très répandue avec près de 80 % des EPLE liés par un contrat d'objectifs avec leur académie, le sondage réalisé par la Cour révèle que seuls 52 % des chefs d'établissement ont déclaré disposer d'un contrat d'objectif signé à la rentrée 2021.

¹⁵¹ La circulaire DGESCO/SG n° 2015-004 du 14 janvier 2015 précise les modalités de mise en œuvre du contrat d'objectifs, notamment pour engager les établissements à y associer les collectivités territoriales de rattachement.

Ce contrat peut être bilatéral et entraîner l'engagement de l'établissement et de l'autorité rectorale mais il peut également revêtir une forme tripartite. Dans ce cas, les objectifs énoncés engagent également la collectivité territoriale de référence qui en est signataire. Une telle éventualité demeure néanmoins minoritaire : lorsqu'un contrat existe, il n'est signé par la collectivité que dans 40 % des cas¹⁵².

Schéma n° 1 : le cadre du projet d'établissement



Source : Cour des comptes à partir de www.ih2ef.education.fr

¹⁵² À la question « *La collectivité de rattachement est-elle signataire de ce contrat ?* », 40% ont répondu oui parmi ceux déclarant avoir un contrat d'objectifs signé avec les services académiques à la rentrée 2021.

L'évaluation de l'établissement (auto-évaluation et évaluation externe)

L'évaluation des établissements est établie dans le cadre d'un cycle de cinq années et le projet d'établissement de même que le contrat d'objectifs font l'objet d'un point d'avancement annuel, dans le cadre du rapport relatif au fonctionnement pédagogique de l'établissement et à ses conditions matérielles de fonctionnement¹⁵³. L'évaluation des établissements est également présentée comme une étape préalable à la formalisation du projet d'établissement. Elle s'appuie sur la complémentarité entre les démarches d'auto-évaluation de l'établissement et d'évaluation externe.

Lorsqu'elle est réellement coconstruite avec l'ensemble des acteurs (équipe de direction, personnels, élèves, parents, autorités de rattachement, partenaires), l'auto-évaluation apparaît bénéfique en matière de dynamique collective et de mobilisation autour du projet d'établissement. Cette démarche permet d'interroger l'organisation, de porter un regard sur les pratiques pédagogiques et éducatives au sein de l'établissement et de réfléchir à d'éventuelles réorientations de l'action¹⁵⁴.

Dans un second temps, l'établissement se prête au regard extérieur d'évaluateurs issus d'un vivier composé d'inspecteurs (IA-IPR, IEN ET-EG, IEN IO ou IEN du premier degré), de personnels de direction et de cadres administratifs ou PsyEN, qui prolonge la réflexion collective menée dans l'établissement, soutient la recherche de solutions et croise les regards pour conforter les dynamiques positives engagées et renforcer une capacité collective d'évaluation.

La démarche d'évaluation est en cours de déploiement¹⁵⁵. Sa mise en place a été notamment freinée par la crise sanitaire qui a entraîné un report pour certains établissements. L'appropriation d'une culture de l'évaluation, orientation nouvelle au sein des établissements scolaires, demande du temps. Certaines réticences ont pu être exprimées. La démarche apparaît d'autant mieux acceptée qu'elle est accompagnée auprès des équipes éducatives.

Dans sa philosophie générale, l'évaluation se veut globale et inclut des champs pour lesquels la collectivité de référence est compétente (ressources humaines, aménagements bâtimentaires, etc.). Dans certains

¹⁵³ Cf. art. L. 421-4 et D. 422-16 du code de l'éducation.

¹⁵⁴ Béatrice Gille, présidente du Conseil d'évaluation de l'école (CEE) : « *Plus l'établissement s'est approprié la démarche, meilleures ont été les autoévaluations et évaluations et leur valeur ajoutée pour la structure* », le 25 février 2022.

¹⁵⁵ Sur l'année 2020-2021, 1 200 EPLE, principalement des collèges, ont participé à la démarche. 2 100 évaluateurs externes ont été engagés dans la démarche, selon les données du CEE.

cas, la collectivité de référence a pu participer à la démarche mais ce n'est pas systématique. Globalement, les collectivités sont assez peu nombreuses à avoir effectivement été associées, que ce soit au moment de l'évaluation ou dans les phases de restitution.

La lettre de mission du chef d'établissement, un outil en voie de disparition

Jusqu'en 2021¹⁵⁶, la lettre de mission constituait le support principal de l'entretien d'évaluation des personnels de direction. Depuis cette date, en cohérence avec les nouvelles modalités d'évaluation, elle tend progressivement à disparaître au profit d'objectifs annuels.

Outil de formalisation du lien entre les personnels de direction et l'autorité académique, ce document instituait leurs cadre et objectifs d'action personnels. En s'appuyant sur un diagnostic de l'établissement réalisé par le chef d'établissement, la lettre de mission devait déboucher sur des propositions d'axes de progrès suivant ainsi une méthodologie qui rejoint très largement celle du contrat d'objectif.

Si cet outil est aujourd'hui en voie d'extinction, sa disparition reste très progressive. En effet, certaines académies, comme l'académie d'Aix-Marseille, l'utilise encore comme outil principal de pilotage des établissements, en l'absence de mise en œuvre d'un processus de contractualisation. Le sondage réalisé par la Cour montre également que 80 % des chefs d'établissement déclarent avoir reçu une lettre de mission de la part de l'autorité académique à leur nomination sur leur poste.

¹⁵⁶ Le décret n° 2021-121 du 4 février 2021 modifie les modalités d'évaluation professionnelle des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'éducation nationale et abroge l'article 21 du décret du 11 décembre 2001 qui mentionnait la lettre de mission du chef d'établissement comme support lors de l'entretien d'évaluation des personnels de direction.

Annexe n° 3 : les moyens d'enseignement

**Tableau n° 6 : la DHG des EPLE publics dans les académies visitées
(rentrée 2021)**

Académies	HP	HSA	Total DHG	H/E	IMP
Aix-Marseille					
Collèges	136 640	12 864	149 504	1,25	2 130
LGT	85 210	11 589	96 799	1,72	997
LP	46 832	6 326	53 158	2,47	511
Total académie d'Aix-Marseille	268 682	30 779	299 461		3 638
Nantes					
Collèges	135 265	8 058	143 323	1,24	1 902
LGT	81 034	10 777	91 811	1,68	941
LP	46 074	4 171	50 245	2,54	590
Total académie de Nantes	262 372	23 006	285 379		3 433
Nancy-Metz					
Collèges	111 905	6 648	118 553	1,24	1 179
LGT	67 116	8 594	75 710	1,29	731
LP	38 906	4 785	43 691	2,03	589
EREA	1 395	101	1 496	2,70	22
Total académie de Nancy-Metz	219 322	20 128	239 450		2 522
Toulouse					
Collèges	133 478	9 544	143 022	1,21	1 705
LGT	87 221	11 455	98 675	1,44	1 202
LP	44 328	4 497	48 825	2,25	411
EREA	1 123	41	1 163	3,33	14
Total académie de Toulouse	266 149	25 536	291 686		3 332

Source : Cour des comptes d'après données des académies

Annexe n° 4 : l'allocation des moyens aux EPLE

À l'issue des arbitrages rendus par le recteur, l'enveloppe de moyens déléguées par le ministère est présentée en janvier au comité technique académique (CTA) qui examine la ventilation de la DHG et des IMP par départements et par structures (collège, lycées et lycées professionnels).

Les modèles de répartition des moyens

Le mode de calcul et les clés de répartition de la dotation horaire globale varient d'une académie à une autre. Il existe trois modèles de gestion des moyens d'enseignement par les services académiques. Dans le modèle centralisé, tous les moyens des collèges et des lycées sont entièrement gérés par le rectorat. Ce système est plutôt présent dans les académies à faible démographie scolaire. Dans le modèle mixte, le plus répandu, les moyens des lycées généraux et des EREA sont gérés par les services du rectorat tandis que ceux des collèges sont délégués à l'IA-DASEN et gérés à l'échelon départemental. C'est le cas par exemple dans les académies d'Aix-Marseille et de Nancy-Metz. Enfin, une dernière configuration consiste à déconcentrer l'ensemble des moyens aux services départementaux. Le rectorat procède aux arbitrages, valide les prévisions d'effectifs et répartit les heures entre les départements. Ce modèle prévaut dans les académies de Nantes et de Toulouse.

La déconcentration des moyens dans l'académie de Nantes

L'académie de Nantes a fait le choix en 2012 de déléguer tous les moyens des établissements du second degré, collèges compris, aux directions départementales. L'enveloppe d'heures postes déléguée par le ministère est intégralement répartie entre départements en veillant à garantir l'équité territoriale. Les DSSEN sont chargées de procéder à la répartition entre les établissements. Ce modèle, peu courant, responsabilise les DASEN et contribue à un meilleur ajustement des moyens aux besoins des établissements. Il est toutefois surprenant de constater qu'il ne s'accompagne pas d'un dialogue de gestion systématique entre les services départementaux et les chefs d'établissement comme cela a pu être constaté au cours de l'instruction dans le département de la Sarthe.

L’allocation des moyens est en principe précédée d’un dialogue de gestion entre les services académiques et l’équipe de direction des établissements. L’enquête a montré que ce dialogue n’est pas systématique. Lorsqu’il existe, le dialogue de gestion se limite à une confrontation des prévisions d’effectifs de la rentrée suivante et leurs conséquences sur les ouvertures ou fermetures de structures. Le montant de la DHG est notifié aux chefs d’établissement au cours du mois de janvier. Il procède à la répartition de ces moyens par niveau et par disciplines. Le tableau de répartition des moyens par discipline (TRMD) est présenté devant les différentes instances (conseil pédagogique, commission permanente) et soumis au vote du conseil d’administration. Cette répartition se traduit *in fine* par des postes d’enseignants en tenant compte de leurs obligations de service.

L’indice de position sociale

Afin de mieux appréhender le statut social de l’élève, la DEPP a développé l’indice de position sociale (IPS). Il permet d’attribuer une valeur quantitative à chaque profession et catégorie socioprofessionnelle (PCS). La valeur de l’IPS est d’autant plus élevée que la PCS est considérée comme favorable à la réussite scolaire de l’élève. Il résume le capital social, économique et culturel de la famille dans le rapport de l’élève à l’école.

L’IPS permet de calculer la dispersion des origines sociales (écart-type d’IPS) des élèves au sein des établissements. Ainsi, ceux qui présentent les dispersions les plus faibles sont ceux qui concentrent une forte proportion d’élèves issus des catégories sociales favorisées/défavorisées.

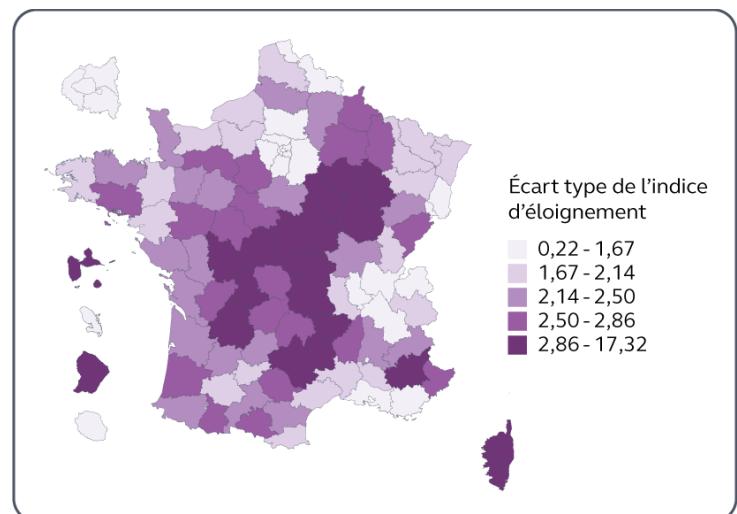
L’IPS peut être mis en relation avec des indicateurs de résultats scolaires : le retard en 6^{ème} est très négativement corrélé à l’IPS (les élèves sont d’autant moins en retard en 6^{ème} que leurs IPS sont élevés) et leurs performances aux évaluations « 6^{ème} », au Diplôme National du Brevet (DNB) et au Baccalauréat sont d’autant plus élevées que leurs IPS le sont aussi.

L'indice d'éloignement

Afin de caractériser l'éloignement d'un collège, la DEPP a développé et calculé pour tous les collèges publics et privés sous contrat de France un « indice d'éloignement ». Celui-ci correspond à la synthèse de plusieurs dimensions : part d'élèves résidant dans une commune rurale, offre de formation proposée autour du collège, éloignement du collège vis-à-vis des équipements sportifs et culturels. L'indice d'éloignement peut être utilisé pour apprécier la ruralité, pour analyser les différences de parcours scolaires, etc.

Si les collèges les moins éloignés se situent, très majoritairement, dans les grandes agglomérations, les collèges les plus éloignés se situent en revanche en outre-mer, le long de la diagonale allant des Ardennes jusqu'aux Landes, ainsi qu'en zone de montagne. Pour la plupart, ces collèges éloignés sont implantés dans une commune rurale. Les collèges les plus éloignés sont plutôt homogènes socialement. Ils se caractérisent par des moyens en enseignement plutôt supérieurs à la moyenne, en raison notamment de leurs effectifs plus faibles. Les résultats au DNB y sont légèrement meilleurs ; mais les différences concernant l'orientation des élèves sont plus marquées, en faveur de la voie professionnelle, en particulier de l'apprentissage.

Carte n° 2 : écart-type de l'indice d'éloignement par département

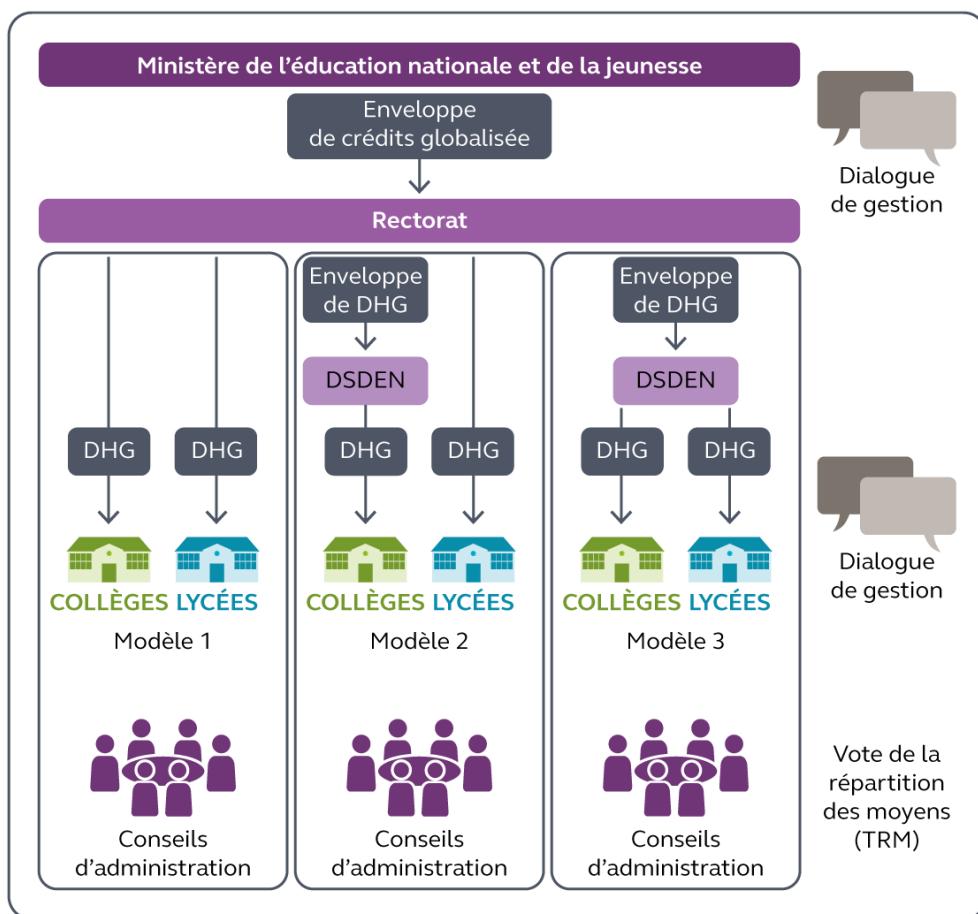


Champ : France entière hors Mayotte, collèges publics et privés sous contrat.

Source : MENJ-DEPP

Réf. : Note d'Information, n° 19.36. © DEPP

Schéma n° 2 : les modèles d'allocation des moyens au EPLE



Source : Cour des comptes

Après avis du conseil d'administration, l'établissement peut demander aux services académiques de transformer un reliquat d'heures poste en heures supplémentaires année (HSA) puis en heures supplémentaires effectives (HSE) pour permettre de rémunérer des enseignants conduisant des projets pédagogiques¹⁵⁷. En outre, les services académiques peuvent attribuer, généralement suite à appel à projets, des HSE pour des actions pédagogiques ponctuelles.

¹⁵⁷ Une HSA déléguée dans la DHG peut être transformée en 36 HSE.

L'allocation progressive des moyens dans les académies d'Aix-Marseille et de Nancy-Metz

Certaines académies ont fait le choix d'une allocation progressive des moyens afin de prendre en compte les caractéristiques des élèves. Ainsi, l'académie d'Aix-Marseille attribue des moyens supplémentaires aux collèges et lycées labellisés « éducation accompagnée » accueillant des populations fragiles socialement¹⁵⁸.

Les collèges de l'académie d'Aix-Marseille sont classés en cinq catégories selon trois indicateurs : le taux de boursiers, le taux d'élèves défavorisés (IPS) et le taux de retard des élèves à l'entrée en 6^{ème}. Outre la dotation structurelle et les heures réglementaires, les établissements perçoivent une enveloppe d'autonomie qui varie en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent. Les collèges en éducation prioritaire continuent de bénéficier de la pondération réglementaire des heures.

Tableau n° 7 : la dotation « autonomie » moyenne des collèges de l'académie d'Aix-Marseille à la rentrée 2022

Collèges défavorisés	→			Collèges favorisés
REP+	REP	Cat. 3	Cat. 4	Cat. 5
38 h	16 h	14 h	13 h	11 h

Source : données académie d'Aix-Marseille, tableau Cour des comptes

Les collèges perçoivent également une enveloppe d'accompagnement de la politique de l'établissement qui peut être utilisée pour des dispositifs nationaux (par exemple, une classe aménagée sport ou musique) ou pour des projets locaux est pondérée en fonction des effectifs et de l'IPS des élèves. Les collèges REP+ bénéficient de près de la moitié de cette enveloppe¹⁵⁹

Les lycées de l'académie qui étaient autrefois situés en zone d'éducation prioritaire ont été labellisés « éducation accompagnée ». Les difficultés sociales sont, d'une part, prise en compte dans l'enveloppe structure, et, d'autre part, dans l'enveloppe accompagnement de la politique établissement¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Ce label, créé à la rentrée 2015, permet de prendre en compte l'hétérogénéité des établissements qui ne sont pas en éducation prioritaire - ou qui en ont été sortis - en les classant en cinq catégories du moins favorisé au plus favorisé.

¹⁵⁹ 1 040 heures sur un total de 2 492 heures pour l'ensemble de l'académie. Dans le département des Bouches-du-Rhône, cette enveloppe représente 10 % des moyens attribués aux collèges.

¹⁶⁰ Le rapport H/E est plus favorable dans les établissements labellisés « éducation accompagnée ». De plus, les effectifs sont limités à 12 pour les demi-divisions et à 24 pour les divisions complètes dans les lycées d'enseignement professionnel et abaissés de 35 à 30 dans les lycées généraux.

Les crédits pédagogiques font également l'objet d'une pondération au profit des collèges et lycées les plus défavorisés.

L'académie de Nancy-Metz a également fait le choix d'une allocation progressive des moyens pour les collèges sur des critères identiques à ceux d'Aix-Marseille complétés d'un indice d'éloignement¹⁶¹. La pondération de ces critères conduit à classer tous les collèges, qu'ils soient ou non en éducation prioritaire, en cinq catégories. Ce mode d'allocation permettra d'améliorer le taux d'encadrement à la rentrée 2022¹⁶².

Pour les lycées, l'attribution des moyens prend en compte l'IPS de chaque établissement et le taux de ruralité et le taux d'encadrement moyen.

Tableau n° 8 : l'allocation progressive des moyens dans l'académie de Nancy-Metz à la rentrée 2022

Nouveaux repères (rentrée 2022)		Anciens repères	
Catégories	Taux d'encadrement repère moyen	Catégories	Taux d'encadrement repère moyen
Cat.1 (REP+) / Cat.1A (REP très défavorisés)	23,8	REP+	24,1
Cat.2 (REP / établissements très défavorisés)	25	REP	25,4
Cat.3	27	Autres EPLE	30
Cat.4	28		
Cat.5	29		

Source : académie de Nancy-Metz

Le rectorat de l'académie de Nantes veille à préserver une partie des moyens d'enseignement pour permettre aux directeurs académiques de financer des dispositifs particuliers ou permettre des ajustements¹⁶³.

¹⁶¹ Indicateur synthétique qui tient compte, pour un établissement donné, du profil de la commune de résidence des élèves, de l'offre scolaire alentour ainsi que de l'offre culturelle et sportive, DEPP, *note d'information 19.36*, octobre 2019.

¹⁶² La réforme de la formation des enseignants se traduit par des moyens supplémentaires à la rentrée 2022 pour l'académie. Les fonctionnaires stagiaires titulaires d'un Master MEEF sont désormais affectés en établissement à temps plein. Cela se traduit par des moyens supplémentaires que le rectorat a choisi de répartir sur tous les établissements en fonction de leur catégorie.

¹⁶³ UPE2A, établissements pénitentiaires, heures pour complément de services, lycées nouvelle chance, etc., soit 0,9% du socle 2020 pour la rentrée 2021.

L'académie de Toulouse a abandonné l'allocation progressive des moyens depuis la rentrée 2021 faute de ressources suffisantes, mais des financements spécifiques ont été maintenus pour accompagner certains dispositifs : langues rares et langues régionales, sections internationales et binationales, classes à horaires aménagés dans le domaine des arts et de la culture, etc. Les collèges situés en éducation prioritaire, ainsi que certains d'entre eux relevant du dispositif mixité sociale en Haute-Garonne, bénéficient de moyens complémentaires au titre des populations accueillies (allocation complémentaire de moyens et seuils divisionnaires).

En ce qui concerne les IMP attribuées aux établissements, leur volume varie peu d'une année sur l'autre. L'académie de Nantes développe un modèle d'allocations d'IMP qui devrait permettre à la rentrée 2023 de réviser annuellement de manière transparente la répartition départementale des IMP afin de tenir compte des évolutions des effectifs scolarisés et des métiers et d'apporter aux directeurs académiques un outil d'aide à la décision dans la répartition de leur dotation aux établissements.

À Aix-Marseille, une enveloppe de 100 IMP est gérée par les DASEN pour reconnaître l'investissement des équipes dans des projets de réseau.

Annexe n° 5 : l'autonomie laissée aux collèges dans l'utilisation des moyens

Tableau n° 9 : exemples de ventilation de moyens attribués aux EPLE

Collège	Mignet (Aix-en-Provence)	Simone Veil (Sablé-sur-Sarthe)	Edgar Quinet (Marseille)	René Cassin (Saint-André les Alpes)	Collège Pays de Serres (Lauzerte)	Collège Léonard de Vinci (Tournefeuille)	Collège Val d'Ornois (Gondrecourt)	
typologie d'établissement	plutôt favorisé	plutôt défavorisé	très défavorisé		plutôt défavorisé	plutôt favorisé		
situation géographique	centre-ville	zone urbaine	centre-ville	grande ruralité	grande ruralité	zone urbaine	grande ruralité	
éducation prioritaire	-	-	REP+		-		-	
nombre d'élèves	796	551	571	179	289	755	114	
nombre de divisions	27	21	23	8	11	28	5	
dispositifs spécifiques	UPE2A, section internationale	SEGPA, ULIS, CHAD	Prépa métiers, UPE2A		ULIS	ULIS	classe bilangue	
Moyens reçus (DHG)	dotation structure	7,5	546	598	208	286	728	130
	heures statutaires (labo, UNSS...)	22	19	20	8	8	16	5
	autre pondération statutaire (REP...)			71				
	marge de structure	81	63	72	24	33	84	15
	allocation progressive des moyens	11,5		52,5				
	ULIS		21			21	21	
	SEGPA		129,5					
	UPE2A	18		21				
	autres dispositifs		8	32	1			2
	Total DHG (a)	834,5	786,5	866,5	241	348	849	152
dont HSA		62	36,5	93,5	15	22,5	63,5	9,88
IMP		11,5	8,25	10	5,25	4	9	4,25
dont IMP académiques fléchées		nd	nd	nd	0	2	5	nd

Moyens répartis (TRM)	enseignements obligatoires	702	546	598	208	286	728	135,5
heures statutaires (labo, UNSS...)	22	21	20	8	8	16	4,5	
autre pondération statutaire			71					
dispositifs spécifiques (SEGPA, ULIS...)	18	150,5	53			21	21	
Part autonomie (AP, options, groupes...)	90	66	124,5	25	31	84	12	
% d'heures non affectées / total DHG	10,8%	8,4%	14,4%	10,4%	8,9%	9,9%	7,9%	
Total heures utilisées (b)	832	783,5	866,5	241	346	849	152	
Reliquat d'heures (a-b)	2,5	3	0	0	2	0	0	
dont HSA	2,3	3						

Source : Cour des comptes d'après données établissements et académies

Lecture : les collèges reçoivent une dotation horaire globalisée qui doit leur permettre d'assurer les enseignements obligatoires tels qu'ils sont définis par les programmes (cf. *supra*). La dotation comprend également des heures dont l'affectation n'est pas prédéfinie – *a minima* trois heures par section en collège – qui peut être utilisée pour dédoubler certains cours, proposer un accompagnement personnalisé à des élèves en difficultés ou des enseignements optionnels. Cette « marge d'autonomie » peut varier en fonction des spécificités de l'établissement – par exemple son classement en éducation prioritaire qui conduit à une pondération des heures – et de la politique académique. Une allocation progressive des moyens comme dans l'académie d'Aix-Marseille augmente la marge d'autonomie en prenant en compte la population scolarisée dans l'établissement.

Annexe n° 6 : la collaboration scolaire dans différents pays

Angleterre	Les pouvoirs publics encouragent diverses méthodes de coopération : fédérations d'écoles, responsables nationaux de l'éducation, partenaires pour l'amélioration des établissements scolaires, etc.
Belgique (Fl.)	Des groupements d'écoles ont été créés sous forme de partenariats volontaires entre établissements scolaires. Leur but est de mettre en commun la gestion des ressources humaines, informatiques et relatives au bien-être.
Corée	De petits établissements scolaires coopèrent pour surmonter les problèmes liés à leur taille : échange d'enseignants, organisation des programmes scolaires, activités de développement conjointes et utilisation commune des installations.
Danemark	La coopération dans l'enseignement post-obligatoire a été encouragée en créant des groupes administratifs pouvant être organisés au niveau local ou régional entre des organismes autonomes pour optimiser leurs ressources communes.
Écosse	Promotion politique importante en faveur de la collaboration. <i>Heads together</i> est une organisation nationale en ligne visant à mettre en commun les expériences d'encadrement. <i>Community schools</i> unifiées.
Finlande	La réforme législative de 2003 a permis de renforcer la coopération entre les établissements afin de veiller à l'intégrité des parcours scolaires des élèves.
France	Des « bassins scolaires » ont été mis en place pour former des partenariats entre les écoles afin qu'elles travaillent ensemble sur l'orientation des élèves, la cohérence éducative entre différents types d'écoles, la gestion commune de ressources matérielles et humaines partagées.
Hongrie	Des partenariats « micro-régionaux » fondés sur la rationalisation économique et professionnelle ont été créés en 2004 et ont débouché sur un système d'entretien commun dans presque toutes les microrégions hongroises. Ces réseaux de coopération contribuent à l'apprentissage professionnel et organisationnel, et débouchent sur de nouvelles formes de gouvernance et des structures d'innovation efficientes.
Irlande du Nord	Les établissements post-primaires partagent leurs programmes scolaires avec d'autres établissements et <i>further education colleges</i> (instituts de formation complémentaire). Le <i>School Collaboration Programme</i> (programme de collaboration scolaire) encourage la coopération entre les établissements pour élargir l'accès à l'enseignement au niveau local. Le modèle des <i>Specialist Schools</i> (écoles spécialisées) exige des écoles spécialisées post-primaires qu'elles travaillent en partenariat avec d'autres établissements post-primaires et primaires.
Norvège	Tendance à fusionner plusieurs écoles pour former une unité administrative dirigée par un chef d'établissement. Il est très courant que les chefs d'établissement forment des réseaux au sein des communes.
Nouvelle-Zélande	Des groupements d'écoles fondés sur des communautés géographiques et des communautés d'intérêts ont été facilités.
Pays-Bas	Dans le primaire, une « direction supérieure » est chargée de la gestion de plusieurs écoles. Environ 80 % des conseils d'établissements primaires ont un bureau de direction supérieur pour la gestion centrale, le personnel stratégique et le personnel de soutien.
Portugal	Structures communes de gouvernance en vertu desquelles les écoles sont regroupées autour d'une structure de gestion collective. Les conseils exécutifs, pédagogiques et administratifs sont responsables de leurs domaines de compétence.
Suède	Des responsables de l'éducation municipaux orientent les chefs d'établissement. La plupart sont membres du groupe de pilotage des responsables de l'éducation, au sein duquel sont étudiées des questions de stratégie, développement et résultats.

Source : *Rapports nationaux de base pour l'activité Améliorer la direction des établissements scolaires*, www.oecd.org/edu/schoolleadership

Annexe n° 7 : la réforme de l'évaluation des personnels de direction

Le décret n° 2021-121 du 4 février 2021 modifiant les modalités d'évaluation professionnelle des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'éducation nationale modifie les dispositions du décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001 portant sur le même objet. Il instaure, à compter du 1^{er} septembre 2021, une évaluation annuelle de ces personnels, et non plus triennale. Ce dispositif est désormais «*formalisé dans un compte rendu d'évaluation annuel se substituant à l'ancien dispositif et à la lettre de mission triennale*». Il correspond à la prise en fonction des agents nouvellement nommés. Ceux pour qui une lettre de mission a été établie au 1^{er} septembre 2019 ou au 1^{er} septembre 2020 » «*achèveront leur triennal* » et «*n'entreront dans le nouveau dispositif de l'évaluation annualisée* » qu'en 2022 ou 2023, selon les cas.

De même, le décret n° 2020-1702 du 24 décembre 2020 modifiant certaines dispositions du décret n° 2012-933 du 1^{er} août 2012 relatif à l'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats des personnels de direction des établissements d'enseignement ou de formation relevant du ministère chargé de l'éducation nationale prévoit, en cohérence avec l'annualisation de l'évaluation, l'annualisation du versement de la part « résultats » de l'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats allouée.

Pratiquement, le montant triennal de référence (2 000 €) est remplacé par un montant annualisé (2 000 € / 3 = 667 €). Cela concerne les «*activités accomplies postérieurement au 1^{er} septembre 2021* ». Précisément, le nouveau dispositif «*intervient au terme de la première année scolaire évaluée au titre du nouveau régime d'évaluation* », soit :

- au cours du 2^e semestre 2022, au titre de l'évaluation de l'année scolaire 2021-2022 (application de l'évaluation annuelle dès septembre 2021) ;
- au cours du 2^e semestre 2023, au titre de l'évaluation de l'année scolaire 2022-2023 (application de l'évaluation annuelle dès septembre 2022) ;
- au cours du 2^e semestre 2024, au titre de l'évaluation de l'année scolaire 2023-2024 (application de l'évaluation annuelle dès septembre 2023).

Par ailleurs, un arrêté a revu les montants de la part "fonctions" de l'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats. Cette part est calculée selon les fonctions exercées (chef d'établissement ou adjoint) et le classement de l'établissement d'exercice (de la 1^{re} catégorie à la 4^e catégorie exceptionnelle).

Le texte souhaite atteindre deux objectifs, selon la notice du projet de décret :

- « corriger le dispositif actuel qui permet à des adjoints de disposer d'une part "fonctions" plus élevée que celle de chefs d'établissement, ce qui n'encourage pas les progressions de carrière¹⁶⁴;
- revaloriser les « montants indemnitaire des chefs d'établissement ainsi que, dans une moindre mesure, ceux des adjoints ».

Cette revalorisation se fera sur deux années :

- au 1^{er} janvier 2021 par une revalorisation du montant de la part « fonctions » des chefs d'établissement hormis ceux de 4^e catégorie exceptionnelle ;
- au 1^{er} janvier 2022, par une revalorisation de la part « fonctions » des chefs d'établissement et des adjoints hormis ceux de 4^e catégorie exceptionnelle.

¹⁶⁴ Cette situation présente deux cas de figure : les adjoints de 4^e catégorie par rapport aux chefs d'un établissement de 1^{re}, 2^e et 3^e catégories ; les adjoints de 4^e catégorie exceptionnelle par rapport aux chefs d'établissement de 1^{re}, 2^e, 3^e et 4^e catégories.