

SOMMAIRE

Avant-propos	5
---------------------------	----------

PREMIÈRE PARTIE

État des lieux : le système éducatif sous le regard des inspections générales	7
--	----------

Introduction	9
---------------------------	----------

CHAPITRE 1

L'administration du système éducatif : le pilotage et ses effets	11
Le pilotage administratif : entre routine et innovation	11
Le pilotage stratégique : nouveaux instruments, nouvelles pratiques	24
Le pilotage pédagogique : des réponses partielles à de vrais besoins	40

CHAPITRE 2

La vie du système éducatif : les réalités du terrain	51
L'autonomie des établissements du second degré	51
Les écoles, les établissements et la vie pédagogique	58
Les élèves et leurs performances	76

Conclusion	87
-------------------------	-----------

DEUXIÈME PARTIE

Comment conjuguer pluriel et singulier	89
---	-----------

Introduction	91
---------------------------	-----------

CHAPITRE 1

La grande difficulté scolaire : complément d'enquête	93
Collégiens en difficulté	94
Les élèves intellectuellement précoces (EIP) : les oubliés de la difficulté scolaire	100

CHAPITRE 2

« Égalité d'éducation » et parcours pluriels	105
Qu'enseigne-t-on aujourd'hui aux élèves ?	107
Nouvelles prises en charge et nouveaux parcours	133
Conclusion : le temps scolaire et ses partitions	146

CHAPITRE 3

Au-delà des frontières, une activité de plus en plus diversifiée	151
Le soutien au réseau des établissements français d'Amérique du Nord.	152
Coopération éducative franco-américaine : autour du thème de l'évaluation	164
Les missions d'étude	165
Conclusion : des objectifs multiples, pour un plus grand rayonnement.	168

TROISIÈME PARTIE

Enseignement supérieur et recherche : nouveaux enjeux, nouveaux choix	171
--	------------

Introduction	173
-------------------------------	------------

CHAPITRE 1

Universités : vers plus d'autonomie ?	175
La part d'autonomie dans la définition de la politique et dans l'exercice des missions fondamentales	176
Les marges d'autonomie dans les pratiques de gestion	184
Une autonomie à refonder ?	193
Conclusion	200

CHAPITRE 2

Écoles doctorales : un dispositif à conforter	203
L'organisation : des structures légères aux moyens modestes.	204
Le fonctionnement : un double travail d'encadrement des étudiants et de préparation à leur avenir professionnel	206
Le positionnement : des structures encore récentes mais déjà reconnues.	212
Conclusion	215

CHAPITRE 3

Financer la recherche : complexités et contrastes	217
Le dispositif de financement et son évolution	217
Un effort spécifique en faveur de la recherche française dans un secteur en émergence : celui des hautes technologies	227
Conclusion	239

Liste des principaux sigles utilisés	241
---	------------

Quelques rapports récents consultables sur internet	245
--	------------

4 Table des matières	247
---------------------------------------	------------



Avant-propos

De plus en plus fréquemment réunies par des missions conjointes, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) livrent pour la première fois un seul et même rapport annuel.

Ce rapport ne saurait rendre compte de la totalité des travaux accomplis par les deux inspections. Il propose plutôt une analyse de notre système d'enseignement et de recherche dont il dégage les grandes problématiques à la lumière des questions que se pose aujourd'hui l'institution.

La première partie, commune aux deux inspections générales, est intitulée *État des lieux : le système éducatif sous le regard des inspections générales*. Elle s'appuie, pour l'essentiel, sur près d'une quinzaine d'opérations conjointes d'évaluation de l'enseignement menées, au cours des cinq dernières années, dans les académies. Ces travaux témoignent de la complémentarité des approches des deux inspections générales : ils sont destinés à donner un avis au ministre, mais ils sont aussi conçus comme une aide au pilotage académique. Les inspections générales évaluent, c'est la mission première que la loi leur donne, elles assurent aussi le suivi et l'accompagnement des réformes.

Les deux parties suivantes relèvent plus spécifiquement des travaux respectifs des deux corps.

La contribution de l'inspection générale de l'éducation nationale rassemble la substance de rapports, de notes d'alerte, d'états des lieux émanant des groupes de discipline et de spécialité, sous le titre *Comment conjuguer pluriel et singulier*. L'IGEN, dont la mission spécifique est de suivre, au plus près de l'établissement et de la classe, les pratiques pédagogiques et leur évolution, examine la question de la prise en charge des élèves dans toute leur diversité et plus particulièrement, par exemple, le traitement de « la grande difficulté scolaire » comme les problèmes des élèves « intellectuellement précoces ». Mais traiter de la singularité et de la diversité, c'est aussi relire les programmes et porter avis sur les réformes en cours : le baccalauréat professionnel en trois ans, la bataille de la lecture et les CP dédoublés, la mise en place de l'alternance au collège. Ainsi l'inspection générale apporte des éléments au dossier majeur d'aujourd'hui : comment dessiner les éléments d'une culture partagée par tous, indispensable pour que les élèves deviennent des citoyens éclairés et responsables, et en même temps offrir à chaque élève les solutions spécifiques dont il a besoin ?

L'inspection générale de l'éducation nationale propose enfin un aperçu de ses missions à l'étranger. L'exemple du travail accompli en Amérique du Nord démontre que son expertise s'exerce dans une double direc-

tion, auprès des établissements français mais aussi au service d'actions de coopération. Cette expertise conforte la singularité du réseau français, mais elle l'aide également à s'ouvrir aux autres cultures nationales.

Au total, cet ensemble reflète bien les spécificités des missions de l'inspection générale sur le territoire français comme à l'étranger : à partir de ses observations de terrain, de ses contacts avec les élèves, leurs professeurs et le personnel d'encadrement, l'inspection générale donne des avis au ministre, encadre les personnels et accompagne les réformes.

Sous le titre *Enseignement supérieur et recherche : nouveaux enjeux, nouveaux choix*, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, dont la compétence s'exerce sur l'ensemble du système d'éducation, de formation et de recherche, a choisi de privilégier ici le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle est en effet conduite à observer, dans le cadre d'un suivi permanent, le fonctionnement des universités et des grands organismes de recherche, comme elle est amenée à analyser, sur la base de ses investigations sur le terrain, quelques grandes thématiques liées aux politiques publiques et parfois à l'actualité.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, deux questions sont successivement abordées. La première est celle de l'autonomie des universités. À partir d'un examen des textes et des pratiques en la matière, ont été explorées les possibilités d'un accroissement de cette autonomie, afin d'assurer un fonctionnement plus efficace des établissements. La seconde concerne les écoles doctorales. Elle offre l'occasion de dresser un premier bilan de ces dispositifs mis en place récemment au sein des universités dans le souci de mieux encadrer et soutenir les étudiants dans leurs activités de recherche.

Dans le secteur de la recherche ont été privilégiés les aspects du financement et de la compétitivité. L'IGAENR analyse ainsi le dispositif de financement de la recherche publique en France, à travers la complexité de ses structures et de ses circuits ainsi que son évolution. Cette étude permet de mieux comprendre la crise intervenue récemment dans le monde de la recherche et qu'expliquent, pour l'essentiel, les fluctuations de ce financement. À l'inverse, l'examen du secteur particulier des hautes technologies, qui a bénéficié d'un effort spécifique au cours des dernières années, montre combien un engagement clair et soutenu peut assurer à la recherche française une place enviable sur la scène européenne et internationale.

Dominique BORNE
*Doyen de l'inspection générale
de l'éducation nationale*



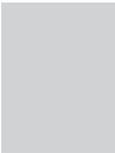
Thierry BOSSARD
*Chef du service de l'inspection
générale de l'administration
de l'éducation nationale
et de la recherche*





PREMIÈRE PARTIE

État des lieux : le système éducatif sous le regard des inspections générales



Introduction

À l'heure du grand débat sur l'École et de la préparation d'une nouvelle loi d'orientation, il apparaît opportun à l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), dans leur rapport annuel, pour la première fois conjoint, de dresser un état des lieux du système éducatif. Divers travaux récents des deux inspections générales permettent en effet, lorsqu'on en croise la lecture, de rendre compte, au moins partiellement, de la situation de ce système et de ses évolutions en cours.

Le panorama qui suit prend en compte, notamment, les constats effectués par l'IGAENR dans le cadre de sa mission permanente de suivi des services académiques et des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) sur des thèmes comme ceux du contrôle de gestion ou de l'autonomie des établissements. Il se fonde, plus encore, sur les évaluations de l'enseignement en académie menées en commun par les deux inspections générales depuis 1999.

Inaugurée en 1999-2000 dans les académies de Limoges et de Rennes, cette vaste opération s'est poursuivie en 2000-2001 dans celles d'Amiens, Lyon, Orléans-Tours, Poitiers et Strasbourg, puis en 2001-2002 dans celles de Créteil, Montpellier, Nantes et Nice, en 2002-2003 dans celles de Besançon, Caen et Clermont-Ferrand, soit au total et en l'espace de quatre ans près de la moitié des trente académies ¹.

La démarche adoptée dans le cadre de ces évaluations consiste à s'appuyer sur les résultats des élèves tels qu'ils apparaissent à travers les données statistiques dont disposent tant les services ministériels que les académies elles-mêmes, pour ensuite tenter de comprendre ce qui, dans les procédures de pilotage comme dans les pratiques d'enseignement, contribue à ces résultats. Les uns après les autres, les rapports résultant de ces évaluations viennent constituer un important corpus de connaissances sur le fonctionnement des académies, sous ses divers aspects, comme sur l'ensemble des mécanismes à l'œuvre dans le système éducatif. Sous le regard croisé des deux inspections se dégage ainsi une certaine représentation de la réalité

1. Les analyses présentées ici s'appuient sur les études menées dans ces quatorze académies. Pour autant, ce travail conjoint des deux inspections générales se poursuit : les évaluations conduites en 2003-2004 dans les académies de Dijon, Paris, Reims et Toulouse sont en cours d'achèvement, tandis que l'année 2004-2005 est consacrée à l'évaluation de l'enseignement dans les académies de Grenoble, Nancy-Metz, Rouen et Versailles.

éducative, une photographie qui, nécessairement, occupe la première place dans ce rapport public.

Contrairement à la démarche inductive suivie par les inspecteurs généraux chargés des évaluations académiques, il a paru plus pertinent de retenir, pour le présent constat, nourri de sources diverses et complémentaires, une approche en deux temps :

- un examen de la manière dont l'enseignement est administré et le système éducatif piloté ;
- puis un regard sur la traduction de cette administration et de ce pilotage tel qu'on peut la lire dans les réalités du terrain.

Si cette approche, fondée sur les enquêtes *in situ* menées de façon ininterrompue depuis 1999, permet de restituer une image à la fois fidèle et panoramique du dispositif éducatif, deux précautions s'imposent néanmoins :

- d'une part, aussi complète qu'elle tente d'être, la vision reste celle d'un fonctionnement régional et local du système ; l'image est large mais incomplète, du simple fait que c'est celle des académies et des établissements, ni le pilotage stratégique national ni le fonctionnement de l'administration centrale n'ayant été considérés en tant que tels ;
- d'autre part, dans un univers éducatif marqué depuis vingt ans par la succession des réformes, le renouvellement des techniques et celui des approches pédagogiques, il faut tenir compte des diverses dates auxquelles ces observations ont été effectuées. Les réalités académiques ont pu localement évoluer. En cinq ou six ans, notamment en matière d'utilisation des technologies de l'information et de la communication ou de mise en place de l'enseignement des langues étrangères dans le premier degré, les changements ont été rapides. Cela dit, même si des chiffres mesurés en 1998 ou 1999 ne sont plus forcément les repères exacts de la réalité de 2004, même si telle ou telle structure a pu évoluer entre-temps, des constantes et des lignes de force subsistent et peuvent à ce titre être soulignées.

On invite par conséquent le lecteur à prendre les observations qui suivent pour ce qu'elles sont d'abord : une somme d'informations et de réflexions tout à fait unique, car nourrie d'une multitude d'explorations de terrain, sur la vie du système d'enseignement. On espère que cette somme éclairera son opinion quant à l'état de l'École dans notre pays aujourd'hui.

L'administration du système éducatif : le pilotage et ses effets

Il ressort des études des inspections générales que le pilotage de l'enseignement dans les académies comporte au moins trois dimensions :

- l'administration du système par les services académiques, dont deux champs d'intervention sont en pleine évolution, celui de la gestion des enseignants et celui du contrôle de gestion ;
- la définition et la poursuite d'orientations entrant dans une stratégie à moyen ou à long terme, stratégie désormais formalisée et officialisée dans un « projet académique » ;
- l'action pédagogique en direction des enseignants, action dont les deux leviers essentiels sont la formation des maîtres et leur encadrement par les corps d'inspection.

Le pilotage administratif : entre routine et innovation

Le rôle et l'évolution des services académiques

Pour tout ce qui relève de la mise en œuvre de la politique éducative, et à l'exception notable du premier degré, il est de plus en plus admis que le rectorat est le lieu de l'académie où se construit et s'affirme la cohérence du système. À la fois déclinaison des orientations de la politique nationale et élément de référence pour les projets d'établissement, l'action des services académiques doit donc être connue et comprise par les différents niveaux administratifs et traverser les découpages territoriaux pour atteindre les établissements.

Une lente évolution

Le recentrage de l'action des rectorats autour des établissements, lieux de mise en œuvre de la politique définie, implique une évolution des services administratifs et pédagogiques ainsi qu'une adaptation des espaces où s'ins-

crivent la concertation et l'action. Ainsi, la logique de projet renvoie à des modes de management renouvelés, qui reposent sur une redéfinition des rôles.

Rares sont encore les rectorats qui sont parvenus au terme de cette mutation, même s'ils tentent tous, en s'appuyant en général sur une administration traditionnelle, de mettre en place de nouvelles stratégies. Plusieurs académies, cependant, tentent d'initier de nouvelles formes de fonctionnement, en créant par exemple un pôle ou une délégation regroupant certains services ou certaines missions du rectorat.

Ainsi, l'une avait-elle pris l'initiative, à l'époque de l'observation (2000-2001), de créer une « délégation générale à la vie pédagogique », avec pour objectif de réorienter le pilotage des établissements scolaires en le centrant sur les préoccupations pédagogiques exprimées au sein du projet académique et du projet d'établissement. Cette délégation, dont l'existence a été éphémère (dix-huit mois), comprenait cinq pôles relatifs à la formation, à la vie scolaire, à l'évaluation, aux enseignements professionnels initiaux et continus, à l'orientation. La mission du délégué, couvrant la totalité du second degré, était de coordonner l'action des différents pôles autour d'un plan annuel d'animation.

Une autre académie a confié à un délégué aux questions pédagogiques la responsabilité du pilotage de l'innovation. Ce délégué, avec le concours des corps d'inspection territoriaux, coordonne un projet académique d'innovation, développé au travers d'un réseau qui en favorise l'essaimage. Il met en place et anime des assises académiques de l'innovation.

Ailleurs, le recteur s'appuie sur une organisation bicéphale : d'une part un secrétaire général qui pilote les entités administratives, d'autre part un directeur de la pédagogie, par ailleurs doyen des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR), qui coordonne, avec une équipe de dix collaborateurs, l'activité des inspecteurs territoriaux.

À Caen, la création récente d'un « pôle de coordination pédagogique » modifiera sans doute les équilibres de la stratégie académique, où les corps d'inspection territoriaux jouaient jusqu'ici le rôle principal de force d'animation et d'impulsion.

L'idée d'une direction de la pédagogie placée dans chaque académie auprès du recteur fait en tout cas son chemin.

Acteurs, territoires et politique éducative

La politique du recteur doit être partagée à tous les niveaux de la structure, qu'il s'agisse des services ou des établissements. Pour entrer dans les faits et ne pas demeurer purement incantatoire ou être exécutée de manière mécanique, sans réelle adhésion ou appropriation, cette politique requiert un investissement à chaque échelon de la chaîne pédagogique et administrative.

Or, entre les objectifs ministériels et l'établissement, le volontarisme de l'académie peine à trouver sa place. La connaissance de la politique académique est souvent proportionnelle au degré de proximité administrative. Assez connue des équipes de direction des lycées, elle l'est moins des collègues et beaucoup moins encore des écoles. Ce dernier constat est également lié à la faible part accordée au premier degré dans les orientations académiques. Cette situation, particulièrement nette pour ce niveau d'enseignement, met en évidence la difficulté de la diffusion et de l'application d'une politique académique dont le mode d'élaboration n'a pas toujours fait appel aux acteurs de terrain auxquels elle se destine pourtant.

Si, sauf exception, cette politique est heureusement bien connue des services académiques, elle l'est sensiblement moins au niveau départemental. Même si les recteurs associent de plus en plus fortement les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN) à la définition et à la mise en œuvre de leur politique, ces derniers ressentent parfois des difficultés à se situer dans l'organisation et surtout dans le fonctionnement de l'académie.

Il n'est pas toujours facile de percevoir la place assignée, dans la démarche de politique académique, à cet échelon départemental et à ses relais : les responsables de tel secteur de la politique d'une inspection académique peuvent très bien considérer n'avoir à se référer qu'à la politique nationale, sans recourir à sa déclinaison académique. Ce constat traduit bien la difficulté, plus ou moins profonde mais souvent constatée, liée à une certaine résistance des départements devant la mise en œuvre d'une politique rectorale.

Dans la plupart des académies, les inspections académiques ont une organisation qui leur permet d'assurer le pilotage et le suivi pédagogique du premier degré. En revanche, la responsabilité des collègues, qui leur est impartie, ne s'accompagne pas actuellement, sauf exception, d'un dispositif pédagogique toujours à la hauteur de cette responsabilité, qui impliquerait, en particulier, des liens plus étroits avec les IA-IPR. La remarque ne concerne pas que le champ pédagogique. La difficulté d'un travail efficace avec les services des rectorats est fréquente, par exemple dans le domaine de l'orientation.

Ces difficultés montrent la nécessité, qui n'est pas nouvelle, de clarifier le rôle des IA-DSDEN. Elles ne sont pas sans lien avec la création, dans presque toutes les académies, d'un nouvel échelon territorial infradépartemental qui devrait permettre une animation au plus près du terrain : le bassin d'éducation et de formation, sur lequel on reviendra.

La régulation de l'offre de formation sur un marché concurrentiel

L'offre de formation dans une académie est multiple et engage divers acteurs. Si sa part principale est celle de l'enseignement public de l'éducation nationale, que gèrent les rectorats et les inspections académiques, cette offre

comprend également l'enseignement privé, l'apprentissage, l'enseignement agricole et les maisons familiales rurales. Dans l'académie de Nantes, où le poids de l'enseignement privé est considérable, le pilotage des réseaux de formation initiale ne dépend pas du seul rectorat. Les risques de cette pluralité d'acteurs sont ceux du surdimensionnement de l'offre, de la concurrence stérile et de la redondance, avec les conséquences qu'elle implique, financières (coût des structures) et pédagogiques (problèmes de taille critique).

Les observations effectuées dans les académies montrent que l'évolution de la demande éducative entre ces différentes offres d'enseignement n'est guère maîtrisée et qu'à cet égard les autorités académiques se trouvent davantage dans une position de constat que dans une attitude active. Encore convient-il de distinguer trois situations.

Une de ces situations observées, dans l'ouest de la France, où la part de l'enseignement privé catholique est très élevée, est marquée par un mécanisme d'« échange équilibré ». On observe là une grande mobilité des publics scolaires d'un système à l'autre. Cette perméabilité croissante explique le « souci de fidéliser, dès que possible, une clientèle qu'on juge et qu'on sait de plus en plus consumériste ». Il en résulte, dans le premier degré, des stratégies d'accueil de proximité ou de mise en place de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI). Si, en Bretagne, les flux de passage d'un réseau à l'autre sont numériquement équilibrés, c'est aussi parce que l'enseignement privé sous contrat a su modifier ses stratégies de positionnement, en jouant désormais la carte de l'enseignement professionnel et des poursuites d'études en lycée, notamment par le biais des sections de techniciens supérieurs.

Une seconde situation est caractérisée par une insuffisante réactivité de l'éducation nationale. Elle a été observée notamment à propos des formations en alternance, dans une académie où l'apprentissage bénéficie depuis longtemps du soutien actif de la région. La question se trouve posée de la complémentarité ou de la concurrence de l'apprentissage avec les formations dispensées dans les lycées professionnels ou dans les lycées agricoles. Ces derniers scolarisent près de 30 % des enfants d'exploitants agricoles mais sont, de leur côté, concurrencés par le réseau particulièrement dense des maisons familiales rurales qui proposent des formations en alternance à partir de la classe de quatrième. Face à la prépondérance des centres de formation d'apprentis (CFA), le seul terrain que la politique académique envisage de reconquérir est celui des certificats d'aptitude professionnelle (CAP) désormais très majoritairement (62 %) préparés hors statut scolaire et à plus de 45 % en apprentissage.

Une troisième situation, enfin, fait apparaître une relative fragilité de l'éducation nationale devant la réalité de la concurrence. L'académie d'Amiens en a offert un exemple. De plus en plus de familles, qui attendent de l'école qu'elle fonctionne comme un « ascenseur social », se sont tournées vers l'enseignement privé catholique, l'apprentissage ou les enseigne-

ments agricoles qui, dans cette académie, ont accru leurs effectifs de 2 à 3 % tous les ans de 1990 à 1999. L'attrait des maisons familiales rurales explique ici largement cette hausse.

On mesure en tout cas, à travers ces trois exemples, les limites d'un pilotage par la seule autorité rectorale et les difficultés d'une régulation globale de l'offre de formation.

La gestion des enseignants par les services

Une gestion complexe de moyens d'enseignement sensiblement accrus

■ *Les moyens disponibles*

Les comparaisons ne font pas apparaître de disparités criantes entre les académies analysées, même si les situations varient d'une région à l'autre, au bénéfice des espaces ruraux, davantage consommateurs de moyens. En outre, il est difficile d'établir un lien direct entre les performances d'une académie et les moyens dont elle dispose. Certes, des académies comme celle de Clermont-Ferrand, aux résultats globalement positifs, ou celle de Limoges, classée parmi les plus performantes au regard de la scolarisation des 15-19 ans et du taux de réussite au baccalauréat, bénéficient à la fois d'un rapport postes/élèves (P/E) dans le premier degré et d'un rapport heures/élève (H/E) dans le second degré l'un et l'autre confortables. Mais cet avantage, qui tend à se réduire aujourd'hui, est étroitement lié à la dispersion des structures en milieu rural dans ce type d'académies.

Comme sur l'ensemble du territoire national, le potentiel de l'enseignement du premier degré s'est trouvé globalement renforcé au cours des dernières années dans les académies évaluées. Il en va de même, sur la durée, pour l'enseignement des collèges et des lycées : le potentiel dont disposent les académies s'est progressivement enrichi (traduction logique de l'effort national accompli). De plus, si on la mesure en termes de composition catégorielle du corps enseignant, la qualification s'est elle aussi sensiblement améliorée. À Orléans-Tours, par exemple, on constate une baisse considérable du nombre de professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC), un doublement du nombre des agrégés, ainsi que de celui des certifiés.

La nature des moyens disponibles n'est pas sans conséquences. Ainsi, à Limoges, on remarque que la diminution du nombre des enseignants bivalents, liée aux départs croissants des PEGC, va conduire à recourir de plus en plus aux partages de services entre petits établissements, ce qui met en cause la stabilité des enseignants, la cohésion des équipes et l'engagement dans une politique de projet d'établissement. Cette disparition progressive de la biva-

lence rend plus compliquée, également, la gestion des remplacements, en réduisant les possibilités de solutions locales.

■ *La répartition des moyens*

Les dotations en moyens d'enseignement, telles qu'elles sont attribuées aux lycées par les rectorats et aux collèges par les inspections académiques, sont calculées suivant des méthodes qui varient dans l'espace et dans le temps. Selon les académies étudiées, les services s'appuient sur le nombre d'élèves ou sur celui des structures. La première méthode, dite du H/E, est la plus usitée. La seconde – fondée sur le coût de la structure – permet un contrôle plus strict de l'utilisation des moyens, mais elle remet en cause la globalisation et tend à réduire la marge d'autonomie des établissements.

■ *La question des moyens de remplacement*

Souvent évoquée, cette question de la suppléance des enseignants absents n'est pas nouvelle¹. Nulle part elle ne trouve de solutions complètement satisfaisantes. Ainsi, dans l'une des académies observées en 2000-2001, la continuité du service était de plus en plus difficile à assurer. Dans le premier degré, le nombre de jours d'absence avait augmenté de 18,2 % en quatre ans. Parallèlement, le taux de remplacement s'était dégradé. Dans le second degré, où le taux de remplacement des absences supérieures à quinze jours – en deçà, le remplacement relève du chef d'établissement dans le cadre de l'enveloppe d'heures supplémentaires effectives (HSE) dont il dispose à cet effet – était de 80 %, le potentiel de personnels remplaçants, rapidement mobilisé sur des postes à l'année, ne suffisait pas à répondre à toutes les demandes des établissements.

La déperdition des heures d'enseignement est parfois le fait d'initiatives de l'administration académique elle-même : effet cumulatif de la nomination tardive de certains enseignants, des stages de formation, de la convocation des enseignants à diverses réunions empiétant sur le temps scolaire, des opérations d'orientation effectuées sur ce même temps d'enseignement, de la préparation et de la correction des examens, etc. Phénomène d'autant plus regrettable dans des académies confrontées à des populations d'élèves en difficulté où le temps effectif d'instruction et d'apprentissage est pourtant un facteur bien établi de la réussite scolaire.

En fait, le remplacement des enseignants demeure pour les académies une pratique essentiellement gestionnaire, sans véritable préoccupation pédagogique ni grand souci de l'égalité devant l'accès au savoir (assurer à tous les élèves la même « quantité d'enseignement »).

1. Cf. par exemple les rapports généraux de l'IGAENR (La Documentation française) de 1999 (p. 5-13), 2000 (p. 103-109), 2003 (p. 39-65).

Une administration des personnels encore traditionnelle, qui tente de se moderniser

Dans l'enseignement public, les modalités de l'affectation et de la gestion des personnels enseignants laissent peu de place à l'innovation. Une initiative originale en Poitou-Charentes mérite pourtant d'être signalée. Tandis que la région adoptait, en juin 1999, un projet « Poitou-Charentes 2010 », le rectorat a élaboré, en liaison avec elle, un document intitulé « Lycée 2010 ». Il y est question des enseignants : « Un référentiel du métier doit être établi et la motivation doit être mieux prise en compte lors du recrutement. La connaissance de l'entreprise doit être développée par des stages à intervalles réguliers. » On ne semble guère toutefois avoir dépassé le stade de l'intention.

Le calibrage des concours de recrutement du premier degré paraît constituer un problème récurrent. À Lyon, où le nombre de candidats au concours de professeurs des écoles est satisfaisant, cette bonne sélectivité, garante de la qualité des recrutements, ne traduisait pas, au moment de l'évaluation, une bonne adéquation aux besoins : l'académie devait en effet recourir assez largement au recrutement sur liste complémentaire. Cette situation n'est pas un cas isolé, comme le montre le suivi des préparations de la rentrée scolaire dans les académies, assuré conjointement par les deux inspections générales.

Bien qu'elle ait été marquée, au cours des dernières années, par la déconcentration du mouvement national des personnels enseignants du second degré, la gestion des enseignants demeure, elle aussi, largement traditionnelle. Elle tente cependant d'évoluer, en particulier dans le domaine de la prévision et dans celui de la qualité.

■ *Le besoin d'une gestion prévisionnelle*

Le souci d'une gestion prévisionnelle des enseignants est d'autant plus présent que les perspectives démographiques paraissent y pousser. Il convient de préparer dans les meilleures conditions le remplacement des départs prévisibles de professeurs des écoles et de professeurs du second degré au cours des années à venir et, pour certaines académies, de répondre à une forte rotation des personnels.

Dans le premier degré, on se préoccupe, bien sûr, du recrutement des nouveaux professeurs des écoles appelés à remplacer les départs à la retraite des générations d'après-guerre. Mais la prévision demeure pour le moment fragile et, comme on l'a dit, le calibrage des recrutements n'est pas toujours satisfaisant, même si le ministère s'efforce de progresser dans ce domaine.

Dans le second degré, la direction ministérielle concernée – la direction des personnels enseignants (DPE) – travaille de manière approfondie sur cette question. Pour que les rectorats soient en mesure de dialoguer utilement avec ce niveau national, il conviendra qu'ils renforcent leurs services « études et prospectives » ou étendent le champ de compétences de leur cellule de « contrôle de gestion ». Bien des académies, déjà, s'en préoccupent.

L'objectif serait de passer d'une pure gestion à un véritable pilotage. Tel n'est pas encore le cas, si l'on en juge par l'augmentation déjà évoquée des recours aux listes complémentaires du concours de recrutement de professeurs des écoles ou, dans certaines académies, de la part des moyens ouverts en surnombre.

■ *Vers une gestion qualitative ?*

L'objectif d'une gestion qualitative est de rechercher une meilleure adéquation entre personnes et postes à pourvoir.

Pour l'heure, cet objectif est encore loin d'être atteint. Les expériences en sont à leurs premiers balbutiements. Celles menées sur les postes à exigence particulière (PEP) constituent le principal point de référence, mais cette valorisation de certains postes ne permet pas de répondre de manière suffisante aux problèmes¹.

Des initiatives se rencontrent, comme par exemple dans l'académie de Poitiers qui avait inscrit parmi les priorités de son projet académique 2000-2003 une gestion qualitative de proximité : « Améliorer la gestion qualitative des enseignants dans la perspective d'une meilleure adéquation postes/personnels. » Il s'agit ainsi, pour cette académie, de passer d'un système de gestion « fermé » – dont le fonctionnement des commissions administratives paritaires académiques (CAPA) donne la meilleure illustration – à un système « ouvert », qui dépasserait une gestion simplement administrative et comptable pour prêter davantage attention aux individus. Quelques grands axes ont été définis : organiser une gestion anticipée des emplois et des compétences, faciliter l'installation dans l'académie de tout nouveau personnel, prévoir une aide à tout personnel en difficulté et développer la politique de formation.

Au total, si le souci de la gestion des ressources humaines, affirmé depuis des années maintenant, s'inscrit parfois dans les priorités d'un projet académique, il n'a pas encore débouché sur des mutations profondes. Cette gestion reste marquée par une forte rigidité : une « logique des moyens » prime sur celle des besoins, empêchant qu'entre en jeu, *a fortiori*, une logique des résultats. Aller au-delà des quelques aménagements constatés exigerait une révision fondamentale des critères d'affectation et de promotion, même si des actions à la marge sont depuis toujours possibles pour prendre en compte des éléments qualitatifs dans les déroulements de carrière (inscription sur listes d'aptitude, notamment). Pour l'heure, le principal critère demeure celui de l'ancienneté. Pour gérer autrement les affectations, les mutations et les carrières, il reste encore, à l'évidence, beaucoup de pesanteurs à surmonter.

1. Un bilan de la mise en place des postes à exigence particulière de type 4 (PEP4) est inscrit au programme de travail des deux inspections générales pour l'année 2004-2005.

Les premiers pas du contrôle de gestion

Depuis plusieurs années, le développement du contrôle de gestion compte parmi les orientations importantes impulsées par l'administration centrale de l'éducation nationale dans l'ensemble de ses services. Aujourd'hui, dans le contexte dessiné par la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le développement du contrôle de gestion est devenu pour le système éducatif – comme pour les autres services de l'État – une exigence impérieuse.

Au cours de l'année scolaire 2000-2001, le développement du contrôle de gestion, tant dans l'administration centrale que dans les services académiques, avait fait l'objet d'un premier bilan, dressé par l'IGAENR¹. Deux ans plus tard, ce premier bilan a été complété par une étude des évolutions du contrôle de gestion dans les académies : *Suivi des services académiques, année scolaire 2002-2003*, juillet 2003.

En la matière, le texte fondateur est la circulaire commune de la direction du budget et de la délégation interministérielle à la réforme de l'État du 21 juin 2001 qui définit le contrôle de gestion comme « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans un champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations ».

Afin d'appuyer le développement de ce contrôle, l'administration centrale a généralisé, en septembre 2001, la création au sein des académies de postes de « contrôleur de gestion » avec pour objectifs affichés : la fédération d'un réseau de facilitateurs du contrôle de gestion, la diffusion de bonnes pratiques ainsi que l'élaboration d'un programme de contrôle.

Si les dispositifs se mettent en place, la notion même de contrôle de gestion et l'extension de son contenu demeurent floues pour nombre de responsables académiques. Le texte fondateur rappelé plus haut paraît pourtant indiquer clairement les trois directions dans lesquelles le contrôle de gestion, instrument de pilotage des services, est appelé à se développer, dans la continuité des travaux antérieurs menés depuis plusieurs années :

- la formulation de plans d'action permettant d'atteindre des objectifs dans le cadre d'une stratégie ;
- le suivi des réalisations au travers d'une exploitation d'indicateurs pertinents ;
- l'analyse critique des performances et des écarts entre les prévisions et les réalisations.

1. Cf. *Rapport général 2002* de l'IGAENR, La Documentation française, p. 73-86.

Le premier séminaire réunissant, fin septembre 2002, les contrôleurs récemment nommés dans les académies a été pour eux l'occasion de réfléchir collectivement au contenu de la notion et au sens de leur mission.

Une préoccupation plus présente

■ *La mise en place d'un corps de contrôleurs de gestion*

L'implantation de postes de contrôleur de gestion dans les académies s'est effectuée progressivement, à partir de septembre 2001, et parfois jusqu'au début de l'année 2003. Si le profil dominant reste celui d'informaticien, il n'est pas rare cependant que la fonction soit confiée à un cadre du rectorat, notamment s'il était antérieurement chargé de diriger le secteur des analyses et des études. D'autres académies ont choisi en revanche de recruter pour la fonction un agent contractuel.

Il appartenait aux académies de définir clairement les missions et le « positionnement » de ces nouveaux contrôleurs de gestion, pour en faire davantage des « centres de ressources » et des fédérateurs d'énergies que de simples administrateurs de données. Dans la majorité des cas, leurs fonctions ont été formalisées dans une lettre de mission. On constate en outre, dans nombre d'académies, un engagement personnel du secrétaire général, voire du recteur, qui peut jouer un rôle déterminant dans la reconnaissance de la fonction. Le positionnement dans l'organigramme du rectorat, très fréquemment sous la responsabilité directe du secrétaire général, est de nature à assurer au contrôleur de gestion la « transversalité » nécessaire et à prévenir d'éventuelles ambiguïtés dans ses rapports avec les chefs de division ou le personnel d'encadrement.

Parfois responsable ou coresponsable, comme à Caen ou à Limoges, d'une cellule académique d'analyse, d'études ou de pilotage, le contrôleur de gestion travaille, fonctionnellement, avec tous les services concernés par son activité à des titres divers. Il joue un rôle de « facilitateur », voire d'animateur de réseau. Il sait être une « personne ressource » plus qu'un « contrôleur ». On note, très rarement, un isolement du contrôleur de gestion dans une mission limitée au seul rectorat et strictement encadrée.

Tirant parti, pour parfaire leur formation, des documents édités par le comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE), les nouveaux contrôleurs de gestion ont su rapidement exploiter pour la définition de leurs tableaux de bord la documentation fournie par les différentes directions du ministère : direction des personnels, de la modernisation et de l'administration (DPMA), direction des affaires financières (DAF), direction de l'enseignement scolaire (DESCO), direction des personnels enseignants (DPE) et, bien sûr, direction de l'évaluation et de la prospective (DEP). En outre, les séminaires de septembre 2002 et avril 2003 ont été une occasion de mutualiser l'expérience acquise par chacun d'eux.

■ *Au-delà de l'urgence des premiers chantiers*

Si les premiers développements des pratiques de contrôle de gestion paraissent encore souvent le fruit du hasard, parfois de la nécessité, il apparaît d'ores et déjà que des avancées réelles et significatives sont intervenues dans trois directions au moins.

Au plan technique, les applications nationales et les bases relais sont désormais exploitées à travers le logiciel de requête *Business Object (BO)*, à l'utilisation duquel les nouveaux contrôleurs de gestion se sont formés, s'ils ne l'étaient pas déjà. L'exploitation des bases nationales est ainsi de plus en plus souvent complétée par des informations recueillies dans l'espace académique.

La gestion des moyens en personnels – enseignants tout particulièrement – et la préparation de la rentrée sont manifestement les domaines où s'exerce prioritairement le contrôle de gestion, pour lesquels sont parfois développés, comme à Limoges, des outils très performants. Contraintes de réagir devant la dérive qu'elles avaient connue dans la gestion des emplois d'enseignants du second degré, les académies devaient en effet procéder à l'examen approfondi de leur budget et élaborer un suivi rigoureux de leur consommation. Exploitant les tableaux de bord fournis par la DESCO, la DPE et la DAF, les contrôleurs de gestion ont pu affiner l'analyse et mettre en évidence les marges de manœuvre académiques (carte des options, carte des langues vivantes, sections à faible effectif, etc.). Les conditions dans lesquelles s'effectuent les remplacements ont également fait l'objet d'un suivi plus fin. Dans l'académie de Nancy-Metz, ce suivi concerne aussi les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS). Sur la base des informations fournies par la DPMA grâce au tableau de bord SERACA (« services académiques »), qui établit un recensement quantitatif et qualitatif des moyens en personnels dont disposent les services académiques, la gestion des emplois des ATOS entre fréquemment dans le champ des développements récents du contrôle de gestion. En ce qui concerne les personnels, on demeure néanmoins étonné de la faiblesse, dans la plupart des académies (sauf à Lille), du développement des outils de prévision et de suivi des dépenses de personnels, qu'on se contente le plus souvent de constater *a posteriori*.

Sous le double effet des restrictions de crédits et de la mise en œuvre de la LOLF, le contrôle de gestion se développe enfin pour tout ce qui concerne la gestion des crédits relatifs aux activités et au fonctionnement des services. En matière de gestion intérieure, certaines académies ont engagé des travaux sur les critères de répartition des moyens (crédits, personnels, équipements) au sein du rectorat et entre les inspections académiques. L'organisation des examens et concours constitue, elle aussi, un champ privilégié d'une démarche de contrôle de gestion. L'objectif en cette matière est de passer d'un constat de dépenses à une véritable gestion prévisionnelle. Les coûts de la logistique et de l'organisation des examens ont

conduit des académies comme celles de Grenoble ou de Corse à faire de l'analyse puis de la maîtrise de ces coûts une priorité du contrôle de gestion.

Les perspectives de développement du contrôle de gestion

À court et moyen terme, quatre domaines paraissent devoir être davantage pris en compte par le contrôle de gestion.

■ *Le premier degré*

À l'exception de quelques cas isolés, comme l'académie d'Aix-Marseille, où un tableau de bord du premier degré apporte beaucoup d'informations précieuses sur les élèves comme sur les moyens budgétaires d'enseignement et de remplacement, on observe fréquemment que le premier degré et, plus largement, les activités relevant des inspections académiques, sont encore peu pris en compte dans la démarche de contrôle de gestion. Il est vrai que l'absence d'un système d'information national sur le premier degré est pénalisante pour qui cherche à situer les résultats scolaires des départements. Elle l'est *a fortiori* dans un contexte où la grève administrative des directeurs d'école prive les services académiques de remontées d'informations précieuses, malgré l'implication dans ce domaine des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) chargés du premier degré, des inspecteurs de l'information et de l'orientation (IIO) et des inspecteurs d'académie adjoints.

Sans doute la démarche est-elle engagée dans certaines inspections académiques, mais il s'agit plus d'analyse de données que de réel contrôle de gestion. À Paris, par exemple, le premier degré apparaît comme le domaine où un fort investissement reste nécessaire parce que les outils de pilotage font réellement défaut pour ce secteur.

De façon générale, il semble bien que les développements possibles du contrôle de gestion dans les services départementaux de l'éducation nationale sont largement déterminés par la qualité de la relation qu'entretiennent les divers responsables et dépendent fréquemment du « climat de confiance » qui existe entre l'échelon académique et l'échelon départemental. La démarche de contrôle de gestion, précisément parce qu'elle est initiée au niveau académique, peut être perçue à l'occasion comme un facteur de reconcentration autour de l'échelon rectoral. L'accès au contrôle de gestion des inspections académiques est donc largement tributaire du mode de management académique comme du soutien technique que peuvent apporter les rectorats.

■ *Les relations avec les établissements*

Jusqu'à présent, le dialogue entre les services académiques et les EPLE a été centré principalement sur la répartition des moyens disponibles et les barèmes de répartition des postes, plutôt que sur l'articulation « moyens/résultats » ou sur le suivi de réalisation des objectifs du projet d'établissement. En règle générale, on est assez loin d'une logique d'obligation de résultats et du pilotage stratégique tel qu'il est conçu dans la plupart des établissements publics. Le développement d'un contrôle de gestion effectif permettrait

d'apprécier l'incidence que les moyens en personnels (enseignants et ATOS) et les crédits qui sont alloués aux EPLE ont sur leurs résultats.

Dès lors, il serait souhaitable que les chefs d'établissement témoignent d'un souci plus grand d'utiliser les indicateurs de pilotage des établissements secondaires (IPES) dans une optique stratégique annuelle. Or, ces indicateurs demeurent encore contestés par nombre d'entre eux ou utilisés seulement comme référence utile pour leur projet d'établissement. Certaines initiatives, pour développer des outils propres d'évaluation ou engager une démarche de certification selon les critères ISO, laissent néanmoins espérer un changement d'attitude et le passage d'une culture du « chiffre d'affaires » à celle de la « valeur ajoutée ». Dans certaines académies, telles Nantes ou Limoges, des progrès incontestables sont observables au niveau des EPLE, même si la logique du contrôle de gestion reste dans tous les cas « descendante » (du rectorat vers l'établissement) plus que « participative ».

■ *La gestion des ressources humaines*

On a déjà évoqué plus haut la nécessité de définir des objectifs ambitieux de « gestion qualitative » des ressources humaines. Malheureusement, jusqu'ici, le contrôle de gestion en la matière paraît bien se limiter, dans la majorité des académies, à l'élaboration d'un bilan social. L'articulation entre les deux notions de « gestion des ressources humaines » (GRH) et de « contrôle de gestion » demeure généralement un enjeu majeur.

L'évaluation des personnels, qu'il s'agisse d'évaluations individuelles ou collectives, constitue un champ ouvert au contrôle de gestion, qui ne paraît toutefois pas encore fréquemment exploité (à l'exception d'un exemple intéressant au rectorat de l'académie d'Aix-Marseille). La nouvelle procédure d'évaluation des personnels de direction, avec diagnostic et lettre de mission, marque une avancée en ce sens.

■ *Le domaine pédagogique*

Celui-ci demeure incontestablement le « parent pauvre » des développements récents du contrôle de gestion. Il apparaît souvent « hors champ » d'un tel contrôle : les données tirées des évaluations nationales des élèves et de leurs résultats aux examens, de même que celles relatives à leur orientation et à leur affectation à partir des bilans d'activité des centres d'information et d'orientation (CIO), celles tirées des enquêtes sur les langues et cultures d'origine, sur les ateliers de pratique artistique, sur les « écoles ouvertes », sur l'action internationale de l'académie, etc., sont assez rarement exploitées ou mises en perspective. Des initiatives intéressantes – comme celle observée dans l'académie de Corse où a été mis en place un suivi du plan départemental de formation des maîtres et de ses incidences sur l'enseignement – sont d'autant plus à signaler qu'elles demeurent exceptionnelles. Il faut probablement voir là l'un des effets de la difficulté persistante à articuler la chaîne administrative et la chaîne pédagogique – difficulté que la généralisation du contrôle de gestion met aujourd'hui en relief.

Le pilotage stratégique : nouveaux instruments, nouvelles pratiques

Le pilotage stratégique s'appuie principalement sur la définition et la mise en œuvre d'un projet académique, sur un réaménagement du territoire éducatif à travers l'instauration de bassins d'éducation et formation, enfin sur le développement des partenariats dans la conception et la conduite des actions.

Les projets académiques et leur impact encore limité

La notion même de projet académique est apparue longtemps après celle de projet d'établissement. L'identité des mots ne doit d'ailleurs pas conduire à des confusions. Lorsqu'il concerne une entité éducative de base (école ou établissement), le projet a le sens de « plan d'action » relatif à une situation précise ; le projet académique, lui, prend le sens plus large de « politique ».

Fortement encouragée par le ministère, l'élaboration d'un tel projet doit permettre aux académies de définir une stratégie qui leur soit propre et, bien évidemment, d'associer l'ensemble des acteurs (services, établissements et écoles) à sa mise en œuvre. C'est sur ces projets que se fonde en principe la démarche de contractualisation engagée au cours des dernières années entre les académies et les services ministériels, le projet servant de support au dialogue avec l'administration centrale.

Suite aux observations qu'elles ont effectuées sur le terrain, les inspections générales ont été amenées à faire le constat suivant : dans l'ensemble, les projets académiques ont un impact encore limité. Il y a à cela plusieurs raisons.

Une élaboration en cercle restreint

Dans toutes les académies examinées, l'élaboration du projet s'est faite à l'initiative directe du recteur, sur la base des instructions ministérielles.

À Limoges, « l'élaboration de la stratégie académique a reposé sur une volonté d'impliquer les acteurs de terrain : une cellule académique a recueilli les résultats d'une réflexion des établissements, de groupes de travail et des partenaires qui ont souhaité y participer ; puis, à la suite d'un séminaire académique, des fiches actions ont été réalisées ». Mais presque partout, au moins dans un premier temps, ces projets ont été préparés en cercle restreint, dans la sphère des collaborateurs proches du recteur. Ici, l'élaboration du projet, constamment restée sous le contrôle du recteur, sans consultation des établissements, s'est conclue par une rédaction confiée à une dizaine de personnes. Ailleurs, le recteur a amorcé une réflexion à partir, d'abord, des travaux d'un groupe restreint qui a déter-

miné les thèmes de réflexion, puis en s'appuyant sur des équipes (professeurs, inspecteurs, chefs d'établissement) chargées d'élaborer des diagnostics et les grandes stratégies académiques. Dans une troisième académie enfin, en préalable à la rédaction du projet, les grandes lignes de la politique académique ont été diffusées par le bulletin d'information du rectorat et sur le site internet de l'académie, où un forum de discussion a été ouvert pour permettre à chacun d'exprimer son point de vue. Mais le projet, rédigé ensuite par un comité réduit de collaborateurs, ne s'est guère placé dans la continuité de la démarche initiale.

Des degrés de pertinence variables

Les projets académiques méritent d'être appréciés, notamment, sur la base de :

- leur conformité aux orientations nationales ;
- leur adaptation aux spécificités de l'environnement économique, social, culturel de la région ;
- l'adéquation entre leurs objectifs et le diagnostic porté sur la situation du système d'éducation de l'académie.

Sur le premier point, on constate que tous les projets académiques déclinent, en bonne conformité hiérarchique, les orientations nationales. On peut d'ailleurs se demander si le poids de cette conformité n'étouffe pas, pour nombre d'entre eux, l'originalité et l'initiative. Au point que l'on en arriverait presque à s'interroger sur la place que vient prendre et le rôle que peut jouer – entre la politique ministérielle et les projets d'établissement – tel ou tel projet académique. En leur état actuel, ont-ils bien tous à cet égard leur utilité ?

Sur le deuxième point, on note en général – c'est le cas par exemple pour les académies de Limoges, de Poitiers, de Clermont-Ferrand – que l'environnement régional est bien pris en compte.

Sur le troisième point, les inspecteurs généraux ont procédé à de nombreuses observations. Souvent, le diagnostic apparaît bien posé et le choix des objectifs qui en découlent pertinent. À Clermont-Ferrand ou à Limoges, les orientations retenues « répondent bien aux spécificités d'une région rurale ». À Poitiers, le projet académique est fondé sur un « diagnostic sans concession », focalisant « l'attention et les énergies sur un certain nombre de questions cruciales dans l'académie » et adapté aux « réalités locales en tenant compte de leurs spécificités économiques, sociales et culturelles ».

En revanche, on peut faire de certains projets académiques une lecture plus nuancée. Si parfois « les problèmes majeurs paraissent bien cernés », on ne peut que regretter l'absence de certaines analyses, comme celles qui auraient pu porter sur le poids des structures, l'orientation des élèves ou les défaillances de l'animation pédagogique. Ainsi, dans tel projet, des thèmes, considérés comme essentiels (la formation tout au long de la vie, l'insertion des jeunes, l'orientation et l'éducation prioritaire), sont traités de façon très

abstraite. Les engagements précis, contrôlables et fixés dans le temps sont rares. Le jugement des acteurs de terrain est, dans la plupart des cas, assez sévère : le projet académique leur apparaît comme « l'énumération d'objectifs très généraux doublonnant les orientations ministérielles ». Ils auraient préféré « l'affichage d'une hiérarchisation, assortie d'un calendrier, de quelques priorités précises correspondant mieux à la spécificité de l'académie ».

De la même manière, les évaluateurs de l'académie de Rennes avaient estimé, à l'époque de leur enquête, que le projet académique appelait « un prolongement qui prendrait la forme d'un programme d'actions hiérarchisant les priorités, identifiant précisément les difficultés et contraintes propres à l'académie, fixant des objectifs précis et un calendrier de travail ». Quatre ans après son évaluation, l'académie de Rennes a pris l'habitude de se doter, chaque année, de ce programme annuel d'actions académiques, qu'elle a baptisé « P3A ».

Des projets trop peu connus

Dans la plupart des académies, des efforts, parfois importants, ont été réalisés pour diffuser le projet auprès des acteurs concernés avec, dans bien des cas, une forte implication personnelle du recteur.

Les moyens employés sont multiples : distribution d'un résumé du projet joint aux bulletins de salaire des personnels, réunions de présentation, opérations en direction des services administratifs, des corps d'inspection et des chefs d'établissement dans le cadre de réunions de bassin de formation. Dans une académie du sud de la France, « le programme académique d'action apparaît généralement, aux yeux des chefs d'établissement, comme lisible, clair, normé. Ils le considèrent comme suffisamment large et général pour n'avoir aucune difficulté à y inscrire le projet d'établissement et le trouvent en adéquation avec leurs propres préoccupations ou difficultés ».

Cette dernière situation n'est toutefois pas la règle. En dépit des efforts de diffusion, les inspecteurs généraux ont souvent constaté, lors de leurs visites et entretiens, que le projet académique reste insuffisamment connu et qu'il joue rarement son rôle de charte commune pour l'action. À Orléans-Tours, à Poitiers, à Clermont-Ferrand ou ailleurs, les observations se recourent : le contenu du projet est mal connu, voire inconnu des acteurs de terrain, faute parfois d'un dispositif explicite de pilotage et de suivi. La perception des personnels d'encadrement, convaincus de l'utilité d'un projet académique qui définit des priorités, s'oppose à celle des enseignants, plus sceptiques devant une démarche qui leur paraît affaiblir le caractère national de l'éducation.

La plupart des projets académiques ayant été élaborés dans la période 1998-2000, nombreux sont ceux qui sont arrivés ou arrivent actuellement à terme. Pour l'élaboration des prochains projets, des redressements s'imposent donc, tant au niveau de la méthode suivie (qui, pour entraîner l'adhésion de tous, doit être encore plus ouverte), que du contenu des documents

produits. Ces derniers doivent s'appuyer sur un diagnostic de la situation de l'académie, sans importation de thèmes généraux, afin de définir durablement des axes pertinents à partir desquels des actions académiques claires et bien ciblées devront être conduites.

Une déclinaison encore peu cohérente

L'image d'un dispositif cohérent qui, selon un parfait emboîtement, ferait du projet académique une déclinaison régionale de la politique nationale, pour faire ensuite des projets de circonscriptions, d'écoles et d'établissements la déclinaison locale de la stratégie académique, n'est qu'une vision théorique d'ailleurs discutable (les différents projets n'ayant pas les mêmes objectifs). Dans les faits, l'impact du projet académique reste faible – y compris, parfois, sur les politiques académiques elles-mêmes.

■ *Un impact faible sur les politiques départementales*

Si les inspecteurs d'académie sont évidemment bien informés du projet académique, ils ne semblent pas en infléchir pour autant significativement leur politique départementale. À cet égard, le projet académique apparaît comme un révélateur des problèmes évoqués plus haut et qui touchent au positionnement des IA-DSDEN dans une politique académique. Dans nombre d'académies, malgré les efforts des recteurs, les inspecteurs d'académie ressentent – et expriment – une difficulté à se situer dans l'organisation académique.

■ *Un impact tout aussi faible sur les projets d'établissement*

Le projet académique a globalement peu d'effets sur les projets des établissements, notamment parce qu'il y est généralement insuffisamment connu. Ainsi, à Amiens, à Lyon ou à Orléans-Tours, au moment de l'évaluation, les objectifs ou les orientations du projet académique ne nourrissaient guère ni même n'influençaient l'élaboration des projets d'établissement, qui répondaient avant tout à une préoccupation locale.

■ *Des liens encore plus distendus avec le premier degré dont l'échelon de manœuvre reste le département*

Les inspecteurs généraux du groupe « enseignement primaire » ont récemment procédé à une vaste enquête sur l'organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire, portant sur dix-huit départements répartis dans quinze académies. Ils ont partout observé que, malgré les efforts notables entrepris par l'administration centrale et certains recteurs pour affirmer la réalité académique des enseignements du premier degré, l'émergence de cette réalité est lente et difficile : « Les inspecteurs des écoles primaires ont bien le sentiment d'appartenir à une unité académique et sont toujours satisfaits de participer à des rencontres à ce niveau. Cela étant, dans la réalité des choses, leur travail s'effectue dans le cadre quasi exclusif du département. L'échelon de manœuvre du premier degré est le

département. Que l'on ait à s'en plaindre ou à s'en réjouir, c'est une réalité plus que centenaire qui n'a pas connu les bouleversements des établissements du second degré. »¹

Aussi n'est-il pas étonnant de constater que les inspecteurs de l'éducation nationale ne se sentent guère concernés ou engagés par le projet académique. S'ils évoquent parfois la stratégie académique, c'est en se référant à sa traduction départementale. Les projets de circonscription s'inspirent des orientations nationales plutôt que du projet académique.

Dans ces conditions, ce dernier est peu ou pas connu des écoles. Les projets d'école ne l'évoquent donc pas, alors qu'ils se réfèrent explicitement aux priorités nationales. Il est vrai que cette ignorance du projet académique est souvent justifiée par la faiblesse de l'intérêt qu'il porte au premier degré.

Cette situation tient aussi au statut même de l'école primaire. À cet égard, les observations conduites par les inspections générales font régulièrement apparaître la diversité croissante des structures administratives des écoles et, partant, des modes de pilotage pédagogique de l'enseignement primaire. Simultanément parus en juin 2003, deux rapports sont venus dresser le tableau de cette diversité :

- le rapport de l'IGEN auquel on vient de faire allusion ;
- un rapport conjointement établi par l'IGEN et l'IGAENR sur l'évolution du réseau des écoles primaires².

Pour cette seconde enquête, les inspections générales ont étudié les différents types d'organisation des écoles en réseau dans un échantillon de sept départements (Ardennes, Calvados, Côte-d'Or, Loire-Atlantique, Rhône, Tarn et Vosges) « dont la diversité pouvait permettre l'analyse la plus large possible ». A ainsi été analysé, dans des contextes géographiques et socio-économiques fort variés, le fonctionnement de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) « concentrés » ou « dispersés », de réseaux d'écoles rurales (RER), de réseaux d'éducation prioritaire (REP) dont les formes diverses ne corrigent qu'imparfaitement, selon les inspecteurs généraux, les inconvénients de l'atomisation du réseau scolaire. En effet, le manque de définition pédagogique et administrative de l'école primaire (à la différence de l'EPL du second degré dont le statut est fixé par l'article L. 421-1 du Code de l'éducation) se retrouve et se répète dans les lacunes des textes législatifs et réglementaires qui définissent les regroupements d'écoles. Tout en se gardant d'analyser « de façon exhaustive tous les inconvénients liés [...] à l'absence de personnalité morale de l'école, notamment en ce qui touche à son fonctionnement interne (étendue des compétences du conseil d'école, rôle du directeur, définition du temps scolaire et partage délicat des responsabilités entre l'État et les communes) », les rap-

1. *L'organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire*, IGEN, juin 2003. Ce texte est consultable en ligne, ainsi que la plupart des rapports cités ici. On en trouvera la liste en fin d'ouvrage.

2. *L'évolution du réseau des écoles primaires*, juin 2003.

porteurs n'en estiment pas moins que, pour régler la question de l'inadaptation du statut de l'école et tout particulièrement celle de l'inexistence juridique de l'école intercommunale, « la révision des textes fondamentaux sera un jour nécessaire ».

C'est ainsi qu'avant d'émettre des recommandations d'actions visant à améliorer la mise en réseau des écoles primaires – partout de plus en plus nécessaire –, ils commencent par suggérer certains amendements et *addenda* qu'il conviendrait d'apporter aux textes fondateurs. Passant en revue chacun des articles concernés du Code de l'éducation qui pourraient être soumis à révision, ils concluent toutefois en ces termes : « Quitte à préciser, actualiser et même créer un nouveau statut légal des écoles et de leur regroupement, on peut évidemment se demander s'il ne faudrait pas aller jusqu'à les doter d'un statut d'établissement public. À la réflexion, cette question paraît prématurée au regard des changements préalables à opérer dans les mentalités. Tant sur le terrain de l'attachement des maires et des parents d'élèves à l'école de village ou de quartier, que sur celui des habitudes de travail internes à l'éducation nationale, les adaptations, bien que nécessaires, sont encore assez novatrices pour que l'on prenne le temps de la concertation indispensable à leur élaboration et pour qu'on en fasse l'expérimentation. »¹

Des interrogations qui subsistent

De leur lecture comparée des projets académiques, les évaluateurs de l'enseignement dans les académies dégagent deux constats complémentaires, valables au plan général et de façon permanente.

■ *Quelle place pour un projet parmi d'autres ?*

La question est souvent posée – elle représente l'une des difficultés cruciales de tout pilotage d'une organisation complexe par une politique de projet – de l'articulation entre les différents niveaux d'élaboration de projets et, par conséquent, de l'articulation entre eux de ces divers projets. C'est toute la question du degré de dépendance entre politique nationale, projet académique, projet départemental, projet de circonscription, projet d'établissement, projet de zone d'éducation prioritaire (ZEP), projet d'école. On pourrait d'ailleurs ajouter à cette énumération les multiples projets liés aux politiques éducatives locales.

En ce qui concerne l'existence (ou l'absence) de projets à l'échelon le plus immédiatement proche du rectorat, l'exemple de l'académie de Clermont-Ferrand est intéressant. Deux des quatre départements de l'académie – le Cantal et le Puy-de-Dôme – se sont dotés de projets qui, au-delà de leurs différences formelles, « sont convergents dans leur bilan et dans leurs propositions et s'inscrivent dans le cadre du projet académique, auquel ils se réfèrent ». Pour autant, ces deux projets départementaux n'ont pas fait

1. Il convient de noter que l'article 86 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales rend désormais possible une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire.

l'objet d'une validation académique : « Le projet académique ne prévoit pas explicitement, en effet, la conception de projets départementaux. Ce contexte particulier explique l'absence de formalisation d'un projet dans l'Allier et dans la Haute-Loire, ces deux inspections académiques doutant de la légitimité d'un projet propre. »

■ *La difficile conciliation entre la politique de projet et la « logique descendante » des priorités nationales*

Le second constat concerne l'articulation entre le niveau national et le niveau académique et, au-delà, la légitimité même de la démarche. Dès le début de leurs opérations d'évaluation de l'enseignement dans les académies, les inspecteurs généraux ont posé la question en ces termes : « L'expérience de Rennes, comme celle d'autres académies, montre que le rôle spécifique d'un projet académique, entre politique nationale et projets d'établissement (ou de bassin), ne va pas de soi. Le projet académique court le risque de n'apparaître que comme la déclinaison des priorités nationales, faiblement articulée avec les spécificités régionales, le projet d'établissement venant à son tour paraphraser le projet académique : logique descendante peu compatible avec une authentique démarche de projet. »

Pour l'heure, en tout cas, en raison sans doute de ses ambiguïtés comme des obstacles qu'elle rencontre, et en dépit de l'énorme investissement qu'elle a exigé de la part des académies, la démarche du projet académique n'est pas véritablement entrée dans les mœurs.

La politique des bassins

Le besoin d'un niveau intermédiaire entre celui de l'académie et celui des établissements a presque partout conduit à la création de bassins d'éducation et de formation (BEF). Apparus il y a une vingtaine d'années à l'initiative de certains recteurs (celui de Versailles, puis celui de Lille), mais situés en principe hors de la hiérarchie académique, ces échelons infradépartementaux doivent permettre le travail de proximité nécessaire au développement d'une politique éducative cohérente.

Une terminologie fluctuante, pour une géographie qui se cherche

Au cours du premier semestre de l'année scolaire 2002-2003, le groupe « établissements et vie scolaire » (EVS) de l'IGEN a procédé à une enquête spécifique sur la place et l'impact des bassins dans huit académies, au sein desquelles le fonctionnement des BEF de douze départements a été étudié¹. Les résultats de cette enquête rejoignent et confirment les conclusions auxquelles sont jusqu'ici parvenus les divers évaluateurs de l'enseignement dans les académies.

1. *Les bassins d'éducation et de formation : quelle plus-value pour le service public ?*, IGEN, juin 2003.

On remarque tout d'abord que, d'une académie à l'autre, la terminologie fluctue et s'écarte de la dénomination ministérielle, telle qu'elle apparaît dans la circulaire n° 2001-114 du 20 juin 2001 fixant les orientations relatives aux bassins d'éducation et de formation. Ainsi parle-t-on à Rennes de bassins d'éducation, à Montpellier de bassins d'éducation et d'insertion, à Poitiers de bassins de formation ou d'activités, à Rouen de réseaux d'unités d'enseignement, à Caen de bassins d'éducation concertée, etc. Cette diversité d'appellations reflète la diversité des pratiques sur le terrain. Elle reflète également le caractère empirique de la mise en place des bassins, selon des historiques et des priorités propres à chaque académie.

La géographie des bassins, leur dimension et leurs principes de démarcation sont tout aussi divers. Le découpage du territoire académique en bassins fut partout une opération complexe ; dans plusieurs cas, ce découpage a évolué dans le temps, les critères retenus étant variables d'une académie à l'autre.

Les bassins peuvent être calqués sur les parcours possibles des élèves, comme dans l'académie de Lyon, où ils sont de taille très inégale et parfois volontairement non homogènes. Ils peuvent comprendre un grand lycée doté de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) ou de sections de technicien supérieur (STS), sur un espace qui regroupe l'ensemble des formations de proximité permettant à un élève entrant au cours préparatoire de suivre, à l'intérieur d'un même secteur géographique, un parcours scolaire qui l'amènera jusqu'à des formations de niveau postbaccalauréat.

Ils peuvent, comme dans l'académie de Limoges, correspondre aux districts. Il a en effet été possible, dans cette académie, de faire coïncider, à peu de choses près, les limites des bassins avec celles des districts existants. L'intégration du premier degré s'en trouve facilitée et permet de privilégier la réflexion interniveaux.

Les difficultés que peuvent poser les découpages géographiques sont particulièrement sensibles dans les zones urbaines. Entre un découpage artificiel de ces grands centres ou leur intégration dans un seul et même bassin, il ne semble pas se dégager de solution satisfaisante. Une taille excessive est un frein à la concertation, objectif souvent premier des bassins ; à l'inverse, une taille trop réduite présente l'inconvénient d'exclure certains établissements qui appartiennent pourtant à la zone réelle de parcours des élèves.

Des missions à géométrie variable

La mise en place des bassins a conduit les académies à en faire l'espace approprié et privilégié d'une réflexion sur les pratiques pédagogiques et la mutualisation des expériences. En adoptant la dénomination de BEC (bassin d'éducation concertée) au lieu de celle de BEF, l'académie de Caen a précisément voulu souligner son « intention de voir traiter dans ce cadre toutes les questions pédagogiques et éducatives et pas seulement celle de l'adaptation des appareils locaux de formation aux divers contextes économiques et

sociaux ». La présence, dans un même bassin, d'établissements de nature différente – collèges, lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) et lycées professionnels (LP) – favorise les échanges de pratiques. En amenant les équipes éducatives à prendre conscience, quel que soit leur établissement d'exercice, de l'hétérogénéité des situations, des publics et des besoins de ces derniers, la confrontation des situations et des expériences est une invitation à travailler plus efficacement pour limiter les effets de cette hétérogénéité.

Dans l'académie de Rennes, où une tradition de cloisonnement marqué entre les inspections académiques et le rectorat isolait fortement premier et second degrés, le bassin a été considéré comme le tout premier lieu de la mise en œuvre du projet académique.

Ce souci de liaison entre les bassins et la réalisation du projet académique est largement présent dans les académies. Déclarés lieux de réflexion et de propositions collectives, les bassins reçoivent ou se donnent en outre d'autres missions très variables :

- participation à l'élaboration de la carte locale des formations ;
- liaisons intercycles (malheureusement trop souvent limitées aux seules charnières collège-lycée et lycée-postbaccalauréat) ;
- dialogue et information sur l'actualité pédagogique et institutionnelle ;
- gestion des remplacements.

Sur la première de ces missions, certains rapporteurs soulignent le faible rôle du bassin comme lieu d'émergence d'une demande coordonnée : la plupart du temps, l'élaboration de la carte des formations et des options passe encore par un dialogue direct entre rectorats et établissements.

Un pilotage encore mal stabilisé

Les bassins font souvent l'objet d'un double pilotage, rectoral et départemental : rectoral, du fait des commandes directes que leur présentent les conseillers techniques des recteurs ; départemental, par la place que peuvent y prendre les inspecteurs d'académie.

La compétence de ces derniers sur le dispositif infradépartemental que constituent les bassins pourrait sembler aller de soi : si les inspecteurs d'académie ne participent pas à ce qui se passe dans les bassins, le risque est grand qu'ils perdent un contact important avec les enseignements du second degré. La question est cependant plus complexe. Souvent simplement « invités » aux réunions lors de la phase initiale de mise en place des bassins, certains inspecteurs d'académie tendent maintenant à y assumer un rôle plus hiérarchique, voire à piloter directement le dispositif. Cette évolution, qui leur permet de prendre réellement place dans le fonctionnement global du second degré, peut aussi étouffer l'initiative et le fonctionnement des bassins. « Lorsque les IA-DSDEN se réservent le pilotage », a-t-on constaté, « le dispositif grippe. » L'initiative de réflexion est-elle compatible avec ce type de présence hiérarchique directe ? Une certaine autonomie n'est-elle

pas nécessaire pour que le bassin puisse constituer une unité de travail et d'innovation pédagogique efficace ?

Quant aux modes d'animation, ils sont variables : coanimation par trois chefs d'établissement issus des trois grandes familles d'établissement (collège, LEGT, LP) ou animateur unique, élu ou choisi parmi les chefs d'établissement.

Vide juridique ou garantie de souplesse ?

Espace d'échanges et de propositions, le bassin est maintenant présent dans l'organisation et surtout dans le fonctionnement du système. Il n'a cependant pas encore véritablement trouvé sa place. Des questions subsistent, qui ne sont pas spécifiques à telle ou telle académie. Elles résultent en partie de l'absence de statut juridique du bassin. Venant *a posteriori* valider, pour en prôner la généralisation, des démarches spontanées qui avaient d'ores et déjà mobilisé nombre d'acteurs et suscité beaucoup d'espoirs sur le terrain, la circulaire du 20 juin 2001 constitue – pour reprendre le qualificatif employé par les inspecteurs généraux du groupe EVS – un « texte de nature infraréglementaire ». En effet, il n'était pas juridiquement possible de faire, par circulaire, des bassins d'éducation et de formation « un niveau administratif ou hiérarchique supplémentaire qui modifierait les règles de gestion du système éducatif et les responsabilités institutionnelles de chacun ». Il n'était pas davantage souhaitable de le faire. Les bassins doivent rester « simplement un cadre d'animation », dans une « démarche fédérative » qui accorde « la primauté à l'animation pédagogique ». C'est à cette garantie de souplesse que les inspecteurs généraux relient la plus-value que les bassins peuvent apporter au service public d'éducation : « C'est finalement leur grande plasticité qui est leur atout », concluent-ils.

Toutefois, si à travers plusieurs exemples académiques on mesure l'intérêt de l'existence d'une telle structure infradépartementale, on en mesure aussi la fragilité et les ambiguïtés. Le bassin est-il un lieu d'expérimentation et de confrontation partagé par des établissements autonomes ou le relais du projet académique, tant dans ses déclinaisons de la politique nationale que dans ses options spécifiques ? Le dynamisme du bassin n'est-il pas par ailleurs étroitement dépendant de la personnalité de son coordonnateur ? Étroitement dépendant, également, de la participation des corps d'inspection pédagogique ? De la formation des équipes éducatives ? En outre, si le bassin n'est pas censé être un échelon supplémentaire de gestion, la distinction n'est pas, dans certains cas, facile à établir : on a vu que les bassins peuvent jouer parfois un rôle dans l'élaboration de la carte des formations ou la gestion des remplacements.

Au-delà de la question du développement et de la reconnaissance encore limités des bassins, leur fonctionnement actuel paraît souffrir, au plan technique et organisationnel, de trois handicaps :

- la très fréquente absence de représentation ou de participation de l'enseignement primaire (absence dommageable à la liaison entre l'école et le collège) ;
- l'exclusion, tout aussi fréquente, de l'enseignement privé ;
- la rigidité des frontières départementales, qu'il serait sans doute logique, dans nombre de cas, de transgresser pour aboutir à la création de bassins transdépartementaux plus cohérents.

Dans leur rapport de juin 2003, les inspecteurs généraux du groupe EVS de l'IGEN ont sur ce dernier point salué une trop rare initiative : celle prise dans l'académie de Grenoble, où les départements de l'Ardèche et de la Drôme ont été partagés en trois bassins bidépartementaux, Nord, Centre, Sud, tenant compte d'une « réalité de territoire, celle d'une activité humaine déclinée dans une zone géographique [...] qui recoupe un bassin d'emploi et un bassin de vie ». La question de l'articulation des bassins avec d'autres découpages, notamment celui des zones d'emploi de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou celui des pays (tels que les ont mis en place les lois d'aménagement du territoire de 1995 et 1999) apparaît, en effet, fondamentale. À Nantes, où le conseil régional privilégie le travail de proximité dans le cadre des vingt pays, les autorités académiques ont parfois revu le découpage des bassins pour que leurs contours épousent mieux les frontières de tel ou tel de ces pays : mais, comme le notent les évaluateurs de l'enseignement dans cette académie, « les délimitations des bassins de formation, compte tenu des buts poursuivis (lieux privilégiés d'échange d'idées et de mutualisation des ressources), peuvent obéir à d'autres raisons que celles qui animent une collectivité territoriale soucieuse de promouvoir les pays ».

Là où ils existent, les bassins semblent d'ores et déjà être un lieu où l'on peut mesurer, de façon immédiatement tangible, la capacité de l'École à s'ouvrir aux collaborations et partenariats extérieurs. Dans leur enquête, les inspecteurs généraux ont identifié une dérive possible, celle d'un fonctionnement obéissant – selon un travers institutionnel bien connu – à des logiques exclusivement internes au ministère de l'éducation nationale. Ils notent en effet que les bassins se voient pour l'instant largement supplantés, dans leurs relations avec les administrations déconcentrées et les collectivités locales, par la ligne hiérarchique (académie, département, EPLE), « même si [leur] représentation fonctionnelle dans certains dispositifs est réelle, tout particulièrement ceux de l'orientation, de l'insertion et de la consultation sur la carte scolaire ». Toutefois, notent-ils également, dans les académies où la politique des bassins est active, les représentants du monde économique apprécient de trouver, à un tel échelon de proximité, des interlocuteurs parmi les responsables de leur environnement éducatif immédiat : « Dans le domaine de l'information sur les métiers et les formations, à l'occasion de la mise sur pied et de l'animation de salons régionaux ou départementaux, les bassins sont au centre de collaborations fructueuses qui permettent en outre d'unir les efforts de plusieurs corps de fonctionnaires. »

C'est probablement dans ce domaine des partenariats de proximité – tant avec le milieu économique local et avec le milieu associatif qu'avec les autres partenaires institutionnels de l'éducation nationale (autres services de l'État, collectivités territoriales, établissements d'enseignement agricole, etc.) – que d'ores et déjà les bassins remplissent le mieux la mission qui leur a été fixée par la circulaire du 20 juin 2001. Ces structures, certes encore jeunes et loin d'être stabilisées, ne seraient-elles pas finalement le lieu où l'École réaliserait le plus simplement et le plus concrètement sa lente et difficile ouverture au monde extérieur ?

Les relations avec les partenaires

À l'heure où toutes les administrations mettent en place une « démarche qualité », fondée sur l'écoute des usagers, la question des relations du système d'éducation avec ses divers partenaires revêt une actualité particulière. Pour réaliser la mutation qu'on lui demande d'opérer et pour répondre aux attentes de ses « usagers », l'École sait qu'elle doit s'ouvrir toujours davantage sur le monde extérieur.

Une ouverture sur l'extérieur encore limitée

Cette ouverture semble encore restreinte. Ainsi, dans le domaine des partenariats éducatifs internationaux, les rapports d'évaluation de l'enseignement dans les académies ne font guère état d'avancées notables. Si les évaluateurs ont peut-être insuffisamment pris en compte cette dimension, il n'en demeure pas moins que l'ouverture internationale figure rarement parmi les ambitions et les objectifs de leurs interlocuteurs. Ceux de Rennes avaient toutefois noté qu'en réponse aux orientations souhaitées par le conseil économique et social de Bretagne, on attendait que le système d'éducation breton apportât sa contribution à la conquête de marchés extérieurs, considérée comme un des enjeux du XXI^e siècle. Afin d'assurer la survie des activités régionales, était alors avancée « l'idée d'un plan d'internationalisation de la Bretagne multipartenarial qui engloberait les systèmes de formation ». Fortement soutenue par l'implication personnelle du recteur, cette « internationalisation » du système d'éducation a commencé à se traduire, ces dernières années, par une généralisation des sections européennes, par un pilotage de la carte des langues vivantes marqué par la création de « pôles linguistiques » et par des opérations spécifiques d'échanges pour les lycées professionnels.

Les rapports d'évaluation ne font guère plus de place à la question du partenariat avec les entreprises. Là aussi, peut-être les inspections générales se sont-elles insuffisamment penchées sur ce thème. Toujours est-il que les signes d'un tel partenariat sont peu visibles dans la quinzaine de politiques académiques observées à ce jour. Entre autres questions se situant à la convergence de l'École et du monde de l'entreprise, la relation formation-emploi et la revalorisation de l'image de l'enseignement professionnel

sont pourtant bien au cœur des orientations affichées par les académies. Il n'empêche que les représentants du monde économique sont indéniablement peu présents dans le champ éducatif.

Une exception mérite d'être signalée, celle de l'académie de Nantes, où se sont établies des relations constructives et fructueuses entre le rectorat et les entreprises et organisations professionnelles : participation à la formation continue des enseignants, matériel mis à la disposition des établissements, utilisation par les professionnels de plates-formes technologiques, travail commun sur la validation des acquis professionnels.

En revanche, les missions d'observation ont davantage mis en lumière les relations entre l'École et les collectivités territoriales, ainsi que d'autres partenariats plus ciblés.

L'École et les collectivités territoriales

Les relations entre l'École et les collectivités territoriales se sont évidemment fortement développées depuis l'entrée en application, il y a vingt ans, des lois de décentralisation. Il est d'ailleurs à noter qu'au-delà du partenariat institutionnel voulu par ces textes, on trouve souvent un partenariat contractuel, qui dépasse les strictes obligations légales et s'exprime notamment à travers des contrats éducatifs locaux, des contrats locaux de sécurité, des contrats locaux d'accompagnement scolaire, etc. Il convient d'évoquer aussi la question essentielle de la carte des formations.

Même si des instances de partenariat institutionnel comme les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN) et le conseil académique de l'éducation nationale (CAEN) fonctionnent parfois mal et ne jouent pas le rôle qui aurait pu ou pourrait être le leur, les inspections générales, dans leur examen des partenariats École-Région, constatent généralement la bonne qualité, voire le « climat tout à fait consensuel » des relations entre les parties concernées.

Dans l'académie de Lyon, l'une des plus urbaines des académies considérées, les partenariats avec les collectivités territoriales sont qualifiés par les évaluateurs de « particulièrement vivaces ». Le fait que la Région Rhône-Alpes englobe deux académies explique sans doute ce constat. La Région a rapidement assumé ses obligations légales et adopté dès 1995 le plan régional des formations professionnelles (PRDF) prévu par la loi quinquennale de 1993 sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle.

À l'inverse, le rapport sur l'académie de Limoges, académie où l'évolution de la carte des formations est un point crucial, fournit une illustration des obstacles auxquels la mise en œuvre du PRDF peut se heurter : ce PRDF « ne constitue pas un instrument de travail pour la Région. [...] Il est frappant de constater que, malgré l'affirmation d'une prudence nécessaire, les propositions d'évolution de la carte des formations sont des projets de création ou de transformation, jamais de réduction. [...] Les collectivités territoriales écartent les hypothèses de fermeture qu'elles considèrent comme un

appauvrissement ». À Clermont-Ferrand, où la question de la ruralité se pose dans des termes identiques, les évolutions de la carte des formations sont mieux acceptées, mais celle-ci demeure « un fragile équilibre entre réponse de proximité, nécessairement polyvalente, et émergence de pôles professionnels plus spécialisés ».

Les missions d'observation font d'ailleurs un peu partout le même constat : l'attention que les élus portent à l'École a parfois des impacts négatifs sur la rigueur de la carte scolaire. Aux yeux des élus, en effet, l'établissement scolaire et les diverses filières qu'il abrite, quel que soit le niveau concerné, constitueraient un acquis à préserver à tout prix. Ainsi est par exemple fortement ancrée, jusqu'au cœur des professions de foi des candidats aux élections municipales, l'idée, pourtant discutable, qu'une fermeture d'école est en soi un drame à éviter.

Les instances académiques, de leur côté, ne donnent pas toujours l'exemple de la rigueur. La plupart du temps, on ne trouve pas d'analyse précise et motivée des ouvertures et fermetures de section. Le processus est toujours identique : on part des demandes des établissements en matière d'ouvertures et de fermetures de classes et d'options, la carte des formations devenant de ce fait une somme de décisions singulières. Il n'est pas aisé d'obtenir un récapitulatif de ces créations et suppressions et moins encore de disposer d'une mise en perspective au regard de l'emploi et du contexte régional des choix ainsi faits. Les contraintes d'aménagement du territoire qui incitent à conserver des structures à faibles effectifs dans des secteurs en déclin, de même que la présence d'équipements, comme celle aussi de personnels enseignants difficiles à reconverter, bloquent des évolutions souhaitables.

Ce sont donc bien deux logiques qui s'affrontent :

- l'une qui, se réclamant des principes d'aménagement du territoire, disqualifie *a priori* toute tentative de rationalisation de la carte des formations, au motif que le maintien et le renforcement, coûte que coûte, de l'appareil de formation serait un facteur de dynamisation régionale ;
- une autre, qui se préoccupe avant tout de poser le problème des structures en termes de besoins, de pertinence pédagogique, d'avenir des élèves et de bon usage des deniers publics.

Dans ce débat, même si l'on a vu que l'attachement aux structures existantes gardait tout son poids, peuvent être opposées la vision partielle du rectorat – centrée sur les établissements de l'enseignement public – et celle, plus ample, de la Région, qui englobe aussi l'enseignement privé, l'enseignement agricole, l'apprentissage, la formation professionnelle continue et repose sur une meilleure connaissance de la situation de l'emploi et donc des débouchés professionnels.

Les avancées récentes – car elles existent – ont été le fait des Régions qui, maîtrisant l'ensemble de l'appareil de formation, se sont dotées d'outils d'analyse de l'emploi local et des besoins en formation. C'est le cas par

exemple de la Bretagne et de l'Île-de-France. La mise en perspective par la Région est plus aisée car elle n'est pas contrainte, comme l'académie, par l'horizon, toujours immédiat, de la rentrée scolaire.

D'autres partenariats, immédiats et concrets

Deux autres domaines de partenariat font l'objet d'observations intéressantes : celui de la vie scolaire et celui de la vie culturelle.

■ *Dans le domaine de la vie scolaire : partenariat sécuritaire ou éducatif ?*

En matière de vie scolaire, l'institution éducative ne ferait-elle appel à l'aide de partenaires extérieurs qu'après avoir constaté ses difficultés à faire face, seule, aux demandes renouvelées de ses publics ? La question mérite d'être posée.

Si, dans les académies où le développement des actes d'incivilité est relativement récent, l'anticipation des phénomènes de violence n'est pas encore un comportement habituel des équipes éducatives et si, dans les contextes de tension, l'administration de l'établissement hésite, parfois, à sortir de la sphère administrative traditionnelle, à l'inverse, les établissements situés dans des quartiers difficiles et confrontés aux difficultés de la vie scolaire les plus lourdes ont pris l'habitude de nouer des partenariats institutionnels forts avec le ministère de la justice et les services chargés de la sécurité.

Dans l'académie de Rennes, toutefois, le constat a été différent. Peut-être parce que les problèmes de petite délinquance en milieu scolaire n'y viennent qu'au second plan, loin derrière ceux qui relèvent de troubles psychosociaux plus profonds (alcoolisme, drogue, maltraitance, violence sexuelle, conduites suicidaires), les démarches de prévention sont nombreuses et relativement plus anciennes qu'ailleurs. Les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), notamment, semblent bien implantés dans cette académie et le dispositif de prévention « rassemble, dans un maillage institutionnel étroit, tous les partenaires concernés : inspections académiques, conseils généraux, directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DASS), services de police et de justice ». Initiative manifestement originale, une convention a été signée entre l'académie de Rennes et l'union régionale des médecins libéraux, dont le premier résultat a été la réalisation d'un *Agenda de l'ado bien dans sa peau* destiné aux 33 000 élèves de troisième de l'académie. Tous les partenaires institutionnels – procureur général, protection judiciaire de la jeunesse et gendarmerie, notamment – se sont félicités de la qualité du dialogue et de la coopération établis avec le rectorat et les inspections académiques.

Mais dans ce domaine précis de la vie scolaire, parmi les académies observées, celle de Créteil est indiscutablement celle qui retient le plus l'attention. L'éducation nationale y est tout naturellement un partenaire

majeur de la politique de la ville. Elle affirme sa présence parmi les acteurs de cette politique dans deux directions principales. La première est l'effort qu'elle poursuit en faveur de l'éducation prioritaire. Les ZEP, qui sont, comme on le sait, au cœur de la politique académique, impliquent en effet le travail en équipe à l'intérieur des établissements, mais aussi l'action partenariale au niveau local. La seconde est le dispositif « École ouverte », même si son développement semble encore loin d'être parvenu à la hauteur des enjeux et des défis auxquels l'académie est confrontée.

Au total, la participation à la politique de la ville demeure, dans tous les cas, fragilisée par la variété des dispositifs (ZEP, contrats de ville, contrats locaux de sécurité, grands projets de ville, etc.), la complexité des procédures et la diversité des partenaires.

■ *Dans le champ de la vie culturelle : l'école et les arts rédempteurs*

Il est un point sur lequel nombre d'observations convergent : celui des partenariats de l'École avec les milieux culturels et artistiques. Il faut souligner, en ce domaine, les rapprochements entre, d'un côté, instances académiques et établissements, de l'autre, acteurs extérieurs ou institutions non scolaires.

Ainsi, dans l'académie de Limoges, la politique d'action culturelle en milieu scolaire est apparue aux inspecteurs généraux comme une réalité bien ancrée : « La vigueur de cette action culturelle repose sur un partenariat important et efficace, défini dans une convention-cadre entre le rectorat et la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). » De son côté, l'académie d'Orléans-Tours, au moment de l'opération d'évaluation (2000-2001), participait pleinement et fréquemment à des manifestations extérieures dans le domaine culturel.

Les exemples de projets et d'actions qui, ici ou là, ont frappé l'attention des missions d'observation sont révélateurs : le dénominateur commun de la dynamique de ces projets et de la réussite de ces actions n'est autre que leur dimension *concrète*. Ils mettent en œuvre des pratiques nécessairement transdisciplinaires et fédératrices et ont pour point d'aboutissement, pour les élèves concernés, des prestations ou des productions valorisantes puisque susceptibles d'être présentées et partagées.

Devant ce constat, on en viendrait à se demander si une telle énergie périscolaire ne serait pas le signe de la quête d'une rédemption que l'École n'a pas su trouver par elle-même et en elle-même. La culture n'est-elle pas trop rapidement perçue comme la panacée contre l'endormissement et le manque d'ambition de l'École ?

Un partage de plus en plus nécessaire

De ce relevé d'occurrences et au-delà des spécificités – positives ou négatives – repérées dans telle ou telle académie, il ressort que la dimension désormais nécessairement partenariale du pilotage des systèmes d'éducation, d'une part et, d'autre part, de la mise en œuvre d'un nombre croissant

d'actions éducatives est loin d'être pleinement et également intégrée dans les stratégies et les politiques observées.

Si l'on note un peu partout, entre les divers maillons de la chaîne administrative et pédagogique, un partage sans cesse plus large du pilotage et des réalisations qui en résultent, l'éducation nationale doit, en matière d'ouverture sur l'extérieur, poursuivre la réflexion qui lui permettra de se déprendre d'habitudes héritées d'une tradition gestionnaire autarcique et d'une position sur le marché de la formation certes encore hégémonique mais de moins en moins monopolistique.

Le pilotage pédagogique : des réponses partielles à de vrais besoins

Le pilotage pédagogique d'une académie passe notamment par la formation, initiale et continue, de ses enseignants, puis par leur accompagnement, qu'il s'agisse de les aider à surmonter les difficultés qu'ils peuvent rencontrer ou de mieux les encadrer à travers l'action des corps d'inspection territoriaux.

La formation des enseignants

La formation initiale en question

Si les éléments relatifs à la formation initiale sont peu nombreux dans les rapports d'évaluation de l'enseignement en académie, il se trouve que les inspections générales ont récemment mené sur la formation des enseignants une réflexion conjointe qui a donné lieu, en février 2003, à la publication d'un rapport intitulé : *La formation initiale et continue des maîtres*¹.

S'agissant des rapports d'évaluation des académies, il convient d'évoquer brièvement les appréciations que les inspecteurs généraux ont recueillies auprès des jeunes enseignants sur la formation qu'ils ont reçue en institut universitaire de formation des maîtres (IUFM). Sans doute ces jugements sont-ils à accueillir avec prudence, une formation ne pouvant préparer à toute la variété des situations concrètes et singulières. Ils n'en sont pas moins significatifs.

Si, à Rennes, cette formation initiale a fait l'objet d'une appréciation plutôt positive, il n'en va pas de même partout. Ainsi, à Lyon, la formation pédagogique et didactique était jugée incertaine dans divers domaines. Les jeunes professeurs des écoles, en particulier, ont dit se sentir insuffisamment préparés aux gestes quotidiens du métier et à la polyvalence propre de l'école

1. Dont l'IGAENR a rendu compte dans son *Rapport général 2003*, La Documentation française, p. 67-76.

primaire. Il en va de même à Créteil où, de l'avis de la plupart des jeunes enseignants, leur formation leur a insuffisamment appris à répondre aux besoins de publics scolaires difficiles. À Clermont-Ferrand, académie pourtant « obsédée par la ruralité », les jeunes professeurs des écoles ont dénoncé l'insuffisante préparation à l'enseignement en classes à plusieurs niveaux ou constituées de publics hétérogènes. Les professeurs de lycées et collèges, pour leur part, auraient souhaité bénéficier d'une formation pratique à spectre plus large et d'une préparation plus approfondie à des contextes d'enseignement spécifiques (élèves handicapés, travail en ZEP). Ils ont regretté la faiblesse de leur formation à l'évaluation.

L'utilité des stages pratiques comme des ateliers professionnels est en revanche soulignée et, de tous les formateurs, les plus appréciés sont les instituteurs maîtres formateurs : « Ils répondent aux questions pratiques, donnent des conseils utiles et savent articuler théorie et pratique. » Toujours à Créteil, académie où le pourcentage de personnels non titulaires (maîtres auxiliaires, contractuels, vacataires) du second degré est très supérieur à la moyenne nationale, les responsables éducatifs regrettent souvent chez ces enseignants une absence de formation initiale, dont pâtissent leurs pratiques.

Le rapport sur l'académie d'Orléans-Tours signale deux faiblesses. S'il souligne d'abord, comme celui de Clermont-Ferrand, de Lyon ou de Créteil, l'écart entre la formation reçue et les besoins ressentis dans la réalité du métier, il se montre par ailleurs critique sur le choix des lieux où les professeurs stagiaires poursuivent leur formation. Ces lieux de stage, en effet, seraient souvent déterminés par des contraintes de gestion plus que par le souci de la qualité de la formation (les tuteurs étant alors choisis par défaut). En outre, la plupart des futurs professeurs du second degré effectuent leurs stages en lycée alors que la grande majorité d'entre eux sont ensuite affectés en collège.

Une formation continue, elle aussi, critiquée

Si la formation continue donne lieu, ici ou là, à quelques appréciations élogieuses (autour, par exemple, de l'utilisation des nouvelles technologies), les réserves et les critiques sont néanmoins fort nombreuses.

■ *Certaines critiques portent sur le dispositif*

Comme on le sait, le recteur, à partir des besoins recensés, établit un cahier des charges, que l'IUFM transforme en appel d'offres (le principe de la préparation du cahier des charges par le rectorat est d'ailleurs parfois mis en cause par les IUFM, qui s'estiment abusivement écartés de son élaboration). Alors seulement est établi, à l'issue d'un délai souvent jugé trop long, le plan académique de formation (PAF). En somme, le recteur est *maître d'ouvrage* en tant qu'il établit un cahier des charges, l'IUFM *maître d'œuvre* en tant qu'il traduit ce cahier des charges en actions de formation, présentées dans le PAF puis – en principe – mises en place.

Un constat se retrouve sur l'ensemble du territoire : encore aujourd'hui, l'intégration de l'ancien dispositif des missions académiques à la formation des personnels de l'éducation nationale (MAFPEN) au sein des IUFM est imparfaitement réalisée, tout comme celle de la formation continue départementale des maîtres du premier degré dans un dispositif académique. Jugé plus efficace, le système antérieur est souvent regretté : il subsiste même parfois des cahiers des charges départementaux plus ou moins occultes. Tous les acteurs s'accordent pour souligner la lourdeur de la nouvelle organisation.

A contrario, des dispositifs qui accordent à l'IUFM une place moins hégémonique sont appréciés. C'est le cas à Montpellier où le maître d'œuvre n'est plus l'IUFM mais la délégation à la formation professionnelle et à l'innovation (DAFPI), l'IUFM n'étant plus qu'un « opérateur privilégié ». Dans la pratique, la formation continue est de moins en moins assurée par l'IUFM, débordé par sa mission de formation initiale. Toute une part de la formation est alors prise en charge par les IEN dans les circonscriptions et, pour le second degré, par ladite DAFPI et les corps d'inspection. Ce recadrage du dispositif est apprécié par les personnels, qui considèrent que la formation continue est aujourd'hui plus adaptée à leurs besoins réels qu'elle ne l'était auparavant.

À Besançon, même si la « tentative de reprise en mains » de la formation continue par le rectorat n'avait pas encore (au moment des enquêtes) « donné les résultats escomptés », on a observé une évolution similaire : « Le recteur a repris les rênes, en rapatriant au rectorat les anciens collaborateurs de l'ex-MAFPEN, et en demandant au collège des IA-IPR d'élaborer un projet de cahier des charges qui serait l'expression en quelque sorte de la maîtrise d'ouvrage à son prestataire, l'IUFM. »

■ *D'autres critiques portent sur les modalités pratiques*

Outre le « brouillage des dispositifs et des circuits » et le peu de temps dont disposent les enseignants du second degré auxquels il est par ailleurs demandé de s'impliquer dans les réformes, trois difficultés particulières peuvent contribuer à renforcer le sentiment de frustration des professeurs face à la formation continue et l'impression que cette dernière traverse une forme de « crise ».

La première difficulté est celle du remplacement des professeurs en formation. À Orléans-Tours, par exemple, les moyens consacrés au remplacement que requiert la formation continue sont jugés trop faibles. À Clermont-Ferrand, l'injonction « pas de classes sans enseignants » est difficilement compatible avec une offre large de stages « présentiels » (concentrés à l'IUFM) et un effectif de remplaçants insuffisant.

La deuxième est celle de l'évaluation des actions organisées. Cette étape semble globalement négligée. Les rapporteurs notent l'absence d'évaluation véritable des formations, de leur incidence sur l'enseignement et, au

bout du compte – et c'est bien pourtant là le véritable objectif – sur les résultats des élèves.

En dernier lieu se pose, dans certaines académies, le problème de la ressource insuffisante en intervenants, notamment dans le domaine de l'enseignement professionnel.

■ *D'autres critiques, enfin, portent sur le contenu des formations*

Souvent, les enseignants estiment que la formation ne correspond guère à leurs préoccupations. Ainsi, la plupart des professeurs ont ici une image négative de celle qui leur est proposée par l'académie, qu'ils jugent trop théorique. Leur préférence va à des actions bien ciblées. Ailleurs, ils estiment que la didactique des disciplines n'est pas suffisamment privilégiée : « Les professeurs regrettent la faible part des formations disciplinaires ou de spécialité dans le plan académique de formation. » Dans une autre académie, le PAF, disent les enseignants, ne répond guère à leurs attentes, qui, comme ailleurs, se ramènent à un double besoin : besoin scientifique, afin de mettre en œuvre des programmes qui évoluent ; besoin pédagogique, afin de mieux faire face aux nouveaux comportements des élèves.

Les IUFM semblent avoir du mal à cerner et prévoir les besoins des enseignants. Ils n'ont souvent qu'une faible connaissance directe des caractéristiques des publics et du volume attendu. En outre, on souligne, dans certaines académies, que les IA-IPR sont tenus à l'écart du dispositif et n'ont qu'une faible information sur les contenus et les caractéristiques des actions de formation. Il résulte de cette relative inadaptation de l'offre une certaine désaffection des enseignants à l'égard des stages organisés par des formateurs universitaires, stages qui ne répondent pas à leurs attentes concrètes. De manière générale, les sessions *in situ*, et sur mesure, sont les plus appréciées.

Pour être l'instrument d'une politique ministérielle ou académique, l'offre de formation continue ne peut certes dépendre de la seule demande des enseignants. Pour être bénéfique, elle doit néanmoins répondre aux besoins ressentis par ses destinataires. Or, dans leur ensemble, les plans académiques de formation apparaissent trop souvent aux enseignants comme des catalogues construits sur une logique d'offre. Une meilleure prise en compte de la demande s'impose. Pour renforcer la cohérence entre cette offre et cette demande, il conviendrait en outre de procéder de manière beaucoup plus systématique et approfondie à l'évaluation des actions ¹.

1. L'ensemble des constats effectués dans le cadre de l'évaluation de l'enseignement en académie confirment les analyses antérieures des inspections générales. Cf. notamment le *Rapport général 2002* de l'IGAENR, La Documentation française, p. 95-102.

L'aide aux enseignants en difficulté

L'aide aux personnels en difficulté apparaît comme une nécessité croissante. À titre d'exemple, une étude menée dans l'académie de Poitiers a montré que l'effectif des enseignants nécessitant un accompagnement spécifique s'élève à 1,5 % du total, pourcentage significatif bien que limité. Les deux catégories concernées sont surtout les enseignants en début de carrière (les moins de 30 ans) ou en fin de carrière (les plus de 50 ans). Les quatre cinquièmes des difficultés identifiées sont des problèmes d'autorité dans la classe.

Dans toutes les académies visitées, le souci de venir en aide à ces enseignants est de plus en plus perceptible. C'est ce champ d'action qui a été privilégié lorsque le concept de GRH a fait son apparition dans les rectorats. La mise en place de directeurs des relations et des ressources humaines (DRRH) a pu être l'occasion de progresser dans cette voie ¹. Les réponses varient d'une académie à l'autre – et surtout toutes ne marchent pas du même pas. On rencontre du moins des expériences intéressantes.

Ainsi, à Poitiers, deux initiatives sont signalées : la création, dès 1997, d'un groupe de soutien professionnel composé notamment du DRRH, d'un IA-IPR, d'un IEN-ET, d'un chef d'établissement, destiné à apporter une aide sur le plan psychologique et pédagogique ; la mise en place, ensuite, au rectorat mais aussi dans chacun des quatre départements de l'académie, de « groupes d'écoute et de soutien » composés de cinq à huit personnes (chefs d'établissement, professeurs, conseillers principaux d'éducation).

L'académie de Lyon a réalisé, elle aussi, un effort important dans ce domaine de l'accompagnement des enseignants en difficulté. Elle propose à ses enseignants concernés par les publics difficiles une formation au traitement de ces problèmes à travers l'action, jugée remarquable, d'un centre de ressources pour l'éducation prioritaire et la prévention de la violence créé en 1994 au sein de l'ex-MAFPEN. En outre, à destination des enseignants en difficulté personnelle, deux réseaux ont été mis en place : l'un, créé en 1994, est un réseau d'écoute et d'aide qui prend en charge, à leur demande ou à celle de l'institution, les personnels du premier et du second degrés ; l'autre, créé à la rentrée 2000, vise à aider les professeurs du second degré qui souhaitent quitter l'enseignement à opérer leur reconversion professionnelle.

Il semble toutefois que les résultats demeurent modestes, voire décevants, et que l'institution n'ait pas de réponse satisfaisante devant les cas d'insuffisance professionnelle manifeste. Toujours dans l'académie de Lyon, les IEN du premier degré relèvent par exemple que « les enseignants en difficulté se retrouvent dans une proportion importante dans les brigades de remplacement, dont ils désorganisent le fonctionnement ». Ailleurs aussi, les limites du système sont souvent soulignées. Les solutions auxquelles on recourt le plus fréquemment – séquences de formation, suivi pédago-

gique sous forme de visites conseils, voire affectations sur des postes sans responsabilité – ne donnent pas vraiment satisfaction.

En conclusion, il apparaît que l'institution n'accompagne que partiellement ses enseignants. La formation continue ne semble pas avoir progressé au cours des dernières années et ne répond qu'en partie aux attentes et aux besoins des professeurs. Quant à l'aide apportée à ceux d'entre eux qui se trouvent en difficulté, elle n'en reste souvent qu'à un stade expérimental.

Le rôle des corps d'inspection territoriaux

Maillon essentiel du processus de pilotage, les corps d'inspection contribuent au premier chef, par leur degré d'implication et d'investissement, au succès ou à l'échec des politiques pédagogiques, tant nationale qu'académique. Cette implication peut être liée à la personnalité propre des inspecteurs dans chaque académie. Mais elle est avant tout dépendante des conditions objectives d'exercice de leur fonction :

- nombre d'inspecteurs en comparaison du territoire et des effectifs couverts ;
- organisation des corps d'inspection (animation et coordination, au niveau académique ou départemental, des différentes catégories d'inspecteurs) ;
- nombre et volume des tâches affectées ou déléguées, etc.

En ce qui concerne le rôle et l'action des corps d'inspection territoriaux, les rapports d'évaluation de l'enseignement dans les académies conduisent à quatre constats majeurs.

Tout d'abord, les enseignants attendent de « leurs » corps d'inspection un encadrement et un soutien pédagogiques plus réguliers. Ainsi, dans le premier degré, les animations pédagogiques réalisées par les IEN – actions directement axées sur les pratiques, s'appuyant sur la production de documents et favorisant les échanges – sont particulièrement appréciées des maîtres : selon eux, dans ce type d'actions, on est loin de la didactique dispensée en IUFM, qu'ils jugent trop souvent déconnectée de la réalité des classes. De même, dans les établissements du second degré, les réunions d'équipes de professeurs de la même discipline à l'issue des inspections sont jugées fondamentales : elles permettent de faire le point sur l'enseignement de la discipline dans l'établissement, de conforter ou de rectifier les pratiques, de favoriser le travail collectif.

D'autre part, en raison de conditions différentes d'exercice, l'activité des trois catégories d'inspecteurs appelés à intervenir (IEN du premier degré, IA-IPR, IEN de l'enseignement technique et professionnel) est difficilement comparable.

Ensuite, quelles que soient la catégorie et la fonction considérées, on relève, au cours des années récentes, une dégradation des conditions d'exercice, résultant à la fois de l'insuffisance numérique des inspecteurs, de la

multiplication de tâches ou de fonctions nouvelles, souvent de nature plus administrative que pédagogique, de la multiplication des réformes pédagogiques à mettre en œuvre et de l'imprécision, ou de l'absence de hiérarchisation, dans la définition des tâches.

Enfin, les évaluateurs sont fréquemment amenés à regretter l'absence de coordination ou de collaboration entre les trois catégories d'inspecteurs précitées : lacune dommageable à la nécessaire liaison cours moyen-sixième, à l'introduction des langues vivantes à l'école primaire ou encore à l'animation pédagogique de projets transdisciplinaires en LP.

Il convient de distinguer la situation dans le premier degré d'une part, dans le second d'autre part.

Dans le premier degré

Dans la plupart des académies observées, le fonctionnement de l'inspection y apparaît plus satisfaisant que dans le second degré. En règle générale, les académies disposent, pour ce niveau d'enseignement, d'un contingent d'inspecteurs qui permet de couvrir l'ensemble du territoire : ceux-ci peuvent donc se montrer (sous l'autorité des IA-DSDEN généralement soucieux de les coordonner) plus présents et plus actifs sur le terrain que ne le sont à première vue leurs collègues chargés du second degré. À titre d'exemple, ils parvenaient, à Poitiers, à l'époque où a été effectuée l'évaluation, à assurer entre 60 et 90 visites d'inspection chaque année et, à Clermont-Ferrand, une moyenne de 70 visites. Dans l'académie de Lyon, le rythme d'évaluation variait entre trois et cinq ans – ce qui paraît acceptable – et les rapports d'inspection y traduisaient une attention soutenue à la prise en charge des difficultés des élèves. Dans l'académie de Nantes, les IA-DSDEN ont mis en place, sur chacune des grandes problématiques de l'enseignement primaire, des commissions pédagogiques, réunies entre deux et six fois par an, qui réfléchissent sur les perspectives départementales, définissent des actions opérationnelles et les réalisent.

Ailleurs, toutefois, l'action des inspecteurs paraît plus centrée sur des questions d'organisation du dispositif éducatif que sur l'accompagnement pédagogique des maîtres. Il est significatif à cet égard que, dans certaines académies, les cycles, tels qu'ils devraient résulter de la politique pour l'école, ne soient toujours pas totalement et réellement mis en place. La pratique d'une pédagogie différenciée tarde elle aussi à s'installer. En outre, les résultats des évaluations sont insuffisamment exploités pour nourrir des séances d'animation pédagogique.

Dans le second degré

Contrairement aux IEN du premier degré, les IA-IPR sont très généralement en nombre insuffisant pour assurer dans de bonnes conditions la couverture du territoire dont ils ont la charge. Cette difficulté est accrue par le cloisonnement disciplinaire : si dans les disciplines à fort effectif (anglais, lettres, histoire et géographie), les IA-IPR parviennent, dans certaines aca-

démies, à assurer une véritable animation pédagogique et une présence soutenue en établissements, il n'en va pas de même pour les disciplines plus pointues (langues vivantes rares, langues anciennes, par exemple). Les inspecteurs de ces disciplines exercent la plupart du temps leur activité sur plusieurs académies. En revanche, on relève quelques exemples de réussites dans des disciplines comme les sciences économiques et sociales, dont les effectifs enseignants, sans être pléthoriques, ne sont pas pour autant négligeables.

Dans tous les cas, la visite d'établissements et l'inspection individuelle des enseignants peuvent de moins en moins être assurées régulièrement et deviennent, comme il est observé à Caen, « les variables d'ajustement dans les agendas chargés des inspecteurs ». Le seul IA-IPR d'anglais de l'académie d'Amiens, par exemple, avait en charge, au moment de l'évaluation, le suivi de 1 353 enseignants, et son collègue de Montpellier n'en avait pas moins de 1 920 à la rentrée 2000. Dans ces conditions, on ne saurait s'étonner que le rythme d'inspection tende à passer de cinq ans en moyenne (Limoges ou Clermont-Ferrand) à parfois plus d'une dizaine d'années (Lyon en lettres et en anglais, Amiens, Montpellier, où le rythme en anglais atteignant 14,7 ans a finalement justifié la création d'un second poste d'inspecteur). L'assistance, dans certains cas – comme à Nantes ou Rennes, pour l'inspection du secteur privé sous contrat –, des « aides-IPR » (professeurs chargés de mission auprès des IA-IPR) constitue une solution certes appréciable, mais qui demeure partielle, et souvent insuffisamment efficace. Elle est, de plus, soumise aux aléas budgétaires et aisément remise en cause, comme à Rennes, où elle a dû être supprimée à la rentrée 2003.

Toujours pour le second degré, les évaluateurs notent fréquemment que les situations de sous-encadrement affectent particulièrement le suivi des collègues, l'action des IA-IPR tendant à se concentrer, faute de temps, sur les lycées.

Si le cloisonnement disciplinaire du corps des IA-IPR peut nuire à la mise en place de réformes pédagogiques transdisciplinaires ou interdisciplinaires, comme celle de l'éducation civique, juridique et sociale (ECJS), le cloisonnement entre les catégories d'inspecteurs est, lui aussi, source de difficultés pour une bonne animation pédagogique en LP, où certaines réformes, notamment la mise en œuvre des projets pluridisciplinaires à caractère professionnel (PPCP), relèvent d'une même inspiration pédagogique.

En charge d'un effectif moindre d'établissements, les inspecteurs de l'éducation nationale – enseignement technique et enseignement général (IEN-ET/EG) – sont proportionnellement plus disponibles que leurs collègues IA-IPR. Il convient toutefois de rappeler que leurs fonctions s'exercent non seulement sur l'enseignement professionnel sous statut scolaire, mais également (et dans une proportion plus large que pour les IA-IPR) sur les dispositifs d'apprentissage et la formation professionnelle continue d'adultes. L'élaboration des sujets d'examen et la présidence de nombreux

jurys d'examens professionnels représentent en outre une lourde charge, notamment en économie et gestion et en sciences et techniques industrielles (STI). Dans ces conditions, les inspecteurs en lycée professionnel doivent, eux aussi, faire des choix et privilégier le plus souvent l'action collective par rapport à la visite ou à l'inspection individuelles.

On ne peut qu'approuver les initiatives prises depuis quelques années par certaines académies (Lille, Clermont-Ferrand, Bordeaux, etc.) pour développer des inspections concertées ou coordonnées d'établissement, ou pour dresser un état des disciplines selon un protocole harmonisé (Caen). S'inspirant de l'expérience des audits d'établissement effectués dans l'académie de Lille dans la période 1990-1996, ces démarches d'évaluation globale et transdisciplinaire vont dans le sens d'un fonctionnement moins cloisonné des inspections territoriales, tous corps confondus. Au-delà du bénéfice de cet « effet incontestable sur la cohérence des corps d'inspection » (Clermont-Ferrand), se pose toutefois un ensemble de questions quant aux retombées et au suivi de ces évaluations, dont « l'intégration dans les circuits hiérarchiques et les chaînes de décision » est faible, voire inexistante. « Par ailleurs », concluent sur ce point les évaluateurs de l'académie de Clermont-Ferrand, « si précieuses que soient les informations contenues dans les rapports, elles demeurent des données dispersées qui n'ont de sens que pour l'établissement observé et sont actuellement inexploitable à une échelle plus globale. Il serait temps à présent de réaliser une synthèse des rapports des inspections concertées déjà réalisées. » En tout état de cause, ces pratiques d'évaluation d'un genre encore nouveau (et qui sont loin d'avoir été mises en place dans toutes les académies) sont le signe, chez les inspecteurs, d'une envie de travailler autrement : il serait regrettable que les responsables académiques n'exploitent pas pleinement le produit de ces évaluations globales d'établissement en en faisant un des instruments de leur stratégie de pilotage ¹.

Que leur académie d'exercice soit ou non engagée dans ces nouvelles pratiques (particulièrement dévoreuses de temps), les inspecteurs, discipline par discipline, se voient contraints de faire des choix parmi leurs différentes missions : suivi et évaluation des établissements et des enseignants ; évaluation des élèves et mise en place des dispositifs d'aide et de soutien ; renouvellement des pratiques pédagogiques ; mise en œuvre d'une politique d'information et de communication sur les textes officiels auprès des enseignants ; formation continue de ces derniers, notamment des nouveaux arrivants (tâche particulièrement lourde dans des académies comme celle de Créteil où le renouvellement du personnel enseignant est considérable) ; développement de l'usage des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE) ; missions académiques particulières,

1. Sur cette question des évaluations d'établissements sur initiative académique, on pourra se reporter au tout récent (juillet 2004) rapport des inspections générales : *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004*.

CHAPITRE 1
L'administration du système éducatif :
le pilotage et ses effets

voire missions nationales, etc. Les choix et charges diverses ne sont pas toujours les mêmes d'une discipline à l'autre, ce qui contribue à renforcer le caractère hétérogène de l'ensemble du dispositif de pilotage et d'accompagnement pédagogique.

On mesure ici combien serait souhaitable un recentrage des tâches des inspecteurs sur leur mission première d'encadrement pédagogique. Une telle conclusion ne fait que rejoindre celle à laquelle les inspections générales étaient parvenues dans un précédent rapport : *Les tâches des inspecteurs territoriaux* (mars 2000) ¹. Outre l'animation permanente de la pédagogie dans leur espace de compétence, ce recentrage devrait d'ailleurs conduire aussi les inspecteurs à dresser régulièrement un état de l'enseignement tel qu'il est pratiqué et permettre de connaître – afin de les faire connaître – les expériences intéressantes.

1. Rapport conjoint IGEN-IGAENR. Cf. *Rapport général 2001* de l'IGAENR, La Documentation française, p. 209-227.

La vie du système éducatif : les réalités du terrain

L'autonomie des établissements du second degré

Le thème de l'autonomie des établissements du second degré a fait l'objet de diverses réflexions, dont l'une a été conduite dans le cadre de la mission de suivi permanent des EPLE par l'IGAENR. En 2002-2003, cette dernière a visité 125 établissements, dont 64 collèges, 19 lycées professionnels, 28 lycées, 11 cités scolaires, 3 établissements privés sous contrat. Elle s'est attachée, à l'occasion de ces visites, à mesurer le degré d'autonomie réel dont disposent aujourd'hui les EPLE et à évaluer dans quelles conditions il paraissait possible d'accroître cette autonomie. L'investigation a fait apparaître que, si cette autonomie existe, elle est encore limitée. Son extension éventuelle appelle la réflexion.

Une autonomie réelle mais limitée

Le statut d'EPLE a été créé en 1985, dans le droit fil des lois de décentralisation de 1982-1983. Conférer ce nouveau statut aux établissements d'enseignement du second degré répondait à un objectif : réduire les pouvoirs de l'État, en l'occurrence les rectorats et les inspections académiques, qui arrêtaient jusque-là dans le détail les structures pédagogiques des établissements scolaires, pour reconnaître l'existence de communautés d'intérêts et de besoins particuliers. Mais surtout, au-delà, doter ces établissements d'une efficacité plus grande dans leur fonctionnement pédagogique, même s'ils demeuraient avant tout chargés de mettre en œuvre une politique *nationale*. L'autonomie ne constitue pas une finalité en soi, mais l'instrument d'une efficacité et d'une pertinence accrues dans la mise en œuvre, au niveau d'une stratégie locale, des orientations nationales. Initialement liée à un objectif de *décentralisation* et à un renforcement du rôle des collectivités territoriales, elle répond à l'heure actuelle à un objectif de *déconcentration* des responsabilités éducatives, dans un souci d'adaptation à la réalité locale et d'allègement des modes de fonctionnement.

Aujourd'hui, les principaux points d'application de l'autonomie des établissements scolaires sont au nombre de quatre :

- le conseil d'administration et la responsabilité du chef d'établissement ;
- la stratégie de l'établissement dans le domaine pédagogique ;
- le domaine éducatif et celui de la vie scolaire ;
- la communication interne et externe de l'établissement.

Le conseil d'administration et la responsabilité du chef d'établissement

L'existence d'un conseil d'administration est la conséquence première du statut « autonome » de l'EPL. Instance participative et décisionnelle, le conseil d'administration peut être un lieu d'échange où sont abordés et traités tous les domaines de la vie de l'établissement. La présentation du rapport annuel du chef d'établissement est, à cet égard, un temps fort de ce dialogue interne.

Le fonctionnement du conseil d'administration permet de mesurer le degré d'autonomie effectivement exercée par l'établissement. À cet égard, trois observations se dégagent des visites d'établissement effectuées en 2002-2003.

■ *Un exercice partiel des compétences du conseil d'administration*

Dans la majorité des cas, on observe que cette instance, si elle n'y est pas conduite fermement par son président, n'exerce pas la totalité des compétences qui lui sont dévolues par la loi. Les débats sur les choix pédagogiques et sur le projet d'établissement apparaissent plus que rares à la lecture des procès-verbaux des réunions du conseil. Les questions financières et matérielles y sont plus fréquemment exposées et les ordres du jour conservent majoritairement un caractère formel et contraint. Dans bien des cas, les membres du conseil d'administration – élèves, parents, représentants des collectivités territoriales, notamment – ne sont pas vraiment appelés à jouer un rôle d'« administrateurs » de l'EPL au sens plein du terme.

■ *Le problème de la présidence du conseil d'administration*

L'ambiguïté du rôle du chef d'établissement, à la fois représentant de l'État et président du conseil d'administration, a été maintes fois soulignée. Elle peut, dans certains cas, apparaître comme un frein à la mise en œuvre d'une stratégie autonome de l'établissement. Ne pourrait-on pas, à l'instar de ce qui vaut pour les lycées agricoles ou pour les instituts universitaires de technologie (IUT), confier la présidence du conseil d'administration à une autre personne que le chef d'établissement ? La question mérite d'être posée. Si proviseurs et principaux sont conscients du problème, ils demeurent néanmoins majoritairement hostiles à un changement qui leur semble mettre en cause leur autorité morale et qui risque de permettre au politique de prendre localement la barre des établissements. Dès lors, un accroissement judicieux

de l'autonomie ne leur paraît pas aller de pair avec ce qu'ils ressentent comme un amoindrissement de leur rôle.

■ *La responsabilité financière de l'ordonnateur devant le conseil d'administration*

Dans le domaine financier, il conviendrait enfin que les chefs d'établissement aient davantage conscience qu'il leur incombe d'exercer effectivement et pleinement leur fonction d'ordonnateur, ne serait-ce qu'en assurant eux-mêmes la présentation du projet de budget devant le conseil – ce qui est rarement le cas.

La stratégie de l'établissement dans le domaine pédagogique

C'est sans doute dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie d'établissement en matière pédagogique (au sens large) que peuvent s'affirmer le plus complètement l'autonomie de l'EPLÉ et la légitime responsabilité pédagogique du chef d'établissement – parfois ouvertement contestée.

■ *L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du projet d'établissement*

Le projet d'établissement est le lieu où s'exprime, dans le cadre des orientations nationales et académiques, une stratégie propre, définie à l'initiative du chef d'établissement et dans laquelle l'ensemble de la communauté éducative se reconnaît. Les choix éducatifs et pédagogiques qui l'inspirent, les priorités qu'elle retient, les objectifs qu'elle se donne, en se fondant sur une problématique locale, manifestent clairement la volonté « politique » de l'établissement. Le projet est l'acte fondateur de l'exercice de l'autonomie.

■ *Les mesures « administratives » à portée pédagogique*

Les personnels de direction sont conduits à prendre de multiples mesures « administratives », dont la portée pédagogique et l'impact stratégique ne sont pas douteux. La composition des classes est sans doute la première mesure où s'affirment clairement la responsabilité du chef d'établissement et son souci de veiller, ou non, dans la pratique de cet exercice, au maintien de l'hétérogénéité des classes. Au-delà, il s'agit des choix relatifs aux modalités d'utilisation de la dotation horaire globale (DHG), à l'organisation par groupes de certains enseignements et dispositifs pédagogiques, à l'offre d'options et à l'établissement des emplois du temps.

■ *L'utilisation des ressources
(moyens d'enseignement et moyens financiers)*

Plusieurs facteurs, notamment celui de la taille de l'établissement, contribuent à rendre l'EPLÉ plus ou moins autonome. Toutefois, contrairement à une idée largement reçue, nombre d'EPLÉ disposent, en termes de moyens, de réelles marges de manœuvre.

Ces marges de manœuvre concernent d'abord, comme on l'a vu, l'organisation même de l'enseignement. De plus, au-delà de la dotation de

base, les établissements situés en ZEP ou classés « sensibles » bénéficient de dotations en personnels (enseignants, ATOS, personnels de vie scolaire) calculées selon des ratios plus favorables que ceux appliqués aux autres établissements.

Il s'agit ensuite des moyens financiers. Certains établissements jouissent d'une situation financière satisfaisante et d'un état relativement confortable de leurs réserves, en particulier ceux qui bénéficient de la taxe d'apprentissage et de la vente d'objets confectionnés.

Il s'agit enfin des moyens complémentaires apportés par certaines collectivités territoriales, sous forme de dotations spécifiques, au-delà de la dotation annuelle de fonctionnement, ou liés à la mise en œuvre des politiques éducatives locales à caractère interministériel.

Il n'est pas sûr, au regard des constatations faites sur le terrain, que ces marges de manœuvre soient toujours utilisées à bon escient. Il arrive qu'elles soient obérées d'entrée de jeu par des mesures décidées au niveau de l'EPL, victime en ce cas de ses propres choix (carte des langues trop large, organisation par groupes trop systématique, réductions de service accordées à des titres divers).

En matière d'autonomie pédagogique, l'objectif qui devrait être prioritaire est celui visant à assurer la réussite de tous les élèves. Le niveau de l'EPL est également, à l'évidence, le niveau le plus approprié pour la mise en œuvre de modalités de prévention, de détection et de traitement de la difficulté scolaire.

■ *Une pédagogie de l'autonomie*

Sans vouloir jouer sur les mots, l'exercice de l'autonomie pédagogique exige une pédagogie de l'autonomie. Elle passe par un effort particulier en matière de formation initiale et continue des personnels de direction, ainsi que par la mise en place d'une fonction de conseil auprès des EPL : conseils techniques et appui logistique de la part des services académiques, diffusion de documents et de pratiques, apport et mutualisation d'expérience, accompagnement des équipes pédagogiques avec le concours des corps d'inspection, etc.

Il importe en outre que l'institution fournisse aux personnels de direction des éléments d'analyse clairement lisibles, notamment en matière d'évaluation, éléments qui soient utilisables par la totalité des équipes éducatives et les aident dans le développement d'une argumentation.

Il serait utile enfin que les chefs d'établissement puissent échanger leurs points de vue, dans le cadre des bassins d'éducation et de formation par exemple, sur les modes de management de leurs établissements, sur la composition des classes, l'élaboration des projets d'établissement, l'évaluation des résultats de ces projets, la mise en œuvre de stratégies pédagogiques, l'accompagnement des jeunes enseignants ou des personnels contractuels, l'utilisation des indicateurs (au premier rang desquels les indicateurs IPES), etc.

Le domaine éducatif et celui de la vie scolaire

L'autonomie de l'établissement naît aussi d'une reconnaissance par l'institution de l'existence d'une collectivité d'hommes et de femmes, jeunes et adultes, exerçant des fonctions diverses, mais appelés à travailler et à vivre ensemble. Cette reconnaissance se traduit alors par une certaine latitude accordée à l'établissement quant à ses modes d'organisation et de fonctionnement internes : règlement intérieur, gestion des locaux, vie scolaire et périscolaire, service intérieur, demi-pension, fonction accueil, etc. On peut toutefois se demander si l'autonomie affichée n'est pas, dans les faits, largement contredite à la fois par le nombre et le luxe de détails des diverses réglementations nationales et les pouvoirs des collectivités territoriales.

Pourtant, dans ce domaine de la vie scolaire et dans l'exercice de la fonction accueil (relation avec les parents, notamment), il fait peu de doute que les personnels en fonction dans les collèges et les lycées ont à prendre attentivement en compte le contexte propre à chaque établissement, à forger un climat qui soit aussi propice que possible à l'enseignement, à établir une relation constructive et de confiance avec les familles des élèves. À cet égard, dans un grand nombre d'établissements, la relation avec les parents des élèves constitue bien une composante du management, ces derniers n'étant pas considérés comme extérieurs au fonctionnement de la communauté éducative.

La communication interne et externe de l'établissement

La communication interne n'est pas sans rapport avec le point qui précède ; sa qualité témoigne, dans plus d'un cas, des réalités de l'établissement.

La gestion de leur image représente pour bon nombre d'établissements un véritable enjeu. Il n'est pas rare en effet, particulièrement dans les zones urbaines, que des collèges ou des lycées (LEGT ou LP) pâtissent d'une image souvent déformée – image que l'établissement doit essayer, dans toute la mesure du possible et des initiatives prises à cette fin, de corriger. Cette gestion de l'image constitue donc, à n'en pas douter, un champ également à considérer pour un exercice effectif par l'EPL de son autonomie.

L'extension de l'autonomie appelle la réflexion

Les directions d'une possible extension de l'autonomie

Si l'autonomie actuelle des établissements reste limitée, on constate que, dans nombre de cas, les marges de manœuvre possible ne sont pas complètement utilisées ou le sont mal. Dès lors, avant même de poser la question de l'extension de cette autonomie, il convient d'appeler les établissements à un usage plus étendu et parfois plus déterminé de l'autonomie dont ils dispo-

sent aujourd'hui : définition d'une stratégie et d'un projet plus volontaristes, exercice de toutes les compétences dévolues au conseil d'administration, affirmation des choix pédagogiques dans la répartition des moyens globalisés, utilisation avisée des moyens d'enseignement ou des moyens financiers supplémentaires, mise en place de dispositifs originaux d'aide et de soutien aux élèves en difficulté, organisation de la vie scolaire, politique de communication, etc.

Au-delà, l'EPLE peut-il être appelé, dans la poursuite du mouvement de déconcentration, à prendre en charge des missions supplémentaires ?

Aujourd'hui, les chefs d'établissement recrutent déjà directement certains personnels vacataires, sur la base d'un « vivier » de proximité. Ils ont aussi le pouvoir de recruter les assistants d'éducation comme ils ont recruté les aides-éducateurs. Il en va de même des personnes engagées de façon temporaire, sur la base d'un contrat emploi solidarité (CES) ou d'un contrat emploi consolidé (CEC).

Ils sont nombreux à souhaiter disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans la gestion des remplacements tant des personnels enseignants que des ATOS. Ils aimeraient aussi avoir davantage d'influence, non sur le recrutement de leurs enseignants, mais sur leurs carrières, en ayant la possibilité de reconnaître notamment l'investissement et les mérites personnels.

Enfin, la question a déjà été posée de la présidence des conseils d'administration des EPLE et de la dissociation éventuelle des fonctions de chef d'établissement et de président du conseil d'administration. Bien que, majoritairement, les chefs d'établissement y soient opposés, il conviendrait de pouvoir apprécier la part supplémentaire d'autonomie qu'un tel changement (soigneusement encadré pour éviter les risques évoqués plus haut) pourrait apporter à l'EPLE, notamment dans le cadre actuel d'une décentralisation accrue.

Les limites de l'autonomie

Même si elle est susceptible de développements et d'extension, la notion même d'autonomie se heurte rapidement à certaines limites.

■ *Le respect du cadre pédagogique national*

Tout établissement scolaire doit inscrire son action au sein d'un cadre normatif qui est la garantie de l'égalité devant le service public et dont il ne peut s'affranchir. C'est le cas en particulier du cadre pédagogique, défini par les orientations ministérielles, éventuellement éclairées ou complétées par des orientations académiques. Il n'est pas d'autonomie possible par rapport à ces objectifs (encore convient-il que ces derniers soient explicites, peu nombreux et stables).

Il est clair qu'une approche des mesures pédagogiques « à la carte » ne saurait être envisagée. Toute idée d'abandon de certaines exigences doit être

écartée. Loin de réduire le niveau des exigences en adaptant à la baisse les contenus, l'autonomie doit pouvoir être perçue aussi comme une possibilité, pour les établissements, de se fixer un niveau d'objectifs plus élevé que celui découlant des attentes de l'institution ou des moyens disponibles. Il n'est pas sans intérêt d'ailleurs d'observer que quelques établissements déjà, encore peu nombreux, s'interrogent sur l'éventualité de s'engager, pour leur fonctionnement pédagogique ou pour telle ou telle formation assurée en leur sein, dans le sens d'une démarche qualité, avec toutes les exigences requises par les procédures rigoureuses de certification.

Mais, plus souvent, le risque inverse existe, d'une dérive « par le bas » de l'autonomie de certains établissements. Ce risque appelle l'attention sur la nécessité d'organiser dans de bonnes conditions le pilotage pédagogique au sein des académies. La contrepartie logique d'un accroissement éventuel des marges d'autonomie des EPLE est en effet une amélioration significative du contrôle pédagogique *a posteriori*, de sorte que l'institution puisse s'assurer que les initiatives développées par les établissements ne vont pas à l'encontre de ses attentes essentielles. Plus l'autonomie est affirmée, plus le regard et la régulation par l'institution apparaissent nécessaires. On ajoutera que l'entrée en vigueur des dispositions de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances plaide particulièrement en ce sens.

■ *Un devoir d'ouverture*

Cohérence et synergie s'imposent à l'intérieur des territoires éducatifs. Il en résulte une seconde limite à l'autonomie : la nécessité pour un établissement scolaire d'inscrire son action au sein de son environnement.

Un EPLE ne saurait être une « monade » ou un « isolat ». Si l'autonomie l'invite à s'interroger de façon approfondie sur son fonctionnement interne, sur ses pratiques propres, sur les performances de ses élèves, elle l'invite aussi à se penser et à se comporter comme partie d'un tout et à considérer ses diverses relations externes : autres entités scolaires de son secteur de recrutement, services académiques, collectivités territoriales, environnement économique, etc.

On songe à la nécessaire articulation entre l'école et le collège, qui bien souvent reste à améliorer, de même que la relation collège-lycée ou collège-lycée professionnel. On songe aussi, bien sûr, aux bassins d'éducation et de formation : ils peuvent offrir un cadre de cohérence à l'offre de formation comme à l'action (mutualisation de moyens, par exemple) ; ils permettent aussi aux chefs d'établissement de sortir de leur isolement, de croiser leurs points de vue ; ils offrent aux IA-IPR un utile champ d'intervention.

En clair, il importe qu'une logique de réseau transcende la seule logique d'une autonomie « individualiste » des unités éducatives que sont les établissements.

Ainsi les établissements scolaires disposent, plus qu'on ne l'imagine parfois, de réelles marges d'autonomie. Ces marges pourraient sans dom-

mage s'étendre encore, tant dans le champ de la gestion des personnels que dans celui de l'organisation pédagogique en général. L'autonomie ne saurait cependant être considérée comme une fin en soi. Elle demeure un moyen au service d'une fin ultime : l'intérêt des élèves, aux besoins desquels elle a pour fonction de répondre de la manière la plus appropriée.

Les écoles, les établissements et la vie pédagogique

La réalité de la vie éducative est à chercher dans les unités de base que sont les écoles et les EPLE, dans le fonctionnement des classes au quotidien. Cette réalité, les rapports d'évaluation de l'enseignement dans les académies l'abordent fréquemment sous trois angles : la pratique du projet, la mise en œuvre par les enseignants des innovations pédagogiques et l'utilisation des TICE.

La pratique du projet

C'est au collège, il y a vingt ans, que fut d'abord mise en œuvre la pratique du projet, à l'occasion de la première « rénovation des collèges ». Elle a été étendue ensuite à l'ensemble des établissements du second degré, puis aux écoles.

Les projets d'établissement

En conformité avec la loi, les établissements, dans leur grande majorité, ont élaboré un projet. Mais ils l'ont fait sur injonction hiérarchique, de sorte qu'il s'agit souvent de documents formels, généraux et peu mobilisateurs pour les enseignants. La situation est inégale selon les académies, en fonction de l'importance de cette impulsion hiérarchique.

Les projets de meilleure qualité paraissent se trouver dans les académies où ils relèvent d'une contractualisation avec le rectorat, comme le montrent les deux exemples qui suivent.

À Lyon, « les projets d'établissement ont permis d'identifier trois groupes d'établissements : les convaincus, les retardataires et les réfractaires ». Il semble toutefois qu'une politique académique de relance de la démarche de projet ait porté quelques fruits. « Si l'on peut toujours relever le formalisme entourant les projets d'établissement, leur ressemblance et leur manque d'originalité ainsi que la faiblesse voire l'absence de leur évaluation interne, de réels progrès sont à noter » dans les procédures d'élaboration, les diagnostics, les objectifs qui « sont clairement ciblés ». Ces projets servent de base, dans cette académie, à une procédure de contractualisation avec le rectorat (en cours au moment de l'enquête).

À Poitiers, également, le recteur a fortement relancé la dynamique des projets. « La quasi-totalité des établissements a élaboré un projet formellement conforme aux demandes rectorales. [...] L'analyse comparative des contenus des projets, avant et après la mise en place du nouveau dispositif, fait apparaître un recentrage autour de quatre grandes thématiques : une meilleure prise en compte de l'élève, l'amélioration de la communication interne et externe des établissements, l'ouverture sur l'extérieur, enfin le développement des TICE. » Ici aussi, ces projets sont les appuis d'une contractualisation avec le rectorat et les évaluateurs qualifient cette procédure de « succès ».

Même là, pourtant, ils observent que « la mobilisation des équipes pédagogiques reste faible », que « les axes prioritaires du projet sont généralement déconnectés du diagnostic » et que « le projet est encore trop souvent vécu comme une commande rectorale à laquelle il faut répondre pour obtenir quelques subsides ».

Ailleurs, les constats négatifs abondent. Certes, il arrive, ici ou là, qu'on souligne le caractère exemplaire d'un projet d'établissement, dont l'élaboration a fait l'objet d'une démarche méthodique et participative, suivant les étapes d'un calendrier rigoureux. Fruit d'un travail effectif de concertation, il est alors pour la communauté éducative une réalité vécue, et non une réponse artificielle à une commande institutionnelle.

Mais, dans bien des cas, le projet consiste seulement en un formulaire type édité par l'inspection académique ou le rectorat, complété par le chef d'établissement. On en vient à se demander si cette procédure n'aboutit pas, en fait, à l'effet inverse de celui qui est recherché, à desservir la notion de « projet », celui-ci étant alors considéré par nombre de chefs d'établissement comme un document simplement bureaucratique et comme « une commande hiérarchique ».

Dans la plupart des académies, les personnels, notamment les enseignants, considèrent le projet d'établissement comme un exercice formel, qui répond à une obligation administrative, voire à une mode managériale. Constituant plus des catalogues d'actions ou d'objectifs généraux que des programmes pour mettre en œuvre le changement, ces projets révèlent un divorce fréquent entre les mots et la réalité qu'ils sont censés traduire.

De manière révélatrice, un terme revient souvent à propos des projets d'établissement : celui de « relance ». Il démontre à lui seul que, quinze ans après la loi d'orientation de 1989, la démarche n'a pas encore trouvé sa véritable assise.

Les projets de circonscription

Il n'est pas sûr qu'il en existe partout et, là où ils existent, ils sont souvent jugés peu développés ou trop généraux pour être mobilisateurs.

Si, à Orléans-Tours, par exemple, sont pointés « des projets de circonscription porteurs d'innovation », il est précisé que « les projets de cette nature sont insuffisamment nombreux ». Ils « sont surtout des documents réunissant les éléments d'une description, parfois précise, de la circonscription. [...] Ils ne mettent pas en valeur, de manière visible, les grandes priorités de la circonscription et les grands axes d'intervention dans le cadre d'objectifs ». Par ailleurs, ils ne sont pas utilisés par le niveau départemental. De même, à Rennes, les projets de circonscription « sont assez peu différenciés : d'une circonscription à l'autre, on retrouve pratiquement les mêmes objectifs, proches des objectifs nationaux ».

À Poitiers, en revanche, « les logiques et les pratiques en matière de projets de circonscription sont tout à fait diverses et relèvent essentiellement de l'idée propre que chaque IEN se fait du rôle d'impulsion du territoire dont il a la charge ». L'analyse de quatre de ces projets illustre ce « particularisme » : deux s'apparentent à des projets d'action éducative (PAE) sur l'image, le cirque, l'opéra, les « défis lecture », le troisième est centré sur la sécurité et la déclinaison de la mise en œuvre des orientations nationales, le quatrième propose une « aide logistique aux écoles » (élaboration des projets d'école, utilisation des évaluations).

Les projets d'école

Lorsque les rapports d'évaluation de l'enseignement en académie proposent une analyse des projets d'école, c'est en général pour constater que ces derniers apparaissent eux aussi très formels, de qualité inégale, et peu opérationnels, sauf, semble-t-il, à Limoges : dans cette académie, ils font l'objet d'un suivi particulier de la part des IEN. Même s'ils se réfèrent essentiellement aux instructions nationales, « certains d'entre eux placent réellement au centre de l'action l'analyse des besoins des élèves et sortent des sentiers battus, des thèmes trop généraux comme la maîtrise de la langue et l'éducation à la citoyenneté ».

Ailleurs, la situation est plus contrastée, comme à Clermont-Ferrand, où les projets existent, mais sont appuyés sur des diagnostics « impressionnistes », se réfèrent peu au projet académique, reprennent « de manière incantatoire » les priorités ministérielles et se présentent le plus souvent comme des catalogues d'actions en attente de financement ou, carrément – pour reprendre l'expression d'un des interlocuteurs des évaluateurs de l'académie de Besançon – « des réservoirs à subventions ». Le rapport relatif à l'académie de Rennes n'évoque les projets d'école que pour indiquer la lenteur de leur mise en place.

Heureusement, la médiocrité des projets n'exclut pas le développement sur le terrain de pratiques innovantes : découplage entre la lettre des projets et la réalité des pratiques, relevé notamment dans une académie, où « coexistent d'une part des projets d'école sans véritable contenu pédagogique, un refus ou une connaissance limitée des dispositifs d'évaluation, une

application formelle ou une inapplication de la politique des cycles, d'autre part des approches pédagogiques innovantes, une utilisation raisonnée des évaluations, une attention aux progressions entre les cycles et à l'articulation école-collège ».

Les enseignants et la mise en œuvre des innovations pédagogiques

À travers l'ensemble des thèmes envisagés se dessine un certain profil, professionnel et pédagogique, de la population enseignante, qui n'est pas sans conséquences sur la mise en œuvre des innovations pédagogiques.

Le profil des enseignants

■ *Le profil professionnel*

L'ensemble des observations effectuées dans les académies évaluées donne l'image d'un corps enseignant de qualité, en général présenté comme un atout.

Les appréciations sont le plus souvent laudatives pour les maîtres du premier degré comme pour les professeurs du second degré : conscience professionnelle, compétence, implication dans la vie des établissements, etc. Les enseignants sont jugés sérieux, solides, dévoués ; on souligne le faible taux d'absentéisme, même si l'on observe à l'occasion qu'« un certain pessimisme ambiant gagne parfois les salles de professeurs ».

La composition du corps ne semble pas être un facteur déterminant de la qualité professionnelle, qui est reconnue même dans les académies qui comptent peu d'agrégés et un nombre important de PEGC ou de maîtres auxiliaires.

Néanmoins, la part croissante de non-titulaires (contractuels et vacataires) est pour plusieurs académies une source d'inquiétude dans certaines disciplines.

■ *La stabilité*

Dans les académies dont les performances, en termes de résultats scolaires, sont bonnes, on constate en général une grande stabilité des personnels enseignants. Si les deux variables coïncident, il n'a pas été possible d'établir entre elles un rapport de causalité, ni de préciser en quel sens il pourrait s'exercer.

C'est le cas à Poitiers où la population enseignante, plus âgée que la moyenne nationale, est très stable géographiquement. La situation n'est pas très différente à Lyon, qui accueille peu de débutants, de même qu'à Limoges, où le corps enseignant est plutôt âgé et stable. Il en va ainsi encore à Rennes. La proportion de jeunes enseignants y est moindre qu'en moyenne

nationale ; la part des tranches d'âge supérieures à 50 ans y est plus importante. Le constat est particulièrement vrai dans le premier degré (Rennes est même l'académie où la part des jeunes professeurs des écoles est la plus faible de France) et dans certaines disciplines du second degré, telle l'histoire et la géographie (58 % des professeurs ont plus de 45 ans).

La stabilité des enseignants est appréciée de manière nuancée. Trop forte, elle est considérée comme un frein à l'innovation : « Si ce facteur se révèle potentiellement favorable à des actions sur le long terme, il fait aussi courir le risque [...] d'un enfermement dans des pratiques non renouvelées, d'une absence de prise en compte de certaines difficultés liées à l'évolution du public scolaire, voire d'une tendance à exagérer des problèmes réels, mais rares, de comportement des élèves » (Nice). En outre, même si la stabilité permet la continuité, des enseignants stables et âgés manifestent souvent une moindre disponibilité, ne serait-ce qu'en raison de l'importance des temps partiels et des cessations progressives d'activité (CPA). Aussi se réjouit-on, à Limoges, d'accueillir chaque année un certain nombre de jeunes professeurs, susceptibles de constituer un élément de dynamisme.

À l'inverse, une trop grande instabilité, liée au système des affectations, représente une difficulté. C'est la situation d'Amiens, académie de première affectation et de transit. La solidité des équipes pédagogiques, comme la continuité des actions d'une année à l'autre, s'en trouvent compromises. À Créteil aussi sont soulignés les risques de l'excès de mobilité : la « noria des personnels » est l'un des handicaps de l'académie, la plus « jeune » des académies métropolitaines.

Entre le conservatisme d'équipes stables et âgées et la relative inexpérience d'équipes plus jeunes mais susceptibles de faire évoluer les pratiques, une situation originale a été récemment observée, celle de l'académie de Caen, où le corps enseignant se caractérise par une « extrême variété des représentations du métier et des pratiques professionnelles ». La « morphologie » de ce corps enseignant procède d'une « superposition de clivages » – clivages tenant, comme ailleurs, à l'âge des professeurs et à leur ancienneté dans leur poste mais également à leur appartenance disciplinaire ou à leurs différents statuts. Sur ce dernier facteur, les évaluateurs poussent plus loin l'analyse et observent que « s'opposent une conception de l'enseignement plutôt centrée sur la discipline et la transmission des savoirs, caractéristique des agrégés enseignant dans les lycées de centre-ville et une représentation du métier plus attentive aux difficultés rencontrées par les élèves qui domine chez les PEGC et les professeurs des lycées professionnels. Les attitudes des certifiés sont moins homogènes [...]. Sans être décisive à elle seule, la variable statutaire peut ainsi expliquer le climat plus ou moins élitiste ou au contraire "maternant" constaté dans certains établissements ». Ainsi en vient-on à s'interroger sur l'opportunité d'une plus grande « mixité générationnelle » et statutaire au sein des établissements.

■ *Le profil pédagogique*

On se gardera ici de porter des jugements de valeur abrupts, pour s'en tenir aux constats effectués à l'occasion des évaluations. Si des éléments d'évolution interviennent – notamment grâce à l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les pratiques enseignantes –, le poids de la tradition subsiste et les réticences au changement demeurent fortes.

La plupart des évaluations menées dans les académies soulignent ce poids de la tradition dans la conception de l'acte pédagogique comme dans ses modalités.

À Rennes, beaucoup d'interlocuteurs ont insisté sur le niveau d'exigence élevé des enseignants vis-à-vis des élèves dans le premier degré : « Un grand sérieux, un attachement profond aux valeurs du travail et de l'effort. » Il en va de même en collège et en lycée. Dans un établissement breton visité, les élus du conseil d'administration « sont reconnaissants aux professeurs de pratiquer une pédagogie sérieuse et exigeante sans céder aux effets de mode ».

Une telle conception de l'exigence se révèle efficace dans le contexte d'une population qui accepte globalement les règles du jeu de l'école. Elle ne vaut cependant qu'aussi longtemps que l'on reste en présence de publics scolaires relativement homogènes et adaptés à un « moule » traditionnel. Dès que l'hétérogénéité s'accroît, des adaptations s'avèrent indispensables.

Cette conception exigeante, qui peut devenir discrètement « élitiste », n'est pas isolée. Ainsi, dans telle autre académie, les enseignants de collège estiment qu'une part de la population scolaire relève d'une structure particulière. Ils déplorent la suppression des classes de quatrième technologique. Certains enseignants de lycée jugent aussi que de trop nombreux élèves ne possèdent pas le niveau requis.

Il arrive toutefois que l'on enregistre des progrès vers des pédagogies actives. Ainsi, le rapport sur l'académie de Nantes salue l'« évolution des pédagogies utilisées, en direction d'un enseignement centré sur les activités des élèves plutôt que par le recours à un enseignement de type magistral, impliquant la passivité de ceux-ci ». Dans l'académie de Caen, malgré une attitude généralement frileuse à l'égard du changement, « les pratiques ne semblent pas, pour autant, figées, et des évolutions prometteuses se dessinent dans certaines disciplines ».

Mais ce n'est pas la tonalité générale. À lire certains rapporteurs, en tout cas, l'acte d'enseigner demeure souvent conventionnel. Les méthodes d'enseignement dominantes sont qualifiées de « traditionnelles et individualistes ». Le cours magistral perdure, même en collège.

Comme les autres missions d'évaluation de l'enseignement dans les académies, celle qui a récemment enquêté sur les pratiques pédagogiques dans l'académie de Clermont-Ferrand s'est livrée à une analyse d'un échan-

tillon représentatif, toutes disciplines et établissements réunis, de rapports d'inspection individuelle de professeurs. Si ces rapports, dans leur immense majorité, soulignent « le sérieux des enseignants et l'engagement et le rayonnement de certains d'entre eux », il n'en reste pas moins que, dans les classes, « la pédagogie traditionnelle domine, avec son côté rassurant mais aussi ses limites ».

« Dans pratiquement toutes les disciplines », lit-on de la même façon à propos de l'académie de Rennes, « on note l'attachement très majoritaire des enseignants aux modèles pédagogiques traditionnels et à la pratique du cours directif en classe entière, ainsi qu'aux formes classiques d'évaluation. » Selon certains professeurs rencontrés, la qualité de l'enseignement se fonde « sur la stabilité du corps enseignant, la maîtrise des savoirs à transmettre, l'exigence dans le travail demandé aux élèves ». Dans ces conditions, on ne saurait s'étonner que les notes restent le seul et grand repère pédagogique, la référence commune des professeurs, des élèves et de leurs parents.

À Nantes, également, l'évolution des pratiques pédagogiques se heurte aux habitudes et à des représentations anciennes qui réduisent la part de l'audace : « Les pratiques pédagogiques apparaissent particulièrement figées en classe de terminale : le but alors n'est pas d'adapter l'enseignement aux individus, mais bien d'inscrire chacun dans un moule pédagogique précis pour obtenir des performances calibrées au baccalauréat. »

Le souci de prendre en compte les élèves en difficulté se heurte encore à bien des obstacles. Les maîtres du premier degré identifient la difficulté scolaire plus qu'ils ne la traitent : « Tout se passe, écrivent les évaluateurs de l'académie de Nantes, comme s'ils ne se sentaient pas capables de conduire eux-mêmes, dans la classe, des actions diversifiées et adaptées aux besoins des élèves. » Souvent les enseignants ont beaucoup de mal à gérer, particulièrement au collège, l'hétérogénéité des élèves. La réflexion n'est pas véritablement engagée sur le niveau d'exigence à l'égard des élèves comme sur les critères et les modalités de leur évaluation. L'acte pédagogique est alors insuffisamment adapté aux besoins des élèves, en particulier à leur diversité. Dans nombre d'académies, on relève peu d'efforts pour différencier les stratégies selon les publics et s'adapter à la diversité. On observe des « pratiques pédagogiques stéréotypées, décontextualisées ». Les professeurs du second degré se montrent peu capables d'apporter des réponses aux lacunes graves des élèves dans des classes indifférenciées, de développer des formes de prise en charge plus individualisées et de renouveler leurs pratiques. La tendance est alors de faire de l'orientation un remède à un défaut de prise en charge.

S'il ne fait pas de doute – et les rapports le montrent aussi – que beaucoup d'enseignants ont su aussi faire évoluer leurs pratiques en y intégrant de nouvelles méthodes et de nouveaux outils, les évaluateurs ont tenu à noter, là encore, la part de conservatisme et d'inertie. Le scepticisme ou les

réticences devant le changement pédagogique, surtout lorsqu'il est perçu comme injonction, sont à peu près partout présents. De nombreux professeurs du second degré ne perçoivent pas clairement la logique des réformes successives et dénoncent l'accumulation et la disparité des instructions reçues du niveau national, qui rendent leur tâche difficile. De façon générale, on attend une pause dans les réformes.

De manière plus nuancée, on observe parfois que la mobilisation autour des réformes, « majoritairement satisfaisante » dans le pôle scientifique et technologique, est « beaucoup plus problématique » dans le pôle littéraire et linguistique. En langues, certains professeurs auraient même tendance à adopter « des stratégies de contournement, voire d'évitement » vis-à-vis des nouveautés préconisées par l'institution.

On mesure, à travers ce constat, les limites du pilotage national, de ses modalités, de sa « lisibilité » et de ses résultats. On ne peut que s'interroger, en particulier, sur l'impact des multiples circulaires de la DESCO.

Les enseignants songent peu à inscrire leurs pratiques dans un projet collectif et à situer leur action dans un cadre plus vaste. De plus en plus souvent, les rapports d'inspection des professeurs ou les comptes rendus de visites d'établissement déplorent la faiblesse de la mutualisation des pratiques pédagogiques comme de l'innovation collective. Partout le travail d'équipe, disciplinaire ou *a fortiori* interdisciplinaire, est jugé réduit : projets ponctuels, actions épisodiques, organisation encore trop rare de contrôles communs, etc. Ainsi, à Limoges, la constitution d'équipes communes, plus fréquente en collège qu'en lycée, est le plus souvent occasionnelle, autour d'un objet précis (par exemple, les évaluations de sixième). On trouve peu de réflexions collectives des professeurs par niveau ou par discipline afin d'identifier les problèmes et d'y répondre par une didactique renouvelée. Les actions réussies demeurent conjoncturelles.

Même dans une académie comme Créteil, « on observe chez les professeurs peu de fonctionnement d'équipe ». C'est dommage, car on constate, dans cette même académie, que « le facteur crucial qui fait la différence, à conditions égales, dans la performance est [...] l'existence d'une équipe de direction [...] capable de mobiliser largement une équipe pédagogique sur un projet ».

Sans même revenir sur la faible utilisation à des fins pédagogiques des résultats des évaluations nationales, c'est de manière plus générale que se constate une certaine réticence à l'égard des indicateurs pédagogiques, qui servent peu à réguler l'action des enseignants. Quelquefois, alors que les professeurs disposent d'analyses fines des résultats au brevet, comparant les résultats de leur établissement avec ceux des autres collèges, mesurant l'écart entre les performances obtenues aux épreuves et au contrôle continu, ils les exploitent peu – quand ils ne les rejettent pas comme inadaptées.

Deux constats s'imposent finalement à propos de la population enseignante observée :

- on est frappé d'abord par le caractère assez conservateur des pratiques professionnelles d'une grande partie de cette population, telle du moins qu'elle est décrite ;
- dans les académies où il est particulièrement signalé, ce conservatisme n'exclut pas de bonnes performances d'ensemble en termes de réussite scolaire, du moins tant qu'il y a adéquation entre le profil des élèves et celui des méthodes utilisées ; la vraie question qui demeure est alors celle de la gestion de l'hétérogénéité et de la capacité à prendre en compte les différences individuelles des élèves.

La mise en œuvre des innovations pédagogiques

La qualité du système d'enseignement dans une académie s'apprécie, au-delà des résultats bruts et des taux de réussite, au-delà aussi des actions spécifiques qui peuvent y être conduites, à sa capacité à mettre en œuvre les réformes nationales et à piloter l'innovation pédagogique et son bon usage.

■ *Les difficultés du pilotage*

Depuis une quinzaine d'années, les réformes ministérielles se sont succédé, dans le triple objectif de susciter une prise en compte plus effective de l'hétérogénéité des élèves, de favoriser chez eux l'acquisition d'une réelle autonomie et de mettre davantage en cohérence les champs disciplinaires en ouvrant des voies à l'interdisciplinarité.

Les réformes de nature pédagogique, prescrites au niveau national dans les premier et second degrés, ont contribué à faire évoluer les méthodes et les pratiques de l'enseignement. Toutefois, leur multiplication et leur rapide succession constituent un handicap majeur pour ceux (chefs d'établissements, inspecteurs territoriaux, enseignants, responsables administratifs) qui sont chargés de leur mise en œuvre. Ainsi qu'on a déjà eu l'occasion de le dire ¹, on enregistre dans toutes les académies une critique récurrente, moins de la nature des réformes ou de leur utilité, que de leur « empilement », au fil du temps, souvent sans abrogation préalable, et de l'absence de hiérarchisation : une réforme chasse l'autre, des priorités nouvelles se succèdent chaque année, aucun suivi véritable ne se manifeste dans les démarches entreprises et la logique d'ensemble échappe aux acteurs de terrain. Dans ces conditions, il demeure difficile, dans chaque académie, de conduire une politique organisée, cohérente et suivie de l'innovation pédagogique.

Trop nombreuses et parfois trop éloignées de la réalité du terrain, les réformes nationales sont, en outre, insuffisamment exposées et expliquées.

1. Cf. par exemple le *Rapport général 2002* de l'IGAENR, La Documentation française, p. 7 et suivantes.

On relève que, dans la plupart des académies, la « chaîne descendante », qui doit permettre aux réformes nationales de s'enraciner au niveau du terrain, celui de l'enseignant dans sa classe, comporte des maillons faibles. Les projets académiques, on l'a vu, témoignent plus d'un souci d'organisation générale du système que de promotion de nouvelles méthodes pédagogiques. Le relais des inspections académiques est plus un relais d'information et de diffusion que d'explication. L'implication des corps d'inspection est variable, selon les académies. Elle est pourtant déterminante, notamment pour le premier degré où « on compte sur [l'IEN] pour traduire le charabia national », selon la formule entendue dans une école de l'académie de Rennes. Pour le second degré, si les IA-IPR s'efforcent de favoriser le passage de la stratégie nationale et de la stratégie académique aux actions sur le terrain, leur intervention souffre du morcellement disciplinaire et de la nécessité de faire des choix ou de définir des priorités dans l'accompagnement des différentes réformes : à cet égard, on l'a signalé, le lycée retient plus leur intérêt que le collège.

Dans ces conditions, les exemples de réussite en matière de pilotage pédagogique de l'innovation restent rares : à Nantes, deux groupes de pilotage thématiques (« collège » et « lycée ») associant IA-DSDEN, IA-IPR, centre régional de documentation pédagogique (CRDP), responsables rectoraux, chefs d'établissement et professeurs d'IUFM, ont grandement facilité la mise en œuvre des dispositifs novateurs. Mais dans la plupart des académies, d'une manière générale, les échelons intermédiaires jouent insuffisamment leur rôle dans le travail d'explication des objectifs des réformes et d'accompagnement de leur mise en œuvre.

■ *L'inégale mise en place des réformes*

La mise en place, à travers les réformes, de pratiques pédagogiques novatrices, mérite d'être examinée aux différents niveaux que sont les écoles, les collèges et les lycées.

❖ Dans les écoles

Les dispositifs innovants ont eu pour premier objet, dès l'école primaire, d'apporter des solutions aux difficultés scolaires rencontrées par les élèves et de tenir compte des différences dans les capacités d'apprentissage et les rythmes d'acquisition des savoirs. C'est à cette fin qu'ont été mises en place, dès la loi d'orientation de 1989, la politique des cycles à l'école primaire, celle des projets d'école et celle de la pédagogie différenciée.

En fonction de l'implication de tel ou tel IEN, et surtout de celle de quelques directeurs d'école, on relève dans certaines académies, comme celle d'Orléans-Tours, une mise en pratique, au-delà de la lettre, de l'esprit de la loi, qui aboutit au « fonctionnement modèle » de quelques écoles, où l'on rencontre « travail en équipe appuyé sur la bibliothèque centre documentaire (BCD), décroisement des classes et mise en place des cycles sur la base d'un projet d'école élaboré dans des conditions permettant l'adhésion

de l'ensemble de l'équipe, utilisation des évaluations enrichies par des observations plus qualitatives des enseignants, individualisation des enseignements ».

Cette énumération idéale ne fait que souligner, par contraste, la relative médiocrité de l'application de la réforme dans la plupart des académies. Faute, le plus souvent, d'un accompagnement pédagogique approprié, on s'est contenté de répondre à l'injonction ministérielle, dans ses aspects les plus formels : rédaction de projets d'école ou généralisation des livrets d'évaluation des élèves. La programmation par cycles, on l'a vu, n'a pas été partout mise en place de façon complète. Elle ne s'effectue qu'à un rythme très lent et, dans certaines régions, elle est particulièrement mal assurée entre la grande section de maternelle et le cours préparatoire.

Le besoin de faire évoluer les approches et de recourir à une pédagogie différenciée ne semblait s'imposer pas plus à Limoges qu'à Rennes : ici, parce que l'innovation pédagogique risquerait de détourner une population attachée à un enseignement traditionnel vers un secteur privé déjà très complémentaire sinon concurrentiel, là, parce que l'école traditionnelle recueille un véritable consensus.

Dans ces conditions, on recherche plus des solutions structurelles que pédagogiques. L'effective prise en charge de la difficulté scolaire et le traitement approprié de l'hétérogénéité s'effectuent fréquemment dans des cadres spécifiques : les classes d'intégration scolaire (CLIS), qui demeurent encore parfois, dans la réalité, des « classes de perfectionnement », ou encore les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED). Il s'agit certes, dans ce cas, de partager, à travers une démarche préventive, le traitement de la difficulté scolaire et non de la « déléguer » à une structure extérieure, mais la distinction n'est pas encore claire dans tous les esprits, avec le risque d'une utilisation déviante de tels réseaux.

❖ Au collège

Au collège, l'aide aux élèves en difficulté, le traitement de l'hétérogénéité et le développement de l'autonomie ont fait l'objet d'une réflexion pédagogique nationale qui a abouti à la mise en place de nombreuses mesures.

Parmi les dispositifs d'aide et de soutien figurent, en premier lieu, l'aide individualisée aux élèves et la remise à niveau, notamment en classe de sixième. Les observations font apparaître, outre l'exploitation insuffisante des résultats des évaluations des élèves, le dénuement des enseignants en matière de solutions didactiques appropriées. Réduites pour l'essentiel aux grandes disciplines « instrumentales » (français, mathématiques, LV1), ces interventions de soutien sont trop souvent confondues avec une simple reprise du cours pour les élèves en difficulté.

Par ailleurs, les études dirigées sont utilisées très diversement et très inégalement selon les établissements, les académies, et les classes concernées : généralisées le plus souvent en sixième, elles le sont plus inégalement

en cinquième. En revanche, les expériences de tutorat ou de monitorat (en sixième) paraissent donner des résultats satisfaisants quoique inégaux.

Ont également été mises en place ces dernières années diverses pratiques innovantes, visant à développer l'autonomie des élèves et à donner du sens aux apprentissages, notamment celles qui sont liées à l'interdisciplinarité : les parcours diversifiés, les travaux croisés, puis les itinéraires de découverte.

La réceptivité à la nouveauté pédagogique est variable selon les disciplines : si certaines l'accueillent favorablement (histoire et géographie, notamment), d'autres se montrent plus réticentes (sont citées par exemple les mathématiques et les langues vivantes). L'âge moyen du corps enseignant dans la discipline considérée et l'individualisme des comportements ne sont sans doute pas étrangers à l'existence de ces réticences.

Au-delà de ces déterminations personnelles et au-delà des deux facteurs précédemment évoqués (d'une part, la succession trop fréquente de réformes dont les enseignants apprécient mal les objectifs, les enjeux spécifiques et les différences réelles et, d'autre part, le déficit d'implication de l'inspection territoriale, contrainte le plus souvent de donner priorité aux réformes pédagogiques du lycée), on peut identifier deux autres freins à la mise en œuvre des innovations en collège.

En premier lieu, le poids des horaires se révèle déterminant : soit la mise en place des nouveaux dispositifs se traduit (singulièrement en mathématiques et en langues vivantes) par une baisse des horaires en classe entière et, éventuellement, un allègement corrélatif des programmes, contesté par les enseignants concernés ; soit, dans des disciplines plus spécifiques, notamment à caractère expérimental (comme les sciences de la vie et de la Terre), les principaux de collège doivent choisir entre un dédoublement des classes, supposé garantir la qualité d'un enseignement qui s'appuie sur des travaux pratiques, et un temps disponible pour les dispositifs innovants, travaux croisés ou parcours diversifiés.

D'autre part, au-delà du dynamisme nécessaire des équipes enseignantes et de leur aptitude à dépasser une conception individualiste du métier, la réussite de ces initiatives est étroitement dépendante de la capacité d'impulsion et d'anticipation de la direction de l'établissement : faute d'une préparation suffisante, d'un souci de formation des enseignants, d'une clarification des enjeux (au besoin par le biais du projet d'établissement), d'un pilotage, d'une animation et d'une coordination des équipes impliquées dans les travaux interdisciplinaires, ces initiatives risquent de tourner court rapidement, ou d'être abandonnées au profit d'un retour à des dispositifs pédagogiques plus classiques. Il conviendra d'observer, à cet égard, si la possibilité, offerte par la circulaire de rentrée 2004, de substituer aux itinéraires de découverte d'autres pratiques d'aide individualisée induit un changement notable des attitudes pédagogiques.

❖ En lycée et en lycée professionnel

La plupart des observations qui viennent d'être formulées peuvent s'appliquer à la mise en place des travaux personnels encadrés (TPE) en lycée. L'introduction de la réforme a été favorisée par une implication effective des corps d'inspection, par une préparation attentive de la part de certains chefs d'établissements, souvent dans le cadre de l'élaboration du projet d'établissement, enfin par un processus de mise en place par étapes (expérimentation, extension sur des bases pédagogiques affermies, puis généralisation). Néanmoins, les réticences demeurent nombreuses, notamment dans certaines disciplines, telles les langues vivantes ou les mathématiques.

Le poids de la « culture d'établissement » se révèle encore lourd, les formations apparaissent parfois insuffisantes, les travaux en commun sur les approches interdisciplinaires restent rares, les productions finales gardent trop souvent, comme on le relève dans l'académie de Nantes, la forme de dossiers papier. Les chefs d'établissement déplorent la lourdeur de l'organisation matérielle des TPE. Les enseignants soulignent les difficultés que rencontrent les élèves pour la détermination des sujets, la recherche et le traitement de la documentation. Ce double handicap, matériel et pédagogique, a freiné la généralisation de cette pratique, comme elle a pu ralentir celle de l'ECJS.

Malgré les réticences d'une partie des enseignants de sciences économiques et sociales (SES), l'ECJS s'est néanmoins correctement implantée en lycée, comme la suite naturelle du développement de l'éducation civique au collège. La représentation de cet enseignement reste encore souvent très traditionnelle : il est confié prioritairement (85 % à Montpellier, par exemple) aux enseignants d'histoire et de géographie et, après eux, à ceux de SES. Il est en outre trop souvent encore dispensé de façon magistrale. Peu nombreux sont les enseignants qui organisent autour des thèmes abordés de véritables débats argumentés avec les élèves, conformément aux instructions officielles.

On peut estimer que l'ECJS et les TPE ont contribué de façon décisive à favoriser l'autonomie des élèves, à donner du sens aux apprentissages, à encourager les enseignants dans le renouvellement de leurs méthodes pédagogiques et à accorder un rôle déterminant à la fonction documentaire dans les établissements. L'implication des professeurs documentalistes dans ces nouvelles pratiques pédagogiques, le renouvellement des accès à l'information, l'enrichissement des fonds documentaires des centres de documentation et d'information (CDI) des établissements ont été et restent des conditions nécessaires à la réussite de ces réformes.

Quant aux dispositifs d'aide individualisée, prévus notamment en classe de seconde, en français et en mathématiques pour l'essentiel, ils fonctionnent en général correctement, mais accusent les mêmes faiblesses que les dispositifs analogues du collège : absence d'une évaluation diagnostique préalable des difficultés des élèves, manque d'une réflexion didactique et

d'une méthodologie appropriée, reprise de schémas de travail utilisés en classe entière, circonscription de l'aide aux grandes disciplines « instrumentales ». Si l'aide individualisée existe dans tous les établissements, elle « manque une partie de ses objectifs » (Caen) et revient souvent à des travaux dirigés supplémentaires par demi-groupes ou à des « cours de rattrapage pour élèves étiquetés d'entrée de jeu comme faibles » (Montpellier). En conséquence, on observe encore trop souvent que la mise en place de cette aide individualisée n'empêche pas le maintien, voire la progression, du taux de redoublement à l'issue de la seconde.

Le problème se pose sans doute avec plus d'acuité encore dans l'enseignement professionnel, où le nombre des élèves en difficulté scolaire est plus important. On constate toutefois que certaines méthodes, lorsqu'elles sont mises en œuvre par les enseignants, produisent de bons résultats : tutorat, évaluation et suivi personnalisés, démarches pédagogiques incluant des activités pratiques, etc.

L'introduction au lycée professionnel des PPCP s'est effectuée parallèlement à celle des TPE dans les filières générales et technologiques. Les PPCP ont suscité les mêmes réticences que les dispositifs voisins du collège et du lycée, en raison du temps important de préparation et de concertation préalable qu'ils exigent et, par suite, de la difficulté à concilier leur horaire annuel et le service hebdomadaire dans la discipline. Ils ont cependant trouvé leur place, même s'ils peuvent souffrir parfois d'un excès d'ambition ou d'une difficulté de financement. On constate surtout que l'insuffisante concertation, dans les LP, entre les enseignants des disciplines générales et ceux des disciplines professionnelles, nuit à la réalisation d'objectifs pédagogiques communs.

■ *La question des langues vivantes*

Le souci prioritaire de toutes les académies, conformément aux directives ministérielles, a consisté ces dernières années à développer l'enseignement des langues vivantes dans le premier degré.

Dès 1999-2000, dans un certain nombre d'académies, près de 90 % des élèves de CM2 recevaient un enseignement de langue vivante étrangère (anglais pour 80 %). Les CM1, encore peu concernés en 2000, l'ont été dans les années suivantes (le taux de 95 % en CM1/CM2 a été par exemple atteint à Montpellier dès l'année 2001-2002, et celui de 100 % à Clermont-Ferrand en 2002-2003). Aujourd'hui, c'est l'ensemble du cycle III qui est en grande partie couvert dans la plupart des académies (moyenne nationale : 83 % pour l'année 2002-2003).

Cet enseignement est en général assuré à plus de 50 % par des maîtres du premier degré après une procédure d'habilitation dont la relative exigence garantit la qualité des compétences des candidats retenus. Les autres intervenants sont des enseignants du second degré qui, dans certaines académies, tendent désormais à se désengager et des assistants étrangers ou des interve-

nants extérieurs. Ces derniers, encore nombreux, sont rémunérés par les communes. On note que, dans des académies à caractère rural, comme celle de Clermont-Ferrand ou celle de Limoges, seule la pratique des brigades itinérantes ou des postes fléchés a permis de faire pénétrer les langues dans les petites écoles des campagnes reculées.

Il est sans doute trop tôt pour apprécier de manière définitive les résultats de cette politique et analyser les conditions de prise en charge au collège des élèves ayant reçu un enseignement de langues dans le premier degré. Rares sont à ce jour les académies où les évaluateurs ne relèvent pas la médiocre continuité avec le collège : les élèves initiés repartent la plupart du temps de zéro et perdent l'avantage – trop léger – acquis au cours moyen. D'ailleurs, affirment fréquemment les professeurs de collège, la différence éventuelle entre débutants et non-débutants se comble en quelques semaines. De surcroît, on n'observe pas une continuité systématique entre la langue enseignée à l'école primaire, dans le cas de l'allemand ou de l'espagnol, et la première langue vivante choisie massivement par les parents d'élèves à l'entrée en sixième : l'anglais. C'est la raison pour laquelle certaines académies s'efforcent d'ouvrir, depuis la rentrée 2002, des sixièmes (puis des cinquièmes) dites « bilangues ».

Le second degré n'a pas fait l'objet, sur cette question des langues vivantes, d'une réflexion aussi approfondie que le premier degré. On voit seulement émerger, d'une académie à l'autre, trois préoccupations :

- la rationalisation de l'offre des langues à faible effectif, au niveau du département et de l'académie, exigerait une logique de regroupement par « pôles », qui doit s'accorder avec la volonté de maintenir une diversification de l'offre comme avec celle de combattre l'effondrement de l'allemand et la concentration sur une première langue vivante unique, l'anglais. Si l'offre, en règle générale, apparaît riche en lycée, par le jeu des options, elle demeure pauvre en lycée professionnel : le développement de la LV2 en LP est d'ailleurs l'objectif de certaines académies, comme celle de Montpellier ;
- dans la majorité des académies observées, la politique d'ouverture de sections européennes au collège comme au lycée a été active mais il serait souhaitable de procéder à une évaluation plus régulière de leurs effets. Il faut par ailleurs continuer à veiller à ce qu'elles n'aboutissent pas à la reconstitution, par détournement, de filières ou de « classes de niveau » ;
- la formation des enseignants de langue vivante à la pratique, désormais en voie de généralisation, des dispositifs techniques élaborés dont ils peuvent disposer (salles multimédia, laboratoires de langues numériques, visio-enseignement) reste un des grands chantiers de la formation continue.

L'utilisation des TICE

L'importance prise par les technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement dans le paysage scolaire et dans le renouvelle-

ment de la pédagogie a conduit toutes les académies à faire de leur développement un des axes majeurs de leur politique, quand il n'en constitue pas la clé de voûte.

L'essor rapide des TICE au cours des cinq ou six dernières années rend toutefois difficile une lecture comparée des quinze rapports d'évaluation, produits de façon échelonnée dans la même période de temps. Certaines difficultés ou insuffisances relevées par les évaluateurs en 1998 ou 1999 ont, depuis, été résolues ou surmontées. D'autres problèmes, en revanche, sont apparus plus récemment. Les observations ci-après donnent donc moins une image de la situation actuelle (en 2004) que celle du cheminement qui y a mené. Quoi qu'il en soit, certaines interrogations, posées dès les premières opérations d'évaluation, subsistent encore aujourd'hui.

Quatre observations au moins paraissent se dégager des expériences des diverses académies.

Un équipement variable selon les régions et les types d'établissement

Tous les observateurs soulignent la force de l'engagement des collectivités territoriales au cours des cinq dernières années. L'effort financier consenti par les régions, les conseils généraux et les communes, considérable, n'a pourtant pas été identique en tout point du territoire. Face à la situation privilégiée de l'académie de Nantes ou plus encore celle de Poitiers, caractérisée dès 1999-2000 par un niveau d'équipement exceptionnel, d'autres régions se sont révélées nettement moins favorisées.

En outre, il apparaît clairement, dans toutes les académies, que si les LP et les LEGT ont été les mieux pourvus, les collèges l'ont été sensiblement moins, dans un premier temps, et les écoles primaires moins encore. À l'exception des LP, pour lesquels l'ordinateur est souvent un outil indispensable de travail, ces choix peuvent apparaître paradoxaux, dans la mesure où l'enseignement du premier degré, qui possédait une « culture informatique » déjà solide et une réflexion déjà ancienne sur l'utilisation pédagogique du multimédia, pouvait paraître mieux préparé que celui du second degré à s'approprier le nouvel outil. Le décalage subsiste toujours aujourd'hui : si l'on dénombre en moyenne six élèves par ordinateur en lycée, on en compte 14 en collège et 23 à l'école.

La disparité entre les régions comme entre les établissements s'accroît encore si l'on considère, sur l'ensemble des parcs techniques, la part des micro-ordinateurs connectés à internet : 9,5 % en collège (Poitiers 22,6 %), 11,1 % en LP (Poitiers 31,3 %), 23,5 % en LEGT. Ces chiffres, toutefois, remontent à l'année 2000. Les disparités et les retards en matière d'équipement de base tendent aujourd'hui à se combler, notamment dans le cadre des contrats de plan État-Région et du développement des réseaux haut débit. Les connexions au réseau s'établissaient fin 2002 à 100 % pour les lycées, 91 % pour les collèges et 50 % pour les écoles. Mais l'accélération du

progrès technique crée de nouveaux écarts, notamment entre les établissements dotés d'un réseau pédagogique interne et ceux qui n'en sont pas pourvus.

Un usage divers selon les disciplines

L'intégration des TICE dans les contenus ou les pratiques d'enseignement varie selon les disciplines. Pour les enseignements technologiques et professionnels (production et services), l'informatique est un outil de travail quotidien (modeleurs volumiques, tableurs graphiques, etc.) dont la maîtrise constitue l'objet même de l'enseignement. Pour les sciences expérimentales (sciences physiques, SVT) qui ont été les plus actives pour introduire des pratiques innovantes dans leur enseignement, la finalité est différente : l'ordinateur apporte une assistance à la réalisation des activités expérimentales (ExAO : expérimentation assistée par ordinateur). Pour les disciplines telles que les lettres, l'histoire et la géographie ou les mathématiques, l'usage est prioritairement documentaire et de plus en plus pédagogique : le réseau internet offre l'accès aux sites et bases de données et, au-delà, permet aux enseignants formés et compétents de construire leurs propres outils pédagogiques avec les ressources du multimédia. Cette pratique nouvelle s'est notamment développée à Nantes, sous l'impulsion des GRAF (groupes recherche action formation), un dispositif académique qui repose sur quelques enseignants de la discipline invités à réfléchir à l'intégration du multimédia dans les pratiques pédagogiques et à proposer à leurs collègues la réalisation de séquences articulées autour de ce nouvel outil.

L'enseignement des langues vivantes représente une variante spécifique de ce type d'usage : l'ordinateur permet de renouveler l'enseignement de la langue, en recourant à des outils multimédias constitués par l'enseignant ou à des didacticiels édités. Sur ce point, l'académie de Poitiers a innové en mettant en œuvre le projet ACADEME, qui vise à constituer et exploiter en réseau, pour une quinzaine d'établissements (lycées et collèges), une banque de modules audio téléchargeables pour l'étude des langues.

Des retombées insuffisamment évaluées

La spécificité des besoins, la diversité des usages et des finalités, la variété des pratiques (pratique individuelle libre, pratique individuelle guidée, pratique collective) rendent nécessaire une réflexion renouvelée sur les pédagogies à mettre en œuvre, et sur ce qu'elles induisent en matière d'équipement : puissance, liaison ou non à internet, fonctionnement en réseau (au sein de l'établissement ou entre plusieurs établissements), salles spécifiques ou libre accès, équipement des CDI, visiomatique, etc.

Or, même dans des académies soucieuses d'organiser et de maîtriser le développement des TICE, comme Lyon ou Orléans-Tours, la priorité a été donnée à l'équipement, à la mise en réseau, au développement de l'accès à internet, à l'assistance, à la formation et à la maintenance. Mais au-delà d'une

simple comptabilisation des équipements (enquête nationale sur les technologies de l'information et de la communication – ETIC), le souci de l'évaluation *qualitative* et de l'appréciation des résultats au regard des ambitions ou des objectifs ne s'était guère manifesté à l'époque des évaluations. Nantes et Poitiers étaient parmi les rares académies à avoir décidé de mettre en place un « Observatoire académique de l'usage des TICE », avec pour mission de procéder à un bilan annuel et de tenir un tableau de bord du développement des TICE, en privilégiant l'approche qualitative plutôt que quantitative. Il n'est pas douteux qu'une telle évaluation, dans toutes les académies, se révélerait féconde et apporterait à l'échelon académique une visibilité globale des divers dispositifs en place, de leur articulation et de leur usage, visibilité indispensable pour garantir la cohérence de la politique mise en œuvre dans ce domaine.

Le problème de l'assistance et de la maintenance

Généreuses dans leurs dotations en équipements, les collectivités territoriales apparaissent surtout comme des financeurs, distributeurs de matériels. Pris en charge par les régions, les départements ou les communes, l'équipement des lycées, des collèges et des écoles s'est ainsi effectué souvent « à marche forcée », sans que l'institution éducative ait disposé du temps nécessaire pour se préparer à assurer la sécurisation des systèmes, l'assistance et la maintenance. Or, il apparaît qu'elle a du mal à assurer le suivi de ces dotations.

Sont en effet souvent signalés des problèmes liés à l'utilisation et à la maintenance de ces équipements. Le recours au volontariat de « personnes ressources » dans les établissements (enseignants, aides-éducateurs) ne saurait longtemps suffire à compenser le nombre réduit des apports extérieurs de personnels spécialisés. Malgré la mise en place de dispositifs au niveau des académies, comme la cellule technique académique (CTA) de Nantes, les problèmes d'assistance logicielle et de maintenance technique vont croissant et sont à la mesure de l'extension du parc d'équipements. Nombre d'établissements, comme à Montpellier, sont contraints de passer individuellement avec des entreprises privées des contrats d'entretien coûteux. La mise en place, aujourd'hui, de réseaux internes dans les établissements rend de plus en plus indispensable la présence *in situ* d'un administrateur de réseau.

Ce décalage entre l'importance de l'investissement des collectivités locales et les capacités des établissements à entretenir les matériels mis à leur disposition amène progressivement les rectorats à s'impliquer davantage. C'est ainsi que celui d'Orléans-Tours a inscrit diverses mesures à son projet académique afin de résoudre ce paradoxe d'une manne technologique risquant, à peine tombée, de devenir inutilisable ou peu utilisable : création d'un centre d'appel pour le dépannage à distance, développement des « relais assistance informatique de proximité » (RAIP), formation de 249 « ambassadeurs TICE » et de 216 administrateurs de réseaux pédagogiques.

Plus généralement, les autorités académiques tendent à « reprendre la main » et s'efforcent d'assurer, d'une part, un pilotage et une planification maîtrisée d'équipements correspondant à des besoins identifiés ou à des projets pédagogiques, d'autre part, un meilleur suivi de ces équipements : elles planifient leur mise en réseau local et le développement d'internet, organisent l'accompagnement technique et pédagogique des enseignants et constituent, pour mieux conduire leur action, des instances de pilotage et d'assistance. C'est le cas à Poitiers, à travers la MATICE (mission académique pour les TICE), comme à Nantes, avec la DATICE (délégation académique aux TICE) dont l'action s'appuie sur la réflexion menée par un conseil d'orientation académique pour les TICE. Enfin, l'académie de Clermont-Ferrand a produit un *Schéma stratégique des TICE* pour les années 2002-2004, qui prévoit notamment parmi ses priorités « l'articulation entre équipements et accompagnement des utilisateurs ».

Au-delà de ces difficultés d'assistance et de maintenance, les problèmes qui subsistent ne sont pas seulement techniques mais pédagogiques : ils concernent la maîtrise et l'appropriation de l'outil par les enseignants eux-mêmes afin de le mettre au service de l'enseignement proprement dit.

Les élèves et leurs performances

Une évidence : le lien entre performances scolaires et environnement socio-économique

Conscients du poids de l'environnement socio-économique sur les élèves et leurs résultats scolaires, les rapports d'évaluation de l'enseignement en académie se sont attachés à mettre en relation ces deux séries de données.

L'environnement socio-économique

On s'appuie là sur des indicateurs extérieurs : démographie, économie, contexte social, etc. Les rapports retiennent généralement les données fournies par la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du ministère et par l'INSEE, sur la base du dernier recensement ; elles portent sur la démographie, les diplômes de la population, l'origine sociale des moins de 16 ans, le taux de chômage, le nombre de RMIstes, la « richesse » de la région, sa structuration en termes d'emploi et l'importance de la population née à l'étranger. La ruralité (Limoges, Poitiers, Clermont-Ferrand, Besançon) comme les concentrations urbaines (Créteil) pèsent sur les territoires et, par suite, sur les conditions de scolarisation. À l'exception, dans une certaine mesure, du taux de chômage, ces données constituent des contraintes ou des atouts durables pour ces territoires.

Ces données sont plus ou moins bien connues par les responsables académiques et les inspecteurs ont souvent été amenés à devoir les rechercher auprès d'organismes extérieurs, notamment l'INSEE, les chambres de commerce et d'industrie, les conseils économiques et sociaux des régions, les caisses d'allocations familiales ou encore, pour l'académie francilienne de Créteil, auprès de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF). En outre, les services de santé et l'INSEE publient des statistiques sur l'état sanitaire, les centres de soin et, par exemple, l'alcoolisme et le suicide. L'ampleur de la tâche de recensement et la difficulté d'accès à certaines informations, mais aussi la focalisation sur les données habituelles regroupées par la DEP, privent bien des rapports d'une analyse plus complète de l'environnement dans lequel vivent les élèves.

Trois groupes d'académies se dessinent quant à cet environnement :

- *celles qui comportent un maximum ou une majorité d'indicateurs négatifs.* Ainsi Amiens, comme Caen, compte une forte part de population non diplômée, essentiellement ouvrière, et un taux de chômage relativement élevé ; Créteil concentre de fortes difficultés sociales et regroupe une importante population étrangère – ce qui la place au premier rang pour le nombre d'établissements en zone ou réseau d'éducation prioritaire (ZEP/REP). Les rapports de ces académies mettent longuement en évidence ces difficultés qui imprègnent le comportement des acteurs de terrain ;
- *celles qui, au contraire, comportent un maximum ou une majorité d'indicateurs positifs.* Rennes est l'exemple d'académie qui bénéficie d'un contexte économique et social très favorable avec une population diplômée, un assez fort pourcentage de cadres, une très faible population d'origine étrangère et pas de concentration de difficultés. Lyon, Limoges, Clermont-Ferrand et Nantes bénéficient également d'une bonne proportion de population diplômée, d'un faible taux de chômage et d'une faible part de population d'origine étrangère. Outre ces données socio-économiques, on relève, dans les académies de Rennes, Clermont-Ferrand et Limoges (celle-ci étant par ailleurs en net déclin démographique), un fort attachement culturel de la population à son École ;
- *des académies « moyennes » qui ont peu de traits marquants quant à ces indicateurs ou dans lesquelles difficultés et atouts s'équilibrent.* Ainsi, Orléans-Tours a une bonne situation économique mais aussi une part importante de professions et catégories sociales (PCS) défavorisées. Poitiers ne connaît pas de concentration de difficultés, accueille relativement peu d'élèves d'origine étrangère mais sa population est peu diplômée, déséquilibrée quant aux PCS, avec une part importante d'exploitants agricoles, et ses revenus sont faibles ; le poids du secteur rural comme le vieillissement de la population la défavorisent. La situation de Montpellier apparaît plus difficile : c'est une académie à fort dynamisme démographique avec des PCS moyennes mais aussi une population un peu moins diplômée que la moyenne nationale, le plus faible produit intérieur brut par habitant de la

métropole, un taux de chômage élevé et même une frange de la population en grande difficulté. Nice est aussi une académie à fort dynamisme démographique avec une population très diplômée mais un taux de chômage et un pourcentage de RMIstes élevé ainsi qu'une population d'origine étrangère supérieure à la moyenne.

Les caractéristiques scolaires

Si le système d'éducation n'a toujours qu'une connaissance imparfaite de l'environnement socio-économique qui l'entoure, il a en revanche progressé dans l'évaluation de ses élèves. Il est globalement bien informé, on l'a signalé, sur les performances proprement scolaires du public qu'il accueille. Tous les rapports d'évaluation détaillent les divers indicateurs qui permettent, de ce strict point de vue, d'établir un diagnostic assez précis du fonctionnement du système et de son efficacité.

Ces indicateurs sont aussi bien ceux des taux d'accès aux différents niveaux de qualification, des taux de succès aux examens traditionnels (brevet ou baccalauréat), que ceux réunis pour le pilotage des établissements du second degré (IPES) ; ils comprennent aussi les évaluations nationales mises en place depuis quinze ans, notamment en CE2 et en sixième. Seul élément d'appréciation du niveau des élèves avant l'échéance ultérieure des examens, ces évaluations sont devenues un élément essentiel du diagnostic scolaire porté sur les élèves dans un territoire donné. Elles doivent constituer des points de repère utiles, indispensables au traitement de la difficulté scolaire.

Qu'est-ce que la réussite scolaire ?

Les académies diffèrent grandement au regard de ces indicateurs. Tenter d'établir une typologie en termes de performances implique que l'on se donne un cadre pour définir ce que l'on entend par réussite scolaire. Faute d'une telle précision, on rappellera les termes de la loi d'orientation de 1989 : « La nation se fixe comme objectif de conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au certificat d'aptitude professionnelle ou au brevet d'études professionnelles et 80 % au niveau du baccalauréat. » Cet objectif n'a pas été remis en cause jusqu'ici malgré l'essoufflement constaté des taux d'accès au baccalauréat.

Bien souvent, de manière implicite – et les rapports d'évaluation ne s'affranchissent pas entièrement de ce présupposé –, l'appréciation de la réussite scolaire passe par l'accès en seconde générale et technologique (seconde GT) et l'obtention du baccalauréat général sans trop d'aléas dans le cursus.

Dans toutes les académies, à des degrés plus ou moins élevés, on relève le manque de fiabilité des données statistiques, la dispersion des sources d'information, les contradictions ou divergences entre données nationales, académiques et départementales, l'utilisation de concepts non harmonisés, l'absence de tableaux de bord, de suivi de cohortes ou encore de

mémoire statistique. Ces carences pèsent sur la possibilité d'établir un diagnostic sérieux du fonctionnement de l'académie et, par suite, de construire un projet adapté au profil des élèves. Là aussi, un travail de fond s'impose.

Pour dresser une typologie des académies sur le critère de la réussite scolaire, on retiendra ici les données de la DEP. Dans l'ordre du cursus scolaire sont pris en compte : la préscolarisation, les évaluations de sixième, les retards et redoublements en sixième, les retards en troisième, les taux d'accès de troisième en seconde GT, les redoublements de seconde, les taux de réussite au brevet d'études professionnelles et au baccalauréat général, les taux de scolarisation des 16-19 ans et des 20-24 ans, le niveau des sortants et le pourcentage de bacheliers en université. La DEP calcule également, depuis 1999, un indicateur de difficulté scolaire dont, par exemple, les évaluateurs de l'académie de Créteil ont fait usage. Cet indicateur combine, pour les collègues, l'origine sociale défavorisée, la proportion d'élèves de nationalité étrangère et celle d'élèves de sixième ayant au moins deux ans de retard.

On peut caractériser, là encore, trois groupes d'académies :

– *celles dont les élèves, au regard des critères retenus, « réussissent »*. Rennes se classe certainement en tête au regard de la majorité des indicateurs, même si l'on doit souligner que la très forte préscolarisation s'accompagne d'un redoublement élevé en sixième et aux autres niveaux du collège. Lyon se caractérise par de bons résultats à l'évaluation de sixième, un bon taux d'accès en seconde GT, de réussite au baccalauréat et d'accès d'une génération au baccalauréat, peu de sorties non qualifiées, de forts taux de scolarisation, notamment pour les 20-24 ans. Nantes présente les mêmes indicateurs positifs à l'exception des taux de scolarisation mais avec le plus faible taux de sorties non qualifiées ;

– *celles dont les élèves accumulent les retards et les échecs*, Amiens, Créteil et dans une certaine mesure Caen. Amiens a de mauvais résultats à l'évaluation de sixième, un faible taux d'accès en seconde GT, un taux de réussite au baccalauréat général inférieur à la moyenne nationale, les plus faibles taux de scolarisation et donc les plus forts taux de sorties non qualifiées. À l'exception des résultats de l'évaluation en sixième, Caen présente, au regard de plusieurs indicateurs, un profil assez comparable à celui d'Amiens. À Créteil, dès les premières années du parcours scolaire, les résultats sont faibles et inférieurs à ceux attendus ; c'est notamment le cas pour l'évaluation de sixième ; la suite des parcours scolaires est marquée par une accumulation de retards, un faible taux de passage en seconde GT, des résultats au baccalauréat qui s'écartent de plus en plus des moyennes nationales. Les sorties sans qualification sont élevées en Île-de-France et l'on estime, compte tenu de l'âge des élèves et de leur difficulté à obtenir un diplôme, qu'elles sont les plus fortes à Créteil, mais aucune donnée n'est disponible sur ce point. La situation de Nice est, elle aussi, défavorable. Ses performances en effet sont relativement faibles : quoiqu'en progression, la proportion de sortants de niveau IV est inférieure à la moyenne nationale (mais elle est supérieure à cette moyenne au niveau V) ; le taux d'accès d'une génération au baccalau-

réat est inférieur à la moyenne, tout comme les taux de succès aux examens ; en contrepartie, la proportion d'élèves en retard en sixième est plus faible que la moyenne nationale même si les évaluations en CE2 sont médiocres ; – *celles où la situation est plus nuancée*. Il s'agit là d'un groupe hétérogène. On y trouve par exemple les académies de Besançon et de Clermont-Ferrand, celle d'Orléans-Tours, aux résultats scolaires inégaux, ou encore celle de Limoges. Cette dernière se caractérise par des parcours scolaires compliqués, marqués par des retards, notamment en sixième (là encore, malgré un très bon taux de préscolarisation à deux ans), en troisième et en terminale, des redoublements et un taux de réussite moyen au baccalauréat général ; elle bénéficie de résultats favorables à l'évaluation de sixième, d'un bon taux de passage en seconde GT et du meilleur taux de scolarisation des 16-19 ans. Poitiers présente plusieurs indicateurs positifs – résultats favorables à l'évaluation de sixième, peu de retards, bon taux d'accès d'une génération au baccalauréat, peu de sorties sans qualification – mais les résultats aux examens sont moyens, les collèges ruraux sont en difficulté, les taux de scolarisation des 20-24 ans sont faibles et l'insertion s'avère difficile. Montpellier a une faible proportion de bacheliers dans une génération, des résultats médiocres aux examens professionnels, une insertion professionnelle difficile, une diminution des sorties sans qualification mais une augmentation des sorties au niveau V ; cependant, les parcours scolaires se sont améliorés en primaire et en collège (diminution des retards et des redoublements), le taux de réussite au brevet est correct, ceux de réussite au baccalauréat se situent au niveau national et le pourcentage de poursuite d'études supérieures est élevé (à la différence de celui d'Orléans-Tours).

Au-delà de cette approche statistique des résultats, certains rapports d'évaluation se sont efforcés de les expliquer. Les académies qui réussissent sont notamment celles qui disposent d'une pluralité de réseaux de formation. Ainsi, l'importance de l'enseignement privé semble contribuer à la réussite d'académies comme Nantes et Rennes ; un important réseau d'établissements agricoles est aussi un atout pour diversifier les parcours et offrir aux élèves d'autres voies de réussite, tout comme l'apprentissage qui offre également une voie de remédiation et d'insertion professionnelle. Plus encore, les rapports mettent en lumière, parmi les facteurs de réussite possibles, l'adéquation entre le territoire concerné et l'École. C'est le cas à Poitiers, où les trajectoires scolaires apparaissent « en bonne adéquation avec les caractéristiques du tissu économique ». C'est davantage encore le cas à Rennes, où les inspections générales ont rencontré « une société accordée à son école ». On retrouve donc ici tout le poids de l'environnement socioculturel.

Le lien moins apparent entre performances scolaires et actions conduites

On vient de voir de quelle connaissance de leurs élèves disposent les académies : connaissance sociale, par le biais des données socio-économiques, et connaissance pédagogique, à travers les indicateurs de performances.

Quel usage est-il fait de ce savoir disponible ? À ses différents échelons, du rectorat aux écoles et aux établissements, l'institution scolaire répond-elle – et avec quels effets – à la réalité ainsi constatée de ses élèves ? Sur cette question, d'une académie à l'autre, des constantes se retrouvent, selon les niveaux d'enseignement.

Dans le premier degré

Il est frappant de constater, d'abord, que de nombreux rapports soulignent l'insuffisante sensibilisation aux évaluations et à leur exploitation, ainsi que la faible propension à asseoir l'action sur les constats. Ils relèvent en particulier le caractère lacunaire des analyses portant sur le fonctionnement des classes ou sur le bilan, par exemple, des méthodes d'acquisition de la lecture et du temps que chaque élève y consacre de manière active. Ils regrettent enfin l'absence d'évaluation de la place donnée à des activités diverses, telles que les sorties scolaires ou les actions relevant du domaine périéducatif, par rapport à celle qui est réservée aux apprentissages fondamentaux.

De manière plus générale, et quel que soit le type d'académie, il n'est pas facile d'établir un rapport direct entre les résultats des élèves et la mise en œuvre d'actions particulières.

Dans l'académie de Poitiers, par exemple, où les performances sont appréciées positivement, on observe que les cycles ne sont pas en place, que les pratiques de pédagogie différenciée restent peu répandues ou encore que les plans de formation n'intègrent guère les formes de pédagogie adaptées à des élèves de niveaux hétérogènes. Les liaisons entre cycles, l'évaluation des compétences à acquérir, sont également peu pratiquées. Pourtant, dans les écoles rurales qui possèdent un nombre important de classes à plusieurs niveaux, les formes de pédagogie différenciée sont favorisées et ces écoles obtiennent les meilleurs résultats.

On pourrait établir le même constat à propos de l'académie de Rennes, souvent citée en exemple, ou encore celle de Lyon, dont l'enseignement du premier degré est également estimé performant. Dans cette dernière académie, on relève un phénomène traditionnel de « rétention » des élèves en cours préparatoire, classe que l'on ne quitte pas tant que l'on ne sait pas lire et, en dépit d'un scepticisme à l'égard de la politique des cycles, une prise en charge de l'hétérogénéité à partir de bilans de début d'année, avec des actions de soutien. Les évaluations font l'objet d'une relance pilotée par un inspecteur d'académie.

Les académies en situation moins favorable ne semblent pas, selon les évaluateurs, faire preuve d'un dynamisme particulier. Ainsi, à Créteil, les cycles ne fonctionnent pas comme ils le devraient et l'âge demeure trop souvent le seul critère du passage en sixième, avec les conséquences que l'on devine sur la scolarité au collège. Quant au projet d'école, sa pratique ne fait pas l'unanimité et, aux yeux de certains, « il demande beaucoup de travail mais ne sert à rien ».

La préscolarisation à deux ans apparaît elle-même plus comme un fait social que comme l'instrument d'une politique pédagogique réfléchie, destinée à répondre à une situation précise. Son rôle dans la réussite des élèves demeure mal établi.

À Rennes, où presque tous les enfants sont scolarisés dès leur deuxième anniversaire, se pose précisément la question de l'impact de cette scolarisation sur le cursus ultérieur. Question au demeurant mal perçue localement puisque, compte tenu de la concurrence avec l'enseignement privé, l'enseignement public ne peut courir le risque de se passer de cette clientèle « captive ». On a vu ci-dessus que malgré cette politique, les jeunes Bretons redoublent beaucoup en sixième et le rapport souligne que c'est plus l'attachement à l'École que cette préscolarisation précoce qui fonde la réussite de l'académie. Le constat n'est guère différent dans l'académie de Nantes, où le taux de préscolarisation à deux ans est lui aussi élevé. Les rapporteurs soulignent l'incertitude quant à son effet sur les performances ultérieures¹ pour en conclure qu'il conviendrait de revoir l'allocation de moyens à ce niveau.

La question suscite un autre type de réflexion à Créteil, académie où la situation est inverse puisque les taux de préscolarisation à deux ans y sont faibles. La politique ministérielle a consisté à favoriser cette préscolarisation dans les zones difficiles, et l'un des axes du plan pour la Seine-Saint-Denis y était d'ailleurs consacré. Mais on ne dispose guère d'études et d'analyses qui en montreraient les avantages réels. Dans cette académie, on observe la réticence de certaines populations à inscrire leurs enfants très tôt à l'école, les traditions familiales ou la présence d'adultes au foyer, souvent en raison du chômage, en étant l'explication. Si la maternelle constitue un mode de garde gratuit pour les familles et beaucoup moins onéreux pour les collectivités locales, les crèches offrent une plus grande amplitude horaire pour les parents qui travaillent. L'intérêt de la scolarisation à deux ans paraît donc variable et étroitement dépendant du contexte social dans lequel elle se pratique.

Au total, les académies qui, en termes de performances scolaires dans les écoles, réussissent plutôt bien et celles qui réussissent moins bien ne se distinguent guère sur le critère du volontarisme pédagogique. Dans les unes comme dans les autres, la politique des cycles trouve assez peu d'échos, les

1. « Aucun lien ne semble exister entre l'accueil à deux ans et l'entrée au CP à l'âge normal », écrivent-ils.

projets s'appuient rarement sur les acquis des élèves, les maîtres ont tendance à renvoyer la difficulté à des causes externes et sa prise en charge aux réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté.

Dans le second degré

La même question doit être posée ici : les actions mises en place sont-elles bien en adéquation avec le profil des élèves afin de contribuer à améliorer leurs performances ?

Dans les académies où ces performances sont satisfaisantes, il arrive que les pratiques prennent des libertés au regard des normes. Ainsi, l'académie de Rennes s'est longtemps caractérisée par une approche du traitement de l'hétérogénéité dérogeant à la loi. Le palier d'orientation en fin de cinquième a en effet été maintenu pour diriger les élèves vers l'enseignement professionnel. Cette politique a bien fonctionné tant qu'elle a concerné des élèves réellement motivés par l'enseignement professionnel. Elle a trouvé ses limites lorsqu'on a été en présence d'élèves ainsi « orientés » en raison de problèmes de comportement, les collègues ne s'étant pas préparés à gérer cette évolution.

L'académie de Lyon – elle aussi considérée comme « performante » – a pour sa part accompli un certain effort dans le souci de mieux prendre en compte l'hétérogénéité de ses élèves. Le rapport d'évaluation expose les actions mises en place pour traiter cette hétérogénéité : constitution des divisions, jeu des options, etc. Des exemples ponctuels montrent un effort pour agir sur l'échec scolaire mais le rapport souligne aussi qu'en collège « l'offre de structures, les espaces de temps dégagés, ne suffisent pas à créer un enseignement adapté à l'hétérogénéité des élèves si les enseignants n'en éprouvent pas le besoin ». En lycée, si l'on affiche la mise en place de l'aide individualisée en seconde, sa mise en œuvre n'est pas pour autant jugée « authentique ».

Là où les résultats scolaires sont médiocres ou franchement mauvais, les évaluateurs soulignent presque toujours les lacunes de l'action et les difficultés à prendre en compte les élèves tels qu'ils sont.

Dans l'académie de Créteil, ils constatent que certains collègues, comme certains lycées, « ne sont pas pilotés sur le plan pédagogique ». Pour expliquer cette difficulté, ils avancent plusieurs raisons : « La résistance réelle ou supposée des enseignants à toute forme de pilotage pédagogique, ressenti comme une ingérence de "l'administration" dans leur domaine d'activité, en est une. Une autre raison tient à l'existence d'un double pilotage pédagogique, celui du chef d'établissement et celui de l'inspecteur pédagogique [...], le chef d'établissement hésitant à intervenir sur les pratiques, l'inspecteur, trop rarement présent dans l'établissement, hésitant à sortir d'une approche liée étroitement à sa discipline. »

Toujours dans cette académie, les observateurs notent un certain fatalisme face à l'échec scolaire. La baisse continue des références et exigences pour « acheter la paix scolaire » atteint des proportions alarmantes dans cer-

tains établissements. La mission d'évaluation « s'est inquiétée d'une dissolution des repères d'évaluation qui reflète la dégradation trop fréquente du niveau d'attentes et d'exigences » ; elle est « préoccupée de voir des professeurs et des établissements s'affranchir des obligations réglementaires en matière, par exemple, de cahiers de textes et de programmes » et évoque l'installation d'une « culture de la négligence ».

Le rapport relatif à l'académie de Nice souligne lui aussi un manque d'adaptation à la réalité des élèves. L'impression générale, selon les inspecteurs généraux, est celle d'un enseignement « principalement adapté aux bons élèves ayant intériorisé les valeurs traditionnelles de l'École. [...] La faiblesse du travail d'équipe, sauf dans les établissements où celui-ci s'avère absolument nécessaire, constitue sans doute le principal facteur sur lequel il convient de jouer pour améliorer la motivation des élèves et, partant, les performances scolaires ».

Qu'il s'agisse du premier ou du second degré, un relatif décalage apparaît donc entre le constat des performances et les actions mises en œuvre. On ne saurait parler de divorce, mais plutôt d'un déficit de cohérence. Les évaluations de CE2, on l'a vu, mais aussi celles de sixième et, plus encore, de seconde, restent peu exploitées. Les divers indicateurs relatifs aux écoles et aux établissements ne sont pas suffisamment analysés et utilisés et n'ont ainsi que peu d'impact sur les projets. L'action académique elle-même appelle la même observation. L'élaboration du projet académique, tout comme la contractualisation avec le ministère, qui va de pair, restent la plupart du temps trop déconnectées du diagnostic et ne semblent pas avoir conduit les académies à améliorer le nécessaire travail de mise en perspective et de hiérarchisation qu'elles conduisent.

L'orientation des élèves : une lacune à combler

Le dispositif d'information et d'orientation contribue-t-il, autant qu'il le devrait, à favoriser la réussite des élèves ? Les observations des diverses missions d'évaluation invitent à se poser la question.

La plupart des évaluations des académies soulignent en effet la mauvaise qualité de l'orientation et de tout ce qui touche à la construction du projet personnel de l'élève. Est signalé le manque d'investissement des professeurs principaux, des chefs d'établissement, parfois des conseillers d'orientation psychologues (COP) eux-mêmes. Le nombre limité de ces derniers, le faible pilotage dont ils font l'objet, leur inégale implication dans la vie des établissements expliquent cette situation. Dans son rapport d'avril 2003 consacré à la gestion du système éducatif¹, la Cour des comptes se montrait également assez critique à l'égard du réseau des COP.

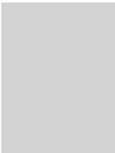
1. *La gestion du système éducatif*, rapport public particulier. Éditions des journaux officiels, avril 2003.

CHAPITRE 2
La vie du système éducatif :
les réalités du terrain

Lorsqu'il s'agit de proposer des solutions, l'orientation reste dominée par l'image des parcours traditionnels et offre peu d'alternatives originales aux élèves. Les évaluateurs de telle académie notent que les enseignants sont « relativement indifférents à leur responsabilité en ce domaine comme aux conséquences de leurs décisions ». Ceux de telle autre concluent : « L'orientation fonctionne bien là où elle est la moins nécessaire : dans les établissements où les élèves obtiennent de bons résultats et où leurs familles savent trouver les informations. En revanche, dans les secteurs défavorisés économiquement, le travail à faire reste important pour que des jeunes ne se retrouvent pas abandonnés à eux-mêmes face à la complexité des dispositifs de formation. » Même dans une académie comme celle de Caen, où un travail important a été accompli depuis 2001 pour assurer un meilleur pilotage de l'orientation et développer des outils appropriés d'éducation à l'orientation, « les efforts déployés, même s'ils ne doivent pas être sous-estimés et sont même soutenus en matière de prévention du décrochage scolaire [...] sont loin d'être toujours productifs ».

Trop rares, manifestement, sont les initiatives qui, dans le cadre pratique de l'éducation à l'orientation, reposent sur un partenariat renforcé avec le monde de l'entreprise et du travail. Les observations conduites dans l'académie d'Orléans-Tours ont montré que les COP et les professeurs principaux s'en remettent essentiellement, en matière d'éducation à l'orientation, aux outils forcément généraux de l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), bien davantage qu'à « leur propre connaissance du contexte économique et professionnel, local et national, qu'ils estiment eux-mêmes limitée ». Le même constat vaut pour les chefs d'établissement « dont certains sont encore trop peu ouverts à leur environnement économique ». Or, insistent les évaluateurs, seule « une véritable réflexion pédagogique menée d'abord au niveau de l'établissement et en relation étroite avec les autres structures de formation et les milieux extérieurs » peut donner quelques chances d'aboutir à « une politique volontariste des flux d'élèves ».

Un travail important reste donc à mener avec les professions pour faire connaître les métiers offerts mais aussi permettre de rétroagir sur des secteurs qui portent trop peu d'attention à leur image auprès des jeunes.



Conclusion

Des élèves dont les performances sont fortement corrélées à l'environnement économique et socioculturel ; des enseignants souvent attachés à l'exercice traditionnel du métier et qui éprouvent parfois des difficultés à appréhender leurs élèves tels qu'ils sont ; des écoles et des établissements qui s'efforcent de mettre en œuvre, de manière inégale, des pratiques nouvelles dans la pédagogie comme dans leur fonctionnement propre : telles sont, sur le terrain, les réalités du système éducatif.

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être évoqués. Il n'est guère surprenant, par exemple, de constater que l'environnement socio-économique des établissements et les performances scolaires de leurs élèves sont deux variables indissociablement liées. La corrélation vaut tout autant sinon davantage s'agissant de l'environnement socioculturel. Parmi les autres facteurs qui paraissent concourir aux « bonnes » performances des élèves, on relève, dans l'organisation du champ éducatif, la diversité du réseau de formation (poids de l'enseignement privé, de l'enseignement agricole) comme la pluralité des cheminements dans l'enseignement professionnel (apprentissage, maisons familiales rurales). Dans son fonctionnement, la stabilité du corps enseignant, son attachement à une pédagogie « classique » constituent d'autres éléments. Encore faut-il qu'une telle pédagogie reste recevable par les élèves, ce qui est de moins en moins le cas. On retrouve là le rôle du contexte socioculturel, l'accord entre une société et son École, c'est-à-dire l'adhésion aux valeurs mêmes sur lesquelles elle se fonde.

Parallèlement, l'observation des inspections générales a porté aussi – et très largement – sur la mise en œuvre des politiques éducatives publiques. Sur ce second plan, les disparités se révèlent moindres : toutes les académies s'appliquent à cette mise en œuvre et aucune, à cet égard, ne faillit. Certaines, toutefois, font montre de davantage de dynamisme et s'engagent plus avant, par exemple, dans la politique de projet, dans l'aménagement en bassins de leur territoire éducatif ou dans les actions de partenariat.

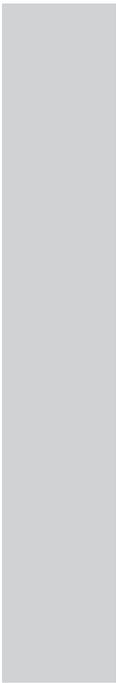
Ce qui apparaît ici, c'est l'absence de corrélation immédiatement et mécaniquement perceptible entre les deux champs observés (la conduite d'une politique et le constat des performances), comme si le volontarisme de l'action n'avait trop souvent que peu de répercussions face à la prégnance des déterminismes. On a pu mesurer ainsi combien la politique de projet en ses diverses déclinaisons (politique parfois réduite, il est vrai, à un simple affichage), combien celle du bassin, conçu comme un territoire original de

PREMIÈRE PARTIE

l'action éducative, combien encore les méthodes nouvelles de management non seulement peinaient à se mettre en place mais aussi avaient peu d'impact direct, là où elles étaient adoptées, sur la « réussite » du système éducatif, ou tout du moins sur la production de performances scolaires mesurables et mesurées. Il est vrai que le temps pédagogique ne coïncide pas avec celui de l'administration et moins encore avec celui de la gestion, et que ce qui n'est pas probant à court terme peut le devenir à moyen ou à long terme. Il reste que l'on a peut-être fondé trop d'espoirs, au cours de la décennie écoulée, sur telle ou telle mesure, au point de l'ériger au rang de panacée et de confondre, parfois, les moyens et les fins.

C'est là, sans doute, l'une des évidences qu'à mi-parcours le travail d'évaluation de l'enseignement dans les académies confirme : l'essentiel ne se jouerait ni dans les bureaux du ministère ni même dans ceux des rectorats ou des inspections académiques, mais entre les murs de la classe, dans le cadre d'horaires et de programmes donnés, entre des enseignants dont la tâche est de transmettre des savoirs, des savoir-faire, des savoir-être, et des élèves dont les conditions du progrès demeurent l'intérêt, la motivation, le travail et l'effort.

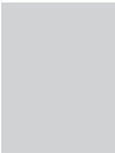
C'est ainsi que restent probablement à explorer les raisons pour lesquelles telles méthodes pédagogiques produisent tels résultats, à tel endroit, que ces méthodes soient les méthodes « éprouvées » auxquelles semblent rester fidèles les académies « performantes » ou les méthodes nécessairement plus innovantes d'académies en recherche de solutions. Il appartient désormais à l'institution de se soucier tout prioritairement d'une meilleure mesure de la performance scolaire et, donc, de l'efficacité des méthodes choisies. C'est aux corps d'inspection qu'il reviendra d'organiser la confrontation de ces méthodes, dans la diversité croissante qui est désormais la leur.



DEUXIÈME PARTIE

Comment conjuguer pluriel et singulier





Introduction

Par sa simple dimension, par l'ampleur et la diversité des réactions dont il renvoie le reflet, *Le miroir du débat* vient d'apporter la confirmation que les Français ont des choses à dire sur leur École. Au-delà de la médiatisation épisodique ou récurrente de telle ou telle question touchant au monde de l'éducation, il y a bien chez eux une profonde attente vis-à-vis de l'institution scolaire qui « est, et reste, un sujet de préoccupation majeur [...] parce qu'elle se situe au cœur du pacte républicain ¹ ». Mais, le rapport des Français à leur École s'explique-t-il par le seul attachement de principe à telle ou telle valeur nationale et fondatrice ? Au cours du débat national pour l'avenir de l'École, nombreuses ont été les contributions et interventions individuelles dont la motivation et le propos avaient une origine autobiographique, à savoir telle ou telle expérience d'un « vécu » scolaire, passé ou présent, d'élève, de parent, d'enseignant, de chef d'établissement, etc. L'École, lieu matriciel où, pour chacun, se forment et se tracent durablement le lien et la ligne de partage entre l'individuel et le collectif, n'est-elle pas premièrement et finalement une affaire et une histoire personnelles ? N'est-ce pas ainsi que, tout naturellement, l'attente que l'on en a, collective et plus ou moins diffuse, se mue en demande, particulière et précise ?

On attend de l'École qu'elle change, on le lui demande. Demain, la loi viendra prescrire ce changement et ses orientations. Or, sans attendre les conclusions de la commission du débat national pour l'avenir de l'École ni les ajustements qui seront apportés au cap que la nation lui a fixé en 1989, l'institution a poursuivi ses efforts d'adaptation. Aucun moratoire n'est venu suspendre les divers processus engagés ces dernières années pour que soit apportée une meilleure attention à la diversité des élèves, au sein d'une École dont la mission ou, plutôt, les missions sont en pleine recomposition. À lui seul, ce glissement du singulier au pluriel signale l'étendue des problématiques auquel notre système d'éducation est confronté. Pluralité des élèves, de leurs comportements et de leurs besoins, pluralité des cultures qui entrent dans la salle de classe, pluralité des situations (de plus en plus) locales... Pluralités face auxquelles, obstinément, se dressent, entre autres principes, ceux d'égalité des chances et de laïcité. Le débat national pour l'avenir de l'École le dit d'emblée, personne ne veut que le respect ou la prise en compte

1. *Le miroir du débat : ce que les Français disent de leur École*, « Introduction générale », p. 13.

de telle ou telle singularité ouvrent la porte au pluriel des particularismes de tous ordres.

En ce moment de transition, tout autant sinon davantage que par le passé, il incombait à l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), d'observer et d'analyser les évolutions pédagogiques en cours. Confrontées aux avancées ou aux blocages constatés lors d'exercices précédents, ces évolutions pourraient bien préfigurer certaines des mutations à venir.

Les développements des deux chapitres qui suivent ont pour source des textes de diverses natures : rapports de l'IGEN faisant suite à des enquêtes sur le terrain, observations émanant des groupes de discipline et de spécialité, notes rédigées par les groupes thématiques mixtes (IGEN et IGAENR) mis en place à titre expérimental pendant l'année scolaire 2003-2004, bilans des rentrées scolaires dans les académies établis par les correspondants académiques des deux inspections générales, allocutions du doyen de l'IGEN, contributions à *La revue de l'inspection générale*, notes de réflexion et de synthèse adressées au ministre sur telle ou telle réforme en cours. Parmi les mots clés ou expressions qui, régulièrement, traversent les affirmations, interrogations et recommandations de ce corpus, ceux qui se rapportent aux notions d'égalité et d'équité sont les plus nombreux. On ne s'en étonnera pas : veiller à l'égalité d'éducation et à la cohérence du service public d'enseignement sur l'ensemble du territoire national, n'est-ce pas là l'une des premières missions de l'inspection générale ?

Dans le troisième et dernier chapitre de cette seconde partie, on se penche sur les évolutions que connaît actuellement l'action de l'inspection générale de l'éducation nationale en direction de l'étranger. Cette action a toujours été diverse, multiple. Aujourd'hui, elle s'oriente dans de nouvelles directions, tout en cherchant à mettre davantage en avant ce qui justifie que nos partenaires étrangers s'adressent à l'inspection générale : son expertise. Mais cette expertise (comme le montre l'exemple choisi, celui des opérations qu'elle a récemment menées en Amérique du Nord), l'inspection générale ne peut la concevoir que comme mise au service d'une coopération de plus en plus partagée, dans une réciprocité qui en fait toute la richesse et en garantit la durée dans le temps.

La grande difficulté scolaire : complément d'enquête

Au cours des deux dernières années, les inspections générales (IGEN et IGAENR) se sont à plusieurs reprises conjointement penchées sur la question de l'éducation spéciale et de la grande difficulté scolaire. Ces travaux communs aux deux inspections ont donné lieu à la publication d'une série de trois études ¹ dont l'IGAENR a fait le thème de la deuxième partie de son rapport général pour l'année 2003, sous le titre *Les élèves en difficulté : diversité des dispositifs et des politiques mises en œuvre*.

En 2003, l'IGEN a apporté deux contributions complémentaires à ce dossier, l'une intitulée *Les élèves en difficulté à l'entrée au collège* ², l'autre *Bilan des expériences pédagogiques dans le second degré sur la scolarisation des élèves intellectuellement précoces* ³. Le rapprochement ici fait entre deux enquêtes qui ont porté sur des publics scolaires en apparence diamétralement opposés sur l'échelle de la difficulté scolaire peut surprendre. Or, on s'aperçoit que, s'agissant du traitement de tel ou tel profil scolaire singulier, les questions que se pose le système sont finalement les mêmes : comment l'École peut-elle faire une place à la singularité sans pour autant renoncer à ses principes intégrationnistes ?

1. *Dispositifs relais et École ouverte*, avril 2003, texte consultable en ligne.

L'internat scolaire public : les leçons du terrain ; bilan d'une première approche, juillet 2002, texte consultable en ligne.

Analyse de l'organisation et du fonctionnement des établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA), juin 2002 (dont l'IGEN a également rendu compte dans son rapport public pour l'année 2003), texte consultable en ligne.

2. Juillet 2003, texte consultable en ligne.

3. Mai 2003, texte consultable en ligne.

Collégiens en difficulté

Un échantillon significatif

Entre 2001 et 2003, un domaine d'investigation a plus particulièrement retenu l'attention de la commission « élèves en difficulté » de l'IGEN : la prise en charge des élèves en difficulté à leur entrée au collège et le dispositif des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) qui accueillent, à elles seules, un peu plus de 100 000 élèves, soit plus de 3,5 % des élèves de collège.

L'analyse de la commission a porté sur un échantillon d'une quarantaine de collèges, urbains, semi-ruraux et ruraux, et d'une vingtaine de SEGPA situés dans onze académies différentes. Le nombre de situations observées (3 500 élèves de sixième, dont 870 cas individuels d'élèves identifiés en difficulté, voire en grande ou très grande difficulté) donne à l'étude une valeur tout à fait significative.

Les conclusions auxquelles la commission est parvenue au terme de cette enquête sur la difficulté scolaire au collège rejoignent en tous points le constat précédemment dressé par l'IGEN dans son rapport intitulé *La classe de sixième : état des lieux et réformes en cours*¹. On se contentera ici de présenter les trois domaines dans lesquels il se confirme que des progrès urgents et prioritaires seraient à accomplir pour un meilleur traitement de l'échec scolaire au collège :

- celui de la liaison entre l'école primaire et le collège, liaison dont l'insuffisance apparaît chronique, alors que, soulignent les rapporteurs, « un enfant ne devient pas un élève en difficulté lorsqu'il entre au collège » et que « le problème préexistait à l'école primaire, voire était déjà présent ou perceptible à l'école maternelle » ;
- celui de la détection des difficultés, de l'identification de leur origine et de leur nature véritable ;
- celui de la nécessaire individualisation des aides spécifiques apportées aux élèves qui en ont besoin.

Quand l'École perd la mémoire de ses élèves

On ne cesse de le dire, le passage de témoin entre l'école et le collège est un geste hésitant, malhabile – quand il ne donne pas l'impression de se faire totalement à l'aveuglette. La transition entre les deux ordres d'enseignement reste marquée par « une quasi-absence de mémoire organisée et par conséquent réellement exploitable de la scolarité antérieure des élèves dans l'enseignement primaire » et, *a fortiori*, à l'école maternelle. Certes, les dos-

siers existent et c'est bien sur leur base que sont constituées les classes de sixième. Mais, dans l'immense majorité des cas, leur exploitation se limite à la détermination du dosage de la meilleure hétérogénéité possible, selon une règle des trois tiers : un tiers de « bons », un tiers de « moyens », un tiers de « faibles ». Sommairement établi, ce classement en trois catégories est complété, pour tel ou tel « cas » individuel, par un signalement des comportements problématiques dont le but est d'éviter le regroupement dans la même classe des éléments perturbateurs ou la reconstitution d'affinités s'étant révélées contre-productives.

Si, à ce moment charnière du passage au collège, le dossier de l'élève sortant du cours moyen est insuffisamment exploité, c'est avant tout parce qu'il se présente comme un outil de liaison imparfait. Souvent disparates selon les écoles d'origine, tant dans leur forme que dans leur esprit, les livrets scolaires transmis aux collèges portent sur les étapes les plus récentes du parcours de l'élève, omettant ainsi de livrer la moindre information sur les résultats à l'évaluation de CE2. Mais surtout, ils reposent sur un inventaire de compétences acquises ou non acquises, inventaire qui paraît peu lisible et peu utile aux professeurs de collège. Ces derniers ont en effet du mal à entrer dans la logique d'acquisition de compétences qui est celle de leurs collègues de l'école élémentaire. Deux cultures pédagogiques et les deux modes d'évaluation qui en découlent se regardent, sans se rencontrer : celle du maître unique, qui a une vision globale de l'élève, celle du professeur, qui n'en a ou n'en cherche qu'une vue parcellaire, en fonction des contenus et objectifs de la discipline qu'il enseigne.

Cette difficulté du collège à exploiter l'histoire scolaire antérieure d'un enfant ne cacherait-elle pas, au bout du compte, « une volonté d'ignorer l'amont, comme si ce n'était qu'à partir de la sixième que l'on était capable d'évaluer un élève » ? De façon symétrique, ce défaut de mémoire d'un aval qui tourne le dos à son amont s'accompagne souvent d'un manque de curiosité de l'école face au devenir immédiat des élèves qui l'ont quittée : si la diffusion rétroactive aux écoles des résultats des évaluations de début de sixième tend à se généraliser, elle est encore loin d'avoir des effets sur les pratiques pédagogiques des maîtres.

L'enquête de la commission « élèves en difficulté » a toutefois permis de repérer quelques actions d'initiative locale qui mériteraient d'être davantage connues. Dans un département où, de façon générale, les liaisons entre écoles et collèges s'améliorent, on a procédé – en l'absence de cadrage national ou d'aide de la DESCO en ce domaine – à une harmonisation des fiches élèves : « Ces fiches sont renseignées et commentées lors des réunions d'affectation. [...] Dans les trois établissements [...] visités, les élèves de CM2 participent avec ceux de sixième à des actions de type "défi lecture", "défi maths", etc. Les enseignants se rencontrent plus régulièrement sur des questions telles que l'évaluation, et les maîtres du primaire sont invités et se rendent aux conseils de classe de sixième ou sont au moins destinataires des résultats de leurs élèves. »

Une corrélation entre divers déterminants

Dans son rapport, la commission revient sur la question des « déterminants des difficultés scolaires », tels qu'elle les avait délimités en 1999 dans son document de référence et tels qu'elle les a vus à l'œuvre dans le cadre de son enquête. Ces déterminants peuvent être classés en trois grands types :

- ceux propres à l'élève, qu'il s'agisse de ses capacités d'apprentissage (démarche cognitive, faible capacité de mémorisation, lenteur d'exécution, manque de méthode et d'autonomie) ou de sa personnalité et de son comportement (passivité, manque de concentration, absence du sens du travail et de l'effort, désintérêt) ;
- ceux liés au système (pédagogie et didactique, organisation des enseignements) ;
- ceux induits par l'environnement (situation familiale et sociale, manque d'ambition scolaire des parents pour leurs enfants, absence de soutien et d'encadrement à la maison, tolérance de l'absentéisme, etc.).

De l'étude de plusieurs centaines de cas individuels d'élèves en difficulté (difficulté qui, certes, se situe à des degrés variables, mais qui touche environ un élève sur cinq dans chacune des classes de sixième « ordinaires » des collèges visités), il ressort – comme on pouvait s'y attendre – « que les difficultés scolaires, en tant que telles, sont souvent la résultante d'autres difficultés de nature différente, tenant notamment à l'environnement, la culture, la vie hors temps scolaire, etc., et que la corrélation des difficultés d'apprentissage proprement dites avec des difficultés d'une autre nature est réelle pour de nombreux élèves ».

Or, il n'est pas certain que l'école ou le collège sachent faire l'analyse de cette corrélation, analyse pourtant indispensable au choix et à la mise en œuvre des remédiations.

Pour ce qui est de l'école primaire, les rapporteurs signalent le recours « souvent inopérant, voire contre-indiqué » au redoublement, pratiqué le plus souvent d'entrée de jeu, à savoir au niveau du CP et, par conséquent, au mépris de l'idée de cycle. Ils s'étonnent par ailleurs du très faible nombre d'élèves en difficulté (pas plus de 5 % de ceux dont ils ont examiné la situation et le parcours antérieur) qui ont fait l'objet d'un signalement aux réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED). De plus, pour ceux qui ont pu bénéficier d'une telle prise en charge, « la mise en œuvre d'une aide spécifique ultérieure au sein de l'école comme le programme personnalisé d'aide et de progrès (PPAP), d'un accompagnement rééducatif externe et du suivi par un service extérieur est, quant à elle, totalement marginale ». Au point que se pose la question de savoir si l'école primaire (au nom du respect du devoir de discrétion ?) n'aurait pas une certaine réticence à prendre en compte tel ou tel besoin spécifique dès que ce besoin semble sortir de la sphère strictement scolaire des difficultés d'apprentissage. En comparaison de leurs quelques rares condisciples totalement irréductibles aux attentes de l'institution, bien plus nombreux sont les élèves

que leurs maîtres qualifient de simplement « fragiles » (pour cause d'imaturité affective, par exemple) ou qui se trouvent plus ou moins temporairement fragilisés (par des perturbations dans leur vie familiale ou sociale, par des absences pour cause de maladie). Or, notent les enquêteurs, il semble bien que « la situation singulière » de ceux-là fasse rarement l'objet d'une prise en charge individuelle et devienne « une particularité acceptée ».

D'où la conclusion, valable pour l'école comme pour le collège, que la remédiation à mettre en œuvre serait rarement de nature exclusivement pédagogique : « Elle réussirait souvent mieux », recommandent les rapporteurs, « si elle était élargie et transversale, pédagogique mais aussi sociale, médicale, etc., et si elle était engagée en complémentarité avec d'autres partenaires et associait enseignants, éducateurs et personnels de santé et sociaux. »

Des professeurs prêts à inventer des solutions

Aussi partiel ou approximatif que soit son diagnostic, la difficulté scolaire n'en est pas moins traitée. S'agissant de ce traitement, l'étude menée sur le terrain a montré que les collèges sont de plus en plus nombreux à être conscients de la nécessité d'aménager les parcours et de multiplier les itinéraires individuels qu'ils offrent à leurs élèves. Ici ou là, les traditionnels dédoublements, groupes de niveau ou heures de soutien sont progressivement abandonnés au profit de dispositifs plus souples et plus individualisés. Mais les actions conduites sont encore loin d'être partout innovantes et, dans la majorité des collèges, la réponse aux difficultés scolaires se limite, dans la grille des emplois du temps, à la reconduction mécanique des dispositifs institutionnels, sans d'ailleurs que soit faite la distinction entre élèves en difficulté et élèves « difficiles » ou en situation de « décrochage ».

Dans un contexte aussi mal maîtrisé, il n'est guère étonnant d'entendre les enseignants avouer leur propre difficulté, voire leur « malaise », face aux élèves dits « en difficulté » – guère étonnant non plus de les entendre exprimer en ce domaine une forte demande de formation, d'accompagnement et de conseil. Leur formation initiale n'a que rarement abordé les questions relatives à la psychologie de l'adolescent ou la gestion des groupes et les plans académiques de formation prennent en compte la difficulté scolaire de façon très inégale et trop rarement sous la forme d'actions concrètes organisées *in situ*, à la demande des établissements ou des réseaux d'établissements. Aussi les recommandations que la commission avait formulées en 1999 restent-elles entièrement d'actualité : « Il serait utile que les IUFM abordent la problématique des élèves en difficulté dans le cadre de modules de formation obligatoires et ne la réduisent pas, comme c'est le cas dans un certain nombre de programmes, à un sujet de module en option (inévitavelmente court) ou à un thème de conférence pédagogique.

[...] La formation dispensée aux professeurs stagiaires doit leur donner des outils de repérage et d'analyse des difficultés des élèves, autant que des outils de remédiation. »

Si professeurs et équipes de direction se déclarent prêts à inventer – à l'intérieur de la marge de manœuvre qui est la leur – des dispositifs à la carte permettant de répondre à l'exigence de pluralité des modes et objets d'apprentissage, dans le même temps, ils sont nécessairement demandeurs d'avis, d'aide et de soutien, notamment de la part des corps d'inspection territoriaux dont ils attendent qu'ils exercent en ce domaine une fonction conseil. Une fois de plus est posée la question de la présence des inspecteurs dans les établissements : or, dans le second degré, on l'a vu dans la première partie du présent rapport, le déficit de présence sur le terrain des IA-IPR affecte davantage le collège que le lycée. L'institution peut-elle lancer des appels à l'invention de solutions originales sans se donner les moyens d'accompagner cette invention ? S'agissant du traitement de la difficulté scolaire, ne conviendrait-il pas de s'assurer – entre autres écueils possibles – du caractère transitoire de ces solutions, le risque étant que tel ou tel dispositif ne devienne plus ou moins permanent, isolant des élèves en difficulté au lieu de viser leur réintégration dans un parcours normal ? Et un regard extérieur n'est-il pas nécessaire pour garantir que le travail d'équipes innovantes repose sur des exigences pleinement partagées et des méthodes harmonisées ?

Le cas des élèves de SEGPA, collégiens à part

Détail dont le paradoxe est d'emblée révélateur, les directeurs adjoints de SEGPA ont en général sur le parcours antérieur des élèves dont ils ont la charge encore moins d'informations que leurs collègues principaux n'en ont sur leurs collégiens « ordinaires ». Au mieux, ils disposent de la fiche d'orientation de la commission de circonscription du second degré (CCSD) et ce n'est qu'en cas de problème aigu, lorsque tel ou tel élève se fait particulièrement « remarquer », que l'on se soucie de reconstituer son histoire, *a posteriori* et en sollicitant auprès de sources multiples et parfois hétérogènes des renseignements sur le déroulement de sa scolarité, sur sa santé, son profil psychologique et familial : « De fait, et c'est ce qu'exprime de façon explicite une équipe de SEGPA rencontrée, on ne regrette pas l'absence de dossier d'information sur les élèves accueillis », notent les enquêteurs. Il semblerait ainsi qu'en SEGPA, le principe selon lequel on est là pour « prendre les élèves tels qu'ils sont » finisse par tenir lieu de dispense d'interrogation sur les raisons qui peuvent ou ont pu faire qu'ils sont... ce qu'ils sont.

Analysant les propos qu'ils ont recueillis auprès des équipes de la vingtaine de SEGPA qu'ils ont visitées, les inspecteurs généraux observent à quel point le discours est « centré sur le bien-être de l'élève », cette centration montrant, à elle seule, que « la structure a son fonctionnement propre,

encore assez fermé », que les élèves de SEGPA sont loin d'être « des collégiens à part entière. » Tout en saluant l'esprit d'optimisme, de dynamisme et d'ouverture aux partenariats extérieurs rencontré dans quelques établissements, la mission d'observation fait le constat suivant : « [...] une remarque plus générale concernant le fonctionnement même des sections doit retenir toute l'attention : les circulaires de 1996 et de 1998 ne sont pas toujours vraiment appliquées et [...] les SEGPA restent encore bien souvent des sections d'éducation spécialisée (SES) ou des dispositifs à la marge. Rarement, donc, les professeurs de collège interviennent en SEGPA et les professeurs de SEGPA sont peu souvent engagés dans des actions de soutien auprès des élèves de collège. » Ce manque de mutualisation des pratiques – qui se mesure à la rareté des services d'enseignement mixtes – est tout autant le signe des réticences du collège à intégrer les élèves en grande difficulté que de la volonté des équipes de SEGPA de préserver « leur » structure, protégée et protectrice. Dans leur majorité, les SEGPA tendent par conséquent, dans leur esprit comme dans leurs pratiques, à reproduire le modèle suivant : « orientation sur des critères approximatifs, absence de prise en compte du passé et des résultats des élèves, volonté d'agir en direction des jeunes sur un mode exclusif et “omnipotent” ».

Il est un dernier point qui mérite réflexion : les enquêteurs ont remarqué que, dans l'ensemble, les parents n'ont pas, *a priori*, de réticence systématique à l'orientation de leur enfant en SEGPA, cette structure étant perçue par eux comme un dispositif d'apprentissage destiné, au sein du collège, à venir en aide aux élèves en difficulté. En revanche, et c'est bien là tout le problème, les intéressés, à savoir les élèves eux-mêmes, ont une perception nettement moins positive de leur statut particulier : ils ont bien le sentiment, en dépit des discours et des actions qui visent à les convaincre du contraire, qu'ils ont été relégués en un lieu spécifique, certes proche mais bien distinct de celui occupé par leurs camarades du « collège ».

« Marquage négatif » et « gestion » de l'hétérogénéité

Face aux incertitudes du paysage qu'ils ont observé, les auteurs du rapport en viennent à formuler une série de questions qui mettent en cause les notions mêmes d'« élève en difficulté » et de remédiation : « En définitive se pose une question majeure : les élèves désignés “en difficulté” le sont-ils vraiment ? Ces élèves de onze ans, qui arrivent tous en même temps en classe de sixième, sont-ils tous semblables ? Dans cet ensemble (une classe d'âge égale environ 700 000 élèves) n'est-il pas normal et n'est-il pas acceptable que la diversité existe et qu'un certain nombre d'élèves présente des particularités diverses qu'il est abusif de stigmatiser sous le vocable de “difficultés” ou pire d’“illettrisme” ? Ce marquage négatif, et surtout disqualifiant, fausse d'emblée le regard et, donc, le mode d'accompagnement des élèves qui demandent, dans le système actuel, une attention particulière de la part des enseignants. Il faudrait parvenir à gommer ce qui est une forme de catégori-

sation, pour introduire la définition d'une démarche pédagogique obligée à l'égard de tous les élèves, et commencer par abandonner les termes de "remédiation", de "soutien", d'"aide" qui se réfèrent à un modèle d'apprentissage et, partant, à une démarche d'assistance thérapeutique, pour engager des actions relevant d'un parcours individualisé. »

Par ailleurs, l'association des termes n'est pas neutre : l'hétérogénéité, cela se « gère ». Parler de « gestion » installe d'emblée la notion même d'hétérogénéité dans le champ de l'économie des compromis et de la conciliation : il y aurait, sinon un ordre, tout du moins des équilibres à trouver (à retrouver ?), quelque part à mi-chemin entre les contraires et les extrêmes des profils scolaires. C'est ainsi que la compétence pédagogique du maître finit par se mesurer tout premièrement à sa capacité de « gestionnaire » d'une diversité qui, pourtant et fort heureusement, est constitutive de tout enseignement collectif. On sent à quel point, dans ce vocable même de « gestion de l'hétérogénéité », reste prégnante la nostalgie de la classe homogène. Mais cette dernière a-t-elle jamais existé ?

Les élèves intellectuellement précoces (EIP) : les oubliés de la difficulté scolaire

Sachant que le nombre d'élèves dans le premier cycle du second degré est environ (enseignements public et privé confondus) de 3,2 millions et que la majorité des spécialistes tombent d'accord pour estimer que 2,3 % de la population scolaire peut être considérée comme intellectuellement précocement, le chiffre potentiel d'EIP en collège serait de plus de 73 000. Face à ce chiffre, cinq établissements seulement – sur l'ensemble du territoire national – sont officiellement identifiés comme offrant un accueil spécifique aux élèves intellectuellement précoces, soit un total de 240 places recensées.

Le calcul peut paraître rapide et ses bases sujettes à caution. Il n'en demeure pas moins qu'en présentant personnellement et publiquement, en mars 2002, les conclusions du rapport de la commission ministérielle sur la scolarisation des élèves intellectuellement précoces¹, le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a décidé que devait sortir de l'ombre une frange oubliée de la population scolaire : ces élèves dont les capacités intellectuelles et le développement cognitif sont supérieurs à la moyenne et qui, paradoxalement, connaissent des formes diverses et complexes d'échec scolaire, souvent accompagnées de troubles du comportement et de la socialisation. Quelques semaines après cette présentation publique, la circulaire de préparation de la rentrée scolaire 2002, en son titre

V, recommandait : « Il convient d'être attentif à la situation des élèves intellectuellement précoces. On pourra ainsi envisager diverses modalités permettant d'adapter leurs parcours scolaires à leur rythme d'apprentissage. »

C'est dans ce contexte que mission a été donnée à l'inspection générale de dresser un bilan des quelques rares expériences pédagogiques menées à ce jour dans le second degré en matière de scolarisation des EIP.

Cinq établissements, cinq approches

Un collège dans l'académie de Rouen, un dans celle de Versailles, trois dans l'académie de Lyon (tous les trois dans le département du Rhône et dont un privé et un classé en ZEP) : la petitesse de l'échantillon observable est elle-même révélatrice. On ne rendra pas compte ici du détail des situations étudiées. On tentera plutôt de dégager ce que leur comparaison fait apparaître.

Le dispositif le plus ancien a vu le jour en 1990, les quatre autres entre 1995 et 1997. Il s'agit donc d'initiatives relativement récentes, qui ont comme premier point commun d'être toutes des « aventures » pédagogiques et intellectuelles » dont la naissance repose sur « le hasard et la rencontre de personnalités au caractère affirmé ». Dans quatre cas sur cinq, le projet d'accueil ou de prise en charge spécifique d'élèves intellectuellement précoces s'est au départ heurté à l'hostilité voire à l'opposition des conseils d'administration des établissements concernés. Quant à l'institution au sens large (inspections académiques, rectorats, ministère), elle s'est pour l'essentiel contentée de prendre acte des initiatives et d'observer le mouvement, plutôt à distance et parfois avec une certaine circonspection. Cette quasi-absence d'accompagnement institutionnel n'est sûrement pas étrangère à l'état d'esprit qui règne dans ces cinq dispositifs d'établissement scolarisant des EIP, un état d'esprit pionnier et qui mêle, notent les enquêteurs, « enthousiasme, pragmatisme et militantisme ».

En dépit de leur nombre réduit, les structures pédagogiques observées se caractérisent par une grande diversité à l'intérieur de laquelle, comme on peut s'y attendre, la ligne de partage est celle qui court, là comme ailleurs, entre homogénéité ou hétérogénéité, entre intégration et ségrégation :

- regroupement des élèves intellectuellement précoces dans des classes spécifiques sur tout (de la sixième à la troisième) ou partie (en sixième uniquement) de leur parcours de collégiens ;
- ou, à l'inverse, répartition des EIP dans des classes « normales » complétée par la mise en place, sous la conduite d'un professeur référent, d'un système de tutorat individualisé et contractualisé ;
- ou encore, regroupements spécifiques mais interniveaux (réunion des élèves de sixième et de cinquième, par exemple).

En ce qui concerne la solution qui, à première vue, pourrait paraître la plus simple et la plus tentante, à savoir regrouper les EIP dans une seule et même classe, on s'aperçoit vite qu'à peine chassée, l'hétérogénéité revient au galop, posant aux enseignants un défi encore plus grand que celui qu'ils croyaient relever : « Un groupe apparemment homogène d'élèves intellectuellement précoces recèle une profonde hétérogénéité et un lot de difficultés qu'il faut apprendre à gérer. Celles-ci vont d'une relative instabilité à une contestation, manifestée, de la norme scolaire. Il faut savoir faire preuve d'énergie et de disponibilité, que ce soit en classe ou dans le cadre plus resserré de l'atelier ou du tutorat, au cas où ces formes d'accompagnement auraient été retenues. » À propos de cette formule de classes « homogènes », se pose en outre – en des termes qui d'ailleurs ne sont pas sans rappeler ceux dans lesquels a été décrit, à un autre point cardinal de la difficulté scolaire, un des écueils majeurs du dispositif des SEGPA – la question du risque de « saturation » et de « surprotection ». S'agissant des EIP, cette « surprotection » ne peut avoir que des effets négatifs, au premier rang desquels celui de différer la socialisation qui serait nécessaire en vue du passage au lycée.

Cela étant dit, quelle que soit l'organisation ou les organisations retenues, on a noté chez les cinq chefs d'établissement des collèges visités une volonté de « banaliser la présence des EIP », volonté qui colore entièrement leur politique de communication, tant interne qu'externe.

Un soupçon d'élitisme (mais de quoi se plaignent-ils ?)

La rareté – jusqu'au printemps 2002 – de la parole officielle sur la précocité intellectuelle en dit long sur le soupçon qui pèse sur la question. À l'exception notable de l'académie de Lyon, aucun rectorat, aucune inspection ne semblait, à l'époque de l'enquête, avoir encore inscrit parmi ses préoccupations la scolarisation des EIP.

À ces réticences manifestes, les inspecteurs généraux donnent « deux raisons essentielles, l'une de nature quasi idéologique (on craint, à tort ou à raison, l'apparition de classes d'élite pour surdoués), l'autre de nature pédagogique (le degré d'exigence intellectuelle des EIP fait peur à des enseignants assis dans leur routine). »

Or, même tracée à grands traits, la symptomatologie des troubles que manifestent, dans le cadre scolaire, les enfants intellectuellement précoces fait voler en éclats le mythe de l'élève en avance pour son âge, petit virtuose pour lequel tout serait aisé :

- démotivation (l'école étant synonyme d'ennui) ;
- incapacité à se plier à des contraintes élémentaires (telles que avoir le matériel nécessaire ou respecter les dates de remise des devoirs) ;
- alternance de périodes de repli et d'isolement par rapport à la collectivité et, à l'inverse, de tentatives de prise de contrôle du groupe (posture dominante de celui qui sait) ;

- alternance de moments de suractivité et de phases de lenteur ;
- fulgurance du raisonnement à l'oral mais appréhension au moment de la formalisation et du passage à l'écrit ;
- appréhension pouvant aller jusqu'au refus d'écrire (se traduisant même parfois par une difficulté dans la motricité du geste graphique).

Au terme de leur enquête, les inspecteurs généraux soulignent une des évidences qui leur sont apparues, celle de la « souffrance de ces enfants [...] : souffrance vis-à-vis des normes scolaires, des rythmes d'apprentissage ; souffrance dans les relations avec les autres enfants, avec les adultes ».

Les dérives possibles : angoisse des parents, discours « psy » et curiosité des médias

Compte tenu du caractère sensible voire irrationnel du dossier, l'appel que lance cette souffrance pourra paraître à certains par trop « affectif ». Deux arguments d'ordre plus « rationnel » viennent toutefois plaider en faveur d'une inscription réelle et durable de la scolarisation des EIP dans le paysage scolaire français :

- le retard accumulé par la France « tant sur le plan scientifique de la connaissance du phénomène de précocité intellectuelle que sur le plan didactico-pédagogique dans la vie des établissements » (pour mesurer ce retard, il suffit de se reporter à la troisième partie du rapport de la commission ministérielle, justement consacrée aux réponses d'autres pays et aux interrogations de grandes institutions internationales) ;
- le gâchis que peut représenter le paradoxe de l'échec scolaire chez des enfants dont les capacités intellectuelles sont supérieures à la moyenne.

Même si un développement, à l'échelon national, des dispositifs d'accueil des EIP dans le second degré paraît souhaitable, il conviendra avant toute extension, de se poser certaines questions. En effet, mettent en garde les inspecteurs généraux, « un pur volontarisme institutionnel qui négligerait le débat intellectuel, voire idéologique, la pédagogie, le volontariat et la nécessaire maturation des esprits courrait à l'échec ». Tout comme les principaux des cinq collèges pionniers dont la volonté est « de dédramatiser, de banaliser et d'expliquer », le ministère devra trouver la forme et les termes d'une communication appropriée autour d'un phénomène qui, en l'état actuel des mentalités, « charrie fantasmes, fascination et réactions de rejet ».

L'enquête dans les cinq collèges a révélé à quel point leurs chefs d'établissement sont confrontés à une forme de pression permanente et à des pressions multiples et, pour certaines, particulièrement insistantes :

- celles de la multitude d'associations de parents d'élèves intellectuellement précoces, sans l'action desquelles le dossier n'aurait certainement pas reçu l'attention qu'il reçoit aujourd'hui ;
- celles des parents eux-mêmes qui suivent la scolarité de leurs enfants avec angoisse et obsession (« Tout est scruté, ausculté. La moindre difficulté

donne lieu à un coup de téléphone, une demande de rendez-vous, une visite inopinée », ont noté les enquêteurs lors de leurs entretiens avec les principaux) ;

– celle des journalistes, attirés par le sensationnalisme de ce qu'ils croient être des pépinières ou des ghettos pour « surdoués » (ce dont les chefs d'établissement s'empressent de les détromper) ;

– celles des médecins traitants qui, parfois, s'aventurent dans le domaine pédagogique en recommandant telle ou telle solution pour leur jeune patient, comme par exemple un saut de classe.

Sur cette dernière présence, l'enquête a également révélé – d'aucuns diront que c'était là une évidence prévisible – que tous les EIP scolarisés dans les cinq collèges visités sont suivis par des psychologues ou des pédopsychiatres. Le systématisme de ce suivi médical ou paramédical est à la mesure de la très forte demande éducative manifestée par les familles concernées. Les deux recherches de prise en charge forment le diptyque d'une même et constante interrogation. Certes, « l'intrusion du "discours psy" dans l'école » est un thème à la mode, concèdent les rapporteurs, mais leur propos n'est pas de « coller à l'actualité ». Il s'agit bien davantage pour eux de « tenter d'éclairer une tendance lourde qui se profile » et que l'institution scolaire ne saurait ignorer (existent bien évidemment, parallèlement aux cinq collèges recensés et visités, des établissements privés dans lesquels l'accueil des EIP relève bien davantage d'une « politique commerciale de démarchage des parents que de préoccupations d'ordre pédagogique »). Ils concluent : « Quand une récente étude de l'INSERM déclare qu'un enfant sur huit souffre d'un trouble mental, les parents ne peuvent que se sentir confortés dans leur demande. Nous avons pointé un risque de dérive "psychologisante". Il ne s'agit pas de refuser ces apports mais de se doter d'un minimum de culture scientifique et médicale pour que l'École trouve un point d'équilibre et ne se laisse pas entraîner sur un terrain qui n'est pas le sien. »

« Égalité d'éducation » et parcours pluriels

La question des « fondamentaux » – réunis dans ce qu'il semble désormais de plus en plus convenu d'appeler un « socle commun » de savoirs et savoir-faire dispensés par l'École – se pose aujourd'hui avec une urgence et une insistance relayées de tous côtés. Ici ou là, on invoque volontiers l'âge d'or où le certificat de fin d'études traçait le cercle clos et régulier d'une coïncidence parfaite entre contenu et contenant : le maître inculquait et l'élève apprenait (ou non). Les contours et les objectifs de l'acte d'enseignement sont certes devenus aujourd'hui d'une tout autre complexité. Mais n'oublie-t-on pas un peu trop vite que cette complexité n'a pas pour source l'École elle-même et ses politiques successives ? Si les contenus et les finalités des enseignements ont évolué, c'est bien parce que l'École a constamment eu le souci de répondre à la formidable accélération, ces dernières décennies, des mutations sociales, économiques, scientifiques, technologiques et culturelles.

Cela dit, au moment où le législateur s'apprête à revoir les termes du cahier des charges fixé à notre système d'éducation, on ne pourra pas ne pas dire clairement à l'École ce que l'on attend d'elle et éluder la question des apprentissages fondamentaux et des objectifs de fin de scolarité obligatoire. De quelles compétences de base cette scolarité doit-elle garantir l'acquisition ? Quelle culture commune de savoirs, savoir-faire et savoir-être doit-elle donner en partage aux jeunes citoyens, afin que chacun d'eux puisse ensuite non seulement entreprendre la formation qualifiante qui lui convient le mieux mais également trouver sa place dans la vie de la société et apporter sa contribution à cette vie ? Telles sont les questions auxquelles est confronté aujourd'hui un des principes fondateurs de notre École, celui de « l'égalité d'éducation »¹. Ce principe, sous le titre « École et République », l'IGEN et l'IGAENR en ont tout naturellement fait le thème du dossier central du premier numéro de *La revue de l'inspection générale*, paru en février 2004. Dans l'éditorial de ce premier numéro, le doyen de l'IGEN et le

1. Rappelons que « De l'égalité d'éducation » est le titre de la conférence prononcée par Jules Ferry à Paris, à la salle Molière, le 10 avril 1870. Comme il se devait, le texte de cette conférence figure dans l'anthologie de textes de référence qui constitue la troisième partie du guide *L'idée républicaine aujourd'hui*, réalisé en mars 2004 par le ministère. Ce guide est consultable en ligne sur le site du CNDP.

DEUXIÈME PARTIE

chef du service de l'IGAENR justifient l'évidence de ce choix en ces termes : « Car l'École de la République, c'est bien cette École qui se cherche dans le mouvement de s'ouvrir à tous, qui s'interroge sur ce qui doit être enseigné lorsqu'on enseigne à tous ; c'est cette École qui mobilise ses professeurs pour une tâche qui ne cesse d'affronter résistances, refus et problèmes de toutes sortes, de l'invention de la laïcité à l'obligation de répondre à la déscolarisation profonde d'une partie de la population. »

On n'entrera pas ici dans le débat qui pourrait s'engager autour de la définition – ou redéfinition ? – d'un « socle commun de fondamentaux », la crainte de certains étant qu'il fixerait, par le bas et non par le haut, la barre d'une sorte de service minimum pédagogique et éducatif garanti. La métaphore du « socle » traduit la nécessité de redonner, aux yeux de tous, une lisibilité aux attendus de la scolarité obligatoire ; mais elle exprime également le désir de rendre à ces attendus une solidité quasiment tangible, afin que les constructions que ce socle attend et appelle soient elles-mêmes plus lisibles et plus solides.

En cette période d'auscultation du lien entre l'École et ses « usagers » et dans l'attente des prescriptions qui feront suite à cette auscultation, le regard de l'inspection générale de l'éducation nationale est spécifique car il est à la fois et par nature disciplinaire et interdisciplinaire, diachronique et synchronique. Il ressort des divers travaux récents de l'IGEN que cette dernière intensifie – au fur et à mesure que s'accroît la territorialisation des politiques éducatives – son analyse des cohérences et des réussites du système d'éducation de notre pays, tout comme celle de ses incohérences, lacunes et dérives possibles. À la demande des ministres, mais également de sa propre initiative, elle a observé, au cours de l'exercice 2003-2004, quelques-uns des nouveaux aménagements apportés aux parcours scolaires ou aux modes de prise en charge de certaines catégories d'élèves. En effet, le système ne s'est pas abstenu, au motif qu'une nouvelle loi d'orientation lui est prochainement promise, de poursuivre ses efforts pour mieux répondre à la diversité de ses publics. Dans la deuxième partie de ce chapitre, on trouvera un résumé des observations de l'inspection générale quant à la mise en place de ces réponses nouvelles. Mais, dans le contexte présent, peut-on livrer ces observations sans aborder un autre questionnement, liminaire et lancinant ?

Qu'enseigne-t-on aujourd'hui aux élèves ?

Les inspecteurs généraux, lecteurs des programmes de leurs disciplines

L'institution scolaire elle-même est-elle en mesure de dire de quel bagage elle équipe ses élèves pour la poursuite de leur[s] parcours ? Telle est la question que se sont posée, en septembre 2003, les groupes permanents et spécialisés de l'IGEN en se livrant, simultanément et conjointement, à une analyse des programmes de leurs disciplines respectives. Réunies dans une brochure intitulée *L'évolution des contenus disciplinaires*, treize notes de synthèse sont ainsi venues dresser un tableau d'ensemble des enseignements scolaires aujourd'hui, de l'école primaire au baccalauréat. De ce tableau, on ne restituera ici que les traits les plus marquants, en ne limitant pas le relevé au seul champ de la scolarité obligatoire (ce qui exclurait, au moins partiellement, le lycée). En effet, d'une note à l'autre, on saisit d'emblée, quel que soit l'ordre d'enseignement, les convergences et les recoupements des évolutions observées et commentées par les inspecteurs généraux, qu'ils se soient penchés sur l'enseignement du français à l'école élémentaire ou celui de la philosophie en classe de terminale.

L'exercice exigeait que chaque groupe commençât par dresser l'historique de l'évolution des contenus des divers enseignements depuis la loi d'orientation de 1989. Sur la base de cet historique, les questions auxquelles chaque groupe d'inspecteurs généraux a ensuite tenté de répondre dans le domaine d'expertise disciplinaire qui est le sien furent tout simplement les suivantes : qu'apprend-on aux élèves aujourd'hui ? comment ? pourquoi et pour quoi faire ?

Actuellement, les disciplines sont quasiment toutes concernées par la mise en œuvre de nouveaux programmes, qu'il s'agisse d'un changement d'ores et déjà entré en vigueur (et dont il faut suivre l'application et les effets) ou d'un changement en cours de réalisation. Vus de l'extérieur, les programmes scolaires donnent l'impression de constituer un vaste chantier permanent. Ce chantier, rappelons-le, l'inspection générale n'en est pas plus le maître d'œuvre qu'elle n'en est le maître d'ouvrage : aussi le tour qu'elle en a fait, discipline par discipline, est-il d'autant plus éclairant qu'il n'est pas celui du concepteur ou du réalisateur, responsable de telle ou telle tranche des travaux, mais plutôt celui de l'expert chargé, d'une part, du suivi immédiat de la livraison, d'autre part et surtout, de la viabilité et de la solidité à long terme de l'édifice.

Les programmes sont-ils des outils opérationnels ?

De façon unanime, les inspecteurs généraux saluent le vaste effort d'actualisation et de modernisation des programmes scolaires entrepris au cours des quinze dernières années. Dans leur ensemble, ils estiment que ces program-

mes sont parvenus à intégrer progressivement dans les apprentissages et pratiques scolaires les avancées scientifiques, didactiques ou technologiques des champs concernés. Ils ne signalent pas d'incohérences ou de lacunes majeures dans les architectures proposées, exception faite, toutefois :

- des inspecteurs généraux de mathématiques qui, à propos des nouveaux programmes entrés en vigueur en lycée général et technologique (entre septembre 2000, pour la classe de seconde, et septembre 2002, pour la classe de terminale), déplorent d'une part que les recommandations de la commission de réflexion sur l'enseignement des mathématiques (CREM) n'aient pas été suffisamment prises en compte en ce qui concerne la géométrie, l'algorithmique ou le calcul, et d'autre part que celles sur la statistique aient abouti à une séparation – pédagogiquement néfaste, d'après eux – entre l'enseignement de la statistique inférentielle (abordée en seconde) et celui des probabilités (au cycle terminal) ;
- des inspecteurs généraux du groupe d'histoire et de géographie qui estiment nécessaire une remise en cohérence, sur l'ensemble de la scolarité, de programmes élaborés à des dates différentes et par des groupes de rédaction successifs ; parmi les discordances, chevauchements ou redondances préjudiciables à la progression des apprentissages, ils citent comme particulièrement flagrant le fait qu'un élève de lycée professionnel ait à ressasser (pour un total de quatre fois entre la troisième et la terminale) l'étude du monde depuis 1939.

Si, dans ces réserves émises quant à l'articulation de certains contenus, les inspecteurs généraux de mathématiques et d'histoire-géographie font exception, ils sont en revanche rejoints par leurs collègues des autres groupes de l'IGEN sur un autre point fréquemment signalé comme problématique, celui des documents d'accompagnement dont le texte des programmes de la quasi-totalité des disciplines est désormais assorti. Quels sont le statut et la finalité de ces documents ? Doivent-ils être considérés comme des ressources pour la formation continue des enseignants ? Comme des pistes en direction de ces mêmes enseignants pour la préparation de leurs cours ? Comme des exemples à donner aux élèves ? Peuvent-ils ou doivent-ils servir de cadrage pour l'évaluation ?

Dans la plupart des disciplines, ces documents d'accompagnement sont en effet venus se substituer aux *Instructions officielles* d'autrefois et juxtaposent à l'énoncé des contenus du programme *stricto sensu* une glose pédagogique et didactique dont l'ampleur et la précision parfois méticuleuse semblent refléter la crainte que le programme en tant que tel ne soit pas compris ou ne se suffise pas à lui-même. Commentant les nouveaux programmes de l'école élémentaire, les inspecteurs généraux du groupe de l'enseignement primaire écrivent : « Des "documents d'application" sont progressivement élaborés. Dans certains cas, les notions dont la maîtrise est attendue ne sont pas suffisamment explicites dans le programme et sont, paradoxalement, précisées dans le document d'accompagnement. »

Au total, se dégage des analyses effectuées par les inspecteurs généraux, toutes disciplines réunies, l'idée que les *contenus* des programmes sont moins importants que le *message* qu'ils envoient quant à leurs finalités générales, qu'ils sont moins importants, également, que la *manière* dont ils seront mis en œuvre dans les classes. Se pose en effet régulièrement la question de la réception des nouveaux programmes – de tout nouveau programme – par les enseignants. La première partie du présent rapport l'a rappelé, les évaluations conjointes des inspections générales aboutissent au constat, académie après académie, qu'existe chez les enseignants, à des degrés certes divers suivant les lieux et les établissements, un certain conservatisme. Ce conservatisme a parfois ses vertus, mais sa relative imperméabilité au changement explique que les nouveaux programmes soient à ce point « pédagogiques » dans leur esprit et dans leur forme. Ils répondent à un double souci : convaincre les enseignants du bien-fondé des évolutions qu'ils préconisent mais également leur indiquer les meilleures pistes pour leur application concrète. Mais à trop aller en ce sens, ne va-t-on pas déresponsabiliser les professeurs ? Ne faudrait-il pas, au contraire, réduire les programmes à l'essentiel ?

La fin de l'empilement encyclopédique

Il peut y avoir, à une modification du programme scolaire dans telle ou telle discipline, des raisons qui relèvent à première vue d'une sorte de mécanique interne : celle de la nécessaire mise en cohérence des contenus et des démarches entre les différents ordres d'enseignement, une réforme à l'un des trois niveaux (école, collège ou lycée) en exigeant d'autres, en aval ou en amont. Mais, quelle que soit la discipline observée, le facteur de changement le plus déterminant est désormais d'une nature bien plus profonde. Il tient en effet à la mutation intervenue dans la représentation des savoirs scolaires, de leur transmission et de leur finalité. Cette mutation, confirment les observations des divers groupes de l'IGEN, les programmes actuels cherchent non seulement à l'entériner mais également à lui donner des traductions concrètes dans les pratiques enseignantes. Un large consensus interdisciplinaire se fait en effet autour de la certitude que l'ère des empilements encyclopédiques est révolue.

Pour prendre la mesure de ce refus de l'encyclopédisme, il suffit de relever la présence – dans presque toutes les notes de synthèse rédigées par les inspecteurs généraux sur ce thème de l'évolution des contenus d'enseignement – de certains mots clés qui revendiquent et affichent un autre rapport aux savoirs que celui d'une connaissance livresque dont la dynamique essentielle serait un souci d'exhaustivité, sorte de fantasme de maîtrise académique ou scientifique.

Ainsi, de la même façon qu'ils précisent que ne sont pas « cumulatives » les connaissances et compétences dans leurs deux disciplines connexes, les inspecteurs généraux d'histoire et de géographie excluent-ils que l'enseignement de l'éducation civique soit « une inculcation ».

Ceux du groupe des sciences de la vie et de la Terre se félicitent que les nouveaux programmes d'enseignement de leur discipline dans les classes de première L et ES préconisent, pour parvenir à la meilleure alliance possible entre science et culture, un choix très sélectif des thèmes à aborder avec des élèves dont le profil n'est pas *a priori* scientifique. Mais, précisent-ils, les professeurs de SVT qui interviennent dans les classes de L ou de ES ont encore bien du mal à se déprendre de « l'exigence d'exhaustivité » selon laquelle être scientifique, d'un point de vue pédagogique, implique que l'on redémontre tout, rigoureusement et systématiquement.

Selon la définition des inspecteurs du groupe des sciences physiques et chimiques fondamentales et appliquées, la discipline scolaire physique-chimie « doit donner à tous les élèves une culture scientifique qui n'est pas l'empilement d'informations scientifiques mais l'acquisition d'un ensemble de comportements intellectuels et de connaissance leur permettant de se situer dans le monde naturel et culturel, de le comprendre et de participer aux évolutions sociales liées à la science et ses applications ».

Après avoir retracé le processus encore récent au terme duquel leur discipline s'est constituée et institutionnalisée dans le champ scolaire, les inspecteurs généraux de sciences économiques et sociales disent eux aussi leur crainte d'une dérive de l'accumulation, au détriment de ce que les fondateurs de la discipline ont souhaité, à savoir une formation de l'élève à l'esprit expérimental et le développement chez lui d'« une certaine attitude intellectuelle » : « Les nouveaux programmes, et surtout, l'interprétation qui en a été faite dans certains manuels, tendent à substituer à l'encyclopédisme des faits – maladie infantile de la discipline – un encyclopédisme des théories tout aussi dévastateur. »

En français, on se félicite que les nouveaux programmes de lycée se soient écartés de « l'illusion de l'exhaustivité ou la foi dans la chronologie » au profit d'« une perspective autre », celle des « objets d'étude » qui permet à tout lycéen de « parcourir un ensemble de notions ou de problématiques imposé », le rôle du professeur consistant à donner à chacun « des clés pour comprendre comment la chose littéraire s'organise et fonde une "intertextualité" – notion clé – maîtrisée et cohérente ». Percevoir et présenter le texte littéraire, quel qu'il soit, comme étant inévitablement « intertextuel » (car s'inscrivant dans un réseau de croisements explicites ou souterrains avec d'autres textes et ne prenant véritablement son sens que par ses oppositions ou rapprochements avec une tradition, un code, une forme, un genre, etc.) est bien la marque du « décloisonnement » intervenu dans la chose littéraire et l'acte de lecture. Au plan méthodologique, le principe et la pratique du « groupement de textes » sont la traduction concrète, dans les enseignements de français, de ce décloisonnement.

S'agissant du tout nouveau (septembre 2004) programme de philosophie des classes de terminale, les inspecteurs généraux soulignent qu'il a pour particularité d'être « un programme de notions, de repères et

d'auteurs », de nature à « inciter le professeur à philosopher en quelque sorte directement avec ses classes, au lieu de se contenter de dispenser une culture patrimoniale relative à l'histoire de la philosophie déjà accomplie, ou un relevé doxographique des idées successivement énoncées sur un sujet donné ». Plus loin, ils ajoutent : « La question récurrente de l'allègement du programme est souvent très mal posée dans notre discipline. Juger le programme très lourd, ou trop lourd, c'est en général considérer les notions comme des thèmes dont il faudrait inventorier et décliner tous les aspects, toutes les formes ; c'est penser les notions surtout en extension, alors qu'il est demandé avant tout de les travailler en compréhension [...] ».

Pour conclure ce relevé (partiel) d'occurrences, donnons à nouveau la parole aux inspecteurs généraux d'histoire et de géographie : « Le pari du renoncement à l'empilement des connaissances et à l'encyclopédisme n'est pas encore totalement gagné. Dans bien des cas, la question du choix dans les contenus reste posée et les sempiternelles plaintes sur la lourdeur des programmes perdurent. En ce sens, les documents d'accompagnement ne jouent pas suffisamment le rôle "d'éclaireurs" des points forts et des incontournables. »

Le grand décroisement

■ *Le modèle de la passerelle*

Cesser d'empiler des savoirs mais également cesser de les juxtaposer, afin qu'ils communiquent entre eux : telle semble être progressivement devenue la seconde injonction pédagogique commune à l'ensemble des programmes scolaires – que les maîtres mots de cette injonction soient « transversalité », « interdisciplinarité » ou « pluridisciplinarité ». On connaît les dispositifs qui ont, en quelque sorte, servi de ballon et de terrain d'essai à ce décroisement des disciplines : TPE, PPCP ou IDD font désormais partie du paysage du lycée et du collège. Dans le même temps que ces dispositifs donnaient à la fois une impulsion et une visibilité à des croisements jusque-là inédits, les nouveaux programmes, discipline après discipline, n'omettaient pas de souligner la dimension transdisciplinaire des apprentissages et la nécessité de favoriser « des approches plus globales » (note du groupe d'histoire-géographie).

À la lecture des commentaires de ces programmes par les inspecteurs généraux, on a toutefois l'impression que ces appels à la transdisciplinarité – lancés sur un terrain où la spécialisation et la monovalence des enseignants du second degré épousent les frontières étanches des champs universitaires – sont quelque peu incantatoires. Les termes dans lesquels est saluée, par tel ou tel groupe de l'IGEN, l'ouverture de sa discipline sur d'autres disciplines (ou sur la vie quotidienne) laissent à penser que les savoirs, tels qu'ils étaient transmis dans le cadre des anciens programmes, n'ont plus leur justification en eux-mêmes. Dans un même mouvement apparent de recherche d'une légitimité perdue, un fort potentiel de transversalité est ainsi revendiqué tant par les sciences physiques et chimiques fondamentales et appli-

quées que par les sciences économiques et sociales, les sciences et techniques industrielles ou la philosophie, qui, elle, attend désormais de son professeur qu'il soit celui qui « peut et doit travailler facilement [...] avec ses collègues enseignant toutes les autres matières scolaires, dans un esprit d'interdisciplinarité qui, pour lui, devrait toujours être spécialement évident ». Si l'on revient au champ des enseignements scientifiques, certaines interdisciplinarités, en apparence naturelles, n'en sont pas moins fortement affirmées. Ainsi, les inspecteurs généraux de mathématiques placent-ils au premier plan des « caractéristiques positives » des nouveaux programmes de leur matière pour le lycée général et technologique « une ouverture sur les autres disciplines avec l'introduction de phénomènes de modélisation à partir de la physique et de la biologie dans la série scientifique, de l'économie dans la filière économique et sociale ».

Les inspecteurs généraux du groupe des enseignements artistiques insistent, quant à eux, sur la récente intégration et officialisation, au sein des programmes éducatifs, du théâtre – activité précédemment marginale, périscolaire et pratiquée dans le cadre d'ateliers libres. Ils recensent les 16 000 élèves qui – répartis dans un total de 327 lycées et ayant choisi de suivre soit l'option facultative (créée en 1996) de la seconde à la terminale, soit l'option de spécialité (créée en 1987) en classes de première et de terminale – peuvent faire valider au baccalauréat leurs acquis et leurs pratiques dans le domaine théâtral. Il est intéressant de noter dans quels termes les inspecteurs généraux affirment la validité et la légitimité de ce nouvel enseignement, présenté comme « une interface polyvalente, entre diverses disciplines », comme un « catalyseur physique et intellectuel de savoirs et d'expériences ». Sa « dimension transversale » en est la caractéristique essentielle et permet « l'apprentissage par l'élève de la transdisciplinarité [...] dans un croisement des savoirs et des pratiques ». Cet enseignement du théâtre est « le modèle de la passerelle, lieu de communication, d'échange et d'épanouissement des apprentissages et des expériences ».

Il reste que les heureuses réussites des options, comme le théâtre, ne doivent pas éclipser la nécessité de rénover les enseignements obligatoires, arts plastiques et éducation musicale.

■ *Cadres de référence communs ou préambules communs*

Certains décroissements visent à créer de grands espaces sous un même toit. Des disciplines voisines mais encore récemment distinctes clament leur unité didactique, désormais inscrite au frontispice de leurs programmes renouvelés. C'est le cas, là encore, des enseignements artistiques : « Au-delà des particularismes propres à chacun des grands domaines artistiques, la clarification des finalités et méthodes a permis, ces dernières années, l'émergence d'une philosophie d'action commune. C'est ainsi que les programmes des six enseignements artistiques en lycée général, publiés en 2001 (arts plastiques, cinéma, danse, histoire des arts, musique, théâtre), ont pu être conçus selon une architecture identique et introduits par un préambule

commun. » Il n'est pas indifférent de remarquer que c'est autour de leur postulat fédérateur d'une transversalité supradisciplinaire que les enseignements artistiques ont scellé leur contrat d'action commune. Il n'est pas indifférent non plus de noter que l'un des principes autour desquels les programmes de lettres se sont récemment réorganisés – celui d'une démarche littéraire *intertextuelle*, cherchant à donner à l'élève lecteur les points cardinaux et les outils dynamiques d'une navigation entre les œuvres, les siècles et les genres – trouve son écho direct dans le constat suivant : « À l'instar des créations contemporaines qui se nourrissent d'emprunts, mêlent des univers différents et jouent sur le croisement des langages, les enseignements artistiques, par leurs démarches et leurs objets d'études, s'ouvrent assez naturellement à la diversité des disciplines et donnent aux élèves la possibilité de mettre en relation des connaissances et expériences trop souvent segmentées dans le cursus scolaire. »

Dans une sphère *a priori* plus concrète, celle de l'économie et gestion, la rénovation en cours des programmes de la série technologique consacre l'introduction, quel que soit le domaine de formation, d'un enseignement de management des organisations. En associant « une approche de type sciences humaines et sociales à la dimension opérationnelle de la gestion des organisations », cet enseignement est en passe de devenir le « cadre de référence commun » à tout un champ disciplinaire caractérisé par la multiplicité de ses secteurs de professionnalisation. Suite à l'élévation des niveaux de qualification dans les métiers de la gestion, les contours de découpages anciens entre spécialités gestionnaires se modifient pour tenir compte de l'élargissement des compétences que ces spécialités requièrent : « Ce phénomène traduit à la fois une exigence renforcée quant à la maîtrise des fondamentaux (les "cœurs de métier") et une ouverture plus grande sur les logiques transversales (les interdépendances) », notent les inspecteurs généraux.

Dans le secteur des sciences et techniques industrielles (STI), la nouvelle spécialité « sciences de l'ingénieur » dans la série scientifique S obéit à la même volonté de rénovation. Prévue dans la réforme des lycées, cette spécialité se développe de manière significative même si l'on peut regretter qu'elle s'implante pour l'instant essentiellement dans les lycées technologiques. L'originalité de ce nouveau programme – qui fonde une nouvelle discipline en intégrant les domaines du génie mécanique et du génie électrique – est de faire une large place à l'étude des techniques de l'information et de la communication. Il s'agit là d'une innovation profonde, bien plus que du simple toilettage d'un ancien programme.

Dans le domaine des langues vivantes, les programmes récemment renouvelés (ceux des séries générales et technologiques au lycée ¹) ou instaurés (ceux de l'école primaire ²) ont pour première particularité novatrice de se

1. BO hors-série n° 7 du 3 octobre 2002 pour la classe de seconde, hors-série n° 7 du 28 août 2003 pour la classe de première, hors-série n° 5 du 9 septembre 2004 pour la classe de terminale.

2. BO hors-série n° 1 du 14 février 2002.

présenter sous la bannière d'une introduction, d'un préambule ou d'un cadre général *communs*, valables pour l'ensemble des langues étrangères enseignées. Au-delà de l'affirmation d'une communauté – somme toute naturelle – de démarches didactiques et pédagogiques, il y a dans cette nouveauté l'affirmation d'un projet intellectuel et culturel partagé, dans lequel « les relations avec les autres disciplines » et « la mise en convergence des enseignements » figurent en bonne place. Une seconde nouveauté réside dans le fait que les objectifs linguistiques à atteindre sont fixés par rapport à l'échelle des niveaux de compétence définis par le *Cadre européen commun de référence pour les langues* du Conseil de l'Europe : c'est ainsi que, quelle que soit la langue étudiée, on attendra désormais des élèves parvenant en fin du cycle 3 qu'ils aient acquis le niveau A1 de cette échelle, tout comme on attendra d'un élève de terminale qu'il parvienne, en ce qui concerne sa LV1 et dans les quatre compétences linguistiques de base (compréhension de l'oral, expression orale, compréhension de l'écrit et expression écrite), au niveau B2 de cette même échelle. Cette double nouveauté – la première résultant d'une décision d'harmonisation interne franco-française, la seconde répondant à l'application de critères européens transnationaux – marque l'émergence d'« une discipline langue vivante » au singulier, unanime dans son souci de donner à l'élève les moyens non seulement de communiquer avec mais également de comprendre et connaître celui qui parle une autre langue.

■ *À la rencontre de nouveaux publics, libérés des étiquetages des séries, des filières et des voies*

La tentation d'un décloisonnement d'un autre type semble poindre : celui qui consisterait à « déconnecter » telle ou telle discipline de la série ou de la filière à laquelle elle est traditionnellement liée.

Vient bien sûr à l'esprit l'exemple des mathématiques qui font ce que l'on espère s'avérer un salutaire retour dans la série L, d'où leur disparition a eu pour conséquence de contribuer à la détérioration de l'image de cette formation et du baccalauréat qui la sanctionne. Parallèlement, rien n'interdit de se demander s'il est justifié de priver les élèves de la série S des possibilités de parcours linguistiques approfondis offerts, sous forme d'enseignements optionnels dits « de langue de complément », à leurs camarades des séries L ou ES. Dans le même ordre d'idées, pourquoi la série L est-elle la seule à permettre l'étude de trois langues vivantes dans de bonnes conditions (les élèves de ES souhaitant étudier une LV3 étant rares à se soumettre à l'inconfort d'une option facultative qui alourdit leur emploi du temps) ?

Sur ce même thème de la rencontre d'une discipline avec de nouveaux publics, libérés de l'étiquetage des filières, l'hypothèse envisagée par les inspecteurs généraux du groupe des lettres quant à l'évolution de l'enseignement des langues anciennes semble encore plus novatrice : « C'est aujourd'hui en série scientifique, constatent-ils, que l'on compte le plus grand nombre de latinistes et d'hellénistes. Les difficultés de recrutement en

série littéraire pèsent sur l'image des langues anciennes, traditionnellement associées à l'enseignement des "lettres classiques" (français-latin-grec). »

Au chapitre des franchissements de frontières entre les séries, on évoquera également la mise en place (souvent citée en exemple, en ce qui concerne les objectifs) d'un programme de sciences de la vie et de la Terre spécifiques aux classes de première L et ES ¹. Sur l'intérêt et les effets attendus de ce programme, citons (dans un esprit lui aussi transdisciplinaire) non pas les termes de l'analyse des inspecteurs généraux du groupe SVT mais ceux d'une note sur l'évolution de la série L dont la synthèse interdisciplinaire et la rédaction ont été assurées par le doyen du groupe de philosophie : qualifié de « tout à fait intéressant », ce programme de SVT « exprime un réel souci de cohérence avec le reste de la formation, en développant des problématiques centrées sur l'homme, la personne, la société, le génie génétique qui favorisent la réflexion sur les processus culturels, l'insertion de l'homme dans l'univers, et sur les problèmes sociaux les plus actuels ».

Apportant une preuve supplémentaire de son positionnement actif sur le front des expériences transversales, la philosophie se singularise par une opération originale, quoique pour l'instant essentiellement limitée au territoire de l'académie de Reims. Attentivement suivie par l'inspection générale de philosophie, cette opération a consisté à introduire à partir de la rentrée de septembre 2000 un enseignement de philosophie dans quelques classes de terminale de baccalauréat professionnel. Quatre ans après, le bilan global est tout à fait positif, comme souvent dans une expérience reposant sur le volontariat :

- le principe du volontariat des professeurs pour ces interventions en lycée professionnel n'ayant, en effet, souffert aucune exception, l'intégration des philosophes dans les équipes pédagogiques et dans la vie des lycées professionnels concernés est parfaitement réussie et l'on assiste à une véritable mobilisation dont les signes ne trompent pas (réunions interétablissements des intervenants, création d'un groupe de recherche, organisation d'un colloque et d'une université d'été) ;
- les professeurs de philosophie, au contact des élèves de lycée professionnel, identifient parfois mieux les sources possibles des difficultés de l'enseignement de leur discipline (parmi lesquelles la violence parfois, mais surtout le rapport manqué au langage, particulièrement à l'écrit) ; peut-être parce qu'elles sont plus massives, les difficultés de l'enseignement en LP feraient-elles moins l'objet d'un déni de réalité et seraient-elles par là même mieux affrontées, dans une collégialité des démarches qui fait défaut en lycée d'enseignement général et technologique ?
- mais surtout, sans exagérer le profit scolaire qu'ils tirent d'un enseignement aux ambitions pour l'instant modestes (car réalistes), il est incontes-

1. Programme paru au *BO* hors-série n° 7 du 31 août 2000. Le groupe SVT de l'IGEN a rendu compte de cette mise en place (dans ses aspects *a priori* positifs comme dans ses tâtonnements initiaux) dans un rapport intitulé *Place de l'enseignement des sciences de la vie et de la Terre dans l'acquisition d'une culture scientifique par les élèves des 1^{res} L et ES*, décembre 2003. Plus bas, il sera de nouveau fait référence à ce rapport, consultable en ligne.

table qu'à travers le travail philosophique et la pratique de la discussion dialoguée, les élèves apprennent à s'écouter les uns les autres, à argumenter et à ne pas tenir pour nulle la parole qui ne coïncide pas avec la leur ; par ailleurs, ils voient dans la présence de cet enseignement général, qui leur est d'ordinaire refusé, une forme de reconnaissance.

On ne saurait aller jusqu'à conclure qu'il y a dans cette opération rémoise une solution qui, dans le contexte actuel de promotion de l'enseignement professionnel et d'affirmation de l'égalité des trois voies, mériterait d'être généralisée. Toutefois, l'entrée réussie de professeurs de philosophie dans ces lycées professionnels champenois ne montre-t-elle pas que les cloisons en apparence les plus solides peuvent tomber, pour peu qu'on ait la curiosité et l'envie de les pousser ?

Ces décloisonnements, ces contournements ont le mérite de faire réfléchir à la logique, trop rigide, des séries, des filières et des voies ; ils ont cependant leurs limites : accroître l'offre n'est pas nécessairement un progrès, non seulement parce que cet accroissement a un coût, mais aussi parce qu'il contribue à une plus grande dispersion préjudiciable, d'abord, aux élèves les moins assurés de la maîtrise des fondamentaux.

■ *Culture pour tous*

Paradoxe apparent : dans le même temps que, dans leur immense majorité, les nouveaux programmes scolaires rejettent explicitement les accumulations et les juxtapositions de l'encyclopédisme, ils réaffirment tout aussi explicitement la nécessité de la transmission à l'élève – à *tous* les élèves – d'une « culture partagée », dont ils donnent le plus souvent une définition en creux, en disant bien davantage ce qu'elle ne saurait être que ce qu'elle est ou doit être. Ainsi cette culture n'est-elle manifestement pas celle que les inspecteurs généraux du groupe des lettres écartent lorsqu'ils évoquent « la dérive techniciste » des activités de lecture scolaire, instrumentalisée par la recherche des moyens à développer, au point qu'a pu être oublié « ce qui est premier dans l'acte de lire : la lecture des textes, l'accès au sens, la réflexion sur le sens ».

Toutes les disciplines le disent, la culture, telle que les programmes scolaires l'envisagent désormais, n'est pas, n'est plus simple gisement – patrimonial et statique – dont il faudrait, une à une, amasser les pépites. Elle est bien davantage un acte, une pratique. Elle se vit dans cet « accès au sens » qui explique pourquoi est aussi central, d'un programme disciplinaire à l'autre, le travail du texte, du document, du support pédagogique, etc.¹

1. Dans leur ambition de favoriser le travail autonome de l'élève sur les documents, la majorité des programmes scolaires rappellent le rôle essentiel que doivent jouer les centres de documentation et les enseignants documentalistes chargés de leur organisation et de leurs activités. Le groupe « établissements et vie scolaire » de l'IGEN a réalisé cette année une étude qui fait le point sur les progrès accomplis en ce domaine, la documentation étant désormais unanimement perçue comme « porteuse de modernité pédagogique » et le lieu où elle se pratique – le CDI – étant largement « plébiscité » par les élèves. Cela dit, un cadrage national et académique plus clair serait nécessaire pour faire pleinement émerger, dans chaque établissement scolaire, la notion de « politique documentaire ».

Voir le rapport *Les politiques documentaires des établissements scolaires*, mai 2004, consultable en ligne.

Entre autres évolutions révélatrices que cette recherche du sens a induites, on peut citer la refonte « spectaculaire » (ainsi saluée par les inspecteurs généraux du groupe des lettres) qu'ont connue les programmes d'enseignement des langues anciennes à partir de 1996. Pour les nouveaux élèves latinistes ou hellénistes, la maîtrise des subtilités morphosyntaxiques de la langue de Virgile ou d'Homère n'est plus cet horizon que l'on atteignait pas à pas, au prix d'exercices concoctés de toutes pièces pour les besoins de la classe. Ces élèves sont désormais et d'entrée de jeu des « lecteurs » de textes anciens « authentiques » et les apprentissages linguistiques ont été réorganisés en fonction des besoins de cette lecture.

C'est dans un esprit similaire – pour redonner sens aux apprentissages linguistiques – que les nouveaux programmes des lycées pour les langues vivantes reposent fortement sur une architecture de contenus culturels thématiques, déclinés en notions destinées à orienter le choix des supports d'enseignement et leur exploitation.

Dans l'exégèse des nouveaux programmes de l'école primaire à laquelle se sont livrés les inspecteurs généraux du groupe de l'enseignement primaire, on peut lire un développement détaillé sur ce que doit être le projet culturel des premières années de la scolarité obligatoire : « Tout au long de l'école, l'attention des maîtres est attirée sur l'importance de la constitution à l'école d'un capital culturel, les programmes visant ainsi une diminution des inégalités linguistiques et culturelles. Les programmes de 2002 prennent, de ce point de vue, un véritable tournant. Ils essaient de constituer une “culture scolaire” partagée, base des connaissances nécessaires à la compréhension des textes simples. [...] L'objectif de ces programmes est d'amener les élèves à capitaliser des savoirs pour qu'au-delà d'un savoir-lire instrumental, les élèves lisent et s'approprient des textes et une culture, pour qu'ils soient en mesure d'avoir des attitudes de lecture polyvalente, qu'ils sachent lire pour apprendre, qu'ils prennent plaisir à lire. »

Mais surtout, l'école est le lieu où doit être mise en action « une culture commune (celle que Todorov définit comme “l'implicite des conversations ordinaires” dans une culture donnée) qui ne doit pas suivre l'apprentissage de la lecture mais qui doit la précéder de manière à le rendre possible ; de plus, cette culture commune est dès l'école maternelle la base de l'intégration sociale de l'école ; c'est par ce partage des savoirs que l'école assure l'intégration de tous les milieux sociaux, y compris lorsque la mixité sociale est mise à mal ». Est affirmée dans ces lignes l'évidence, souvent négligée ou oubliée, selon laquelle il ne peut pas y avoir de lecture intelligente (à savoir autre que celle d'un déchiffrage fonctionnel) en l'absence d'un réseau de reconnaissances, à l'intérieur d'un code culturel donné, aussi élémentaire soit-il. La référence à « l'implicite des conversations ordinaires » renvoie d'ailleurs, à l'autre bout de la chaîne scolaire, à l'expérience de ces volontaires de la restauration d'un « rapport manqué au langage » que sont les professeurs de philosophie intervenant dans les LP de l'académie de

Reims. N'y a-t-il pas fort à parier que, chez certains des élèves en question, le « manque » remonte à l'école maternelle ?

Parmi les avancées que marquent les programmes de 2002, les inspecteurs généraux du groupe de l'enseignement primaire soulignent tout particulièrement l'introduction de la littérature : « En introduisant la littérature dans les programmes de l'école primaire, on prend ainsi acte du formidable capital qui est accumulé, dans ce domaine, par les enfants des milieux favorisés, dès leur plus jeune âge et, donc, avant même de savoir lire, grâce à la voix de leurs parents. »

La parole de l'élève et la voix de son maître

Quand la voix des parents fait défaut, il appartient à celle du maître d'en prendre le relais. C'est dans cet esprit que les nouveaux programmes de l'école primaire cherchent à redonner à la parole du maître tout son poids. En effet, commentent les inspecteurs généraux, « c'est dans des dialogues adultes-enfants que se corrigent les représentations erronées, les contresens, les approximations qui caractérisent les enfants qui n'apprennent pas dans le milieu familial cette relation exigeante au langage ; on ne peut se contenter de la lecture pour construire ce langage puisque, précisément, on en a besoin pour devenir un bon lecteur (l'enfant doit pouvoir construire ses bases de données à l'oral avant de s'en servir pour construire, seul, des inférences sur les textes écrits) ».

Mais ce qui est valable pour l'enseignement élémentaire (tout particulièrement dans la perspective de l'acquisition de la maîtrise du langage et de la prévention de l'illettrisme) l'est moins pour l'enseignement secondaire, où la question de l'oral et de sa place dans les enseignements reste fréquemment posée¹. Dans son texte consacré à l'évolution des contenus d'enseignement de français au collège, le groupe des lettres de l'IGEN fait le constat suivant : « Les professeurs n'ont dans l'ensemble pas vraiment conscience que l'oral est un objet d'enseignement et que les programmes de la sixième à la troisième ménagent une progression dans ce domaine. » Plus loin, est posée la question du statut de la parole des élèves : « Quels types d'échanges oraux pratiquer pour que le "cours dialogué" ne soit pas simplement un cours magistral déguisé ? »

Malgré les avancées saluées ici ou là, la bataille de l'oral est loin d'être gagnée. Les mêmes inspecteurs généraux du groupe des lettres estiment que les activités des élèves continuent à être « rejetées dans le hors-champ de la classe et leurs pratiques orales réduites [à] quelques exposés [qui] prennent la forme d'un écrit oralisé ». Ceux du groupe des langues vivantes touchent du doigt le paradoxe de leur discipline : au collège comme au lycée, la compréhension de l'oral et l'expression orale sont négligées au profit d'activités

1. On rappellera ici que l'IGEN a publié en septembre 1999 un rapport intitulé *La place de l'oral dans les enseignements : de l'école primaire au lycée*. La partie de ce rapport consacrée à l'école primaire est consultable en ligne.

de repérage dans des textes, activités conçues et présentées, parfois abusivement, comme un entraînement à la compréhension de l'écrit. Lorsqu'elle existe, l'expression orale est bien souvent réduite – au collège, tout particulièrement – à de brefs énoncés qui viennent répondre, mécaniquement, aux questions, parfois artificielles, formulées par le professeur. Même s'il n'explique pas tout, les inspecteurs généraux de langues vivantes rappellent à ce sujet le double handicap institutionnel qui, au lycée, pèse lourdement sur le développement de la pratique de l'oral dans les classes : d'une part, la diminution (à la rentrée 2000) d'un tiers de l'horaire hebdomadaire d'enseignement en première et en terminale et, d'autre part, le fait que les épreuves de langues vivantes au baccalauréat sont très majoritairement des épreuves *écrites*.

Cela dit, dans d'autres disciplines, un objet nouveau a récemment fait son apparition dans le paysage pédagogique des pratiques de l'oral : le débat, qualifié selon les cas d'« argumenté » ou de « réglé ».

À l'école primaire, dans le cadre de l'enseignement des sciences et de la technologie, est préconisée l'organisation de « débats argumentés », qui viennent s'inscrire dans la démarche de questionnement sur le monde et d'investigation. Cette pratique rejoint celle du « débat hebdomadaire » prévu en éducation civique.

Les inspecteurs généraux d'histoire et de géographie rappellent que les programmes d'éducation civique, juridique et sociale (ECJS) rédigés de 1997 à 2000 pour les classes de seconde, de première et de terminale ont eux aussi fait le choix de la pédagogie du « débat argumenté, à raison de deux heures par quinzaine ». C'est là le signe d'une profonde « rénovation » pour un enseignement qui cherche ainsi à « éviter une simple présentation stérile des institutions pour être une éducation à la responsabilité individuelle », en prenant appui sur l'expression des élèves, notamment l'expression orale.

Toutes disciplines réunies, les programmes cherchent finalement à façonner cet élève actif, ou mieux, « acteur » d'apprentissages dont il comprend les enjeux et les finalités. On a vu plus haut avec quelle fréquence le terme de « compréhension » vient s'opposer, dans les analyses des divers groupes de l'IGEN, à celui d'« encyclopédisme ». Enfant de la pédagogie de projet, l'élève est ainsi, en français par exemple, « l'élève lecteur actif qui sait proposer une interprétation initiale, reformuler le sens construit collectivement. » En sciences économiques et sociales, où le travail systématique sur documents permet « de modifier les rapports entre professeurs et élèves [...] en remplaçant le cours magistral par “le dialogue permanent” [...], il s'agit de mettre les élèves en position de recherche active [et] de favoriser le développement de [leur] autonomie ». De même, « privilégier l'activité des élèves » a été un des points forts et une des continuités des programmes de mathématiques en collège (mis en place entre 1995 et 1999) observent les inspecteurs généraux. Dans le domaine des disciplines expérimentales, les « méthodes actives » prennent tout naturellement le pas sur « un enseignement formel et

abstrait » (physique-chimie). Les inspecteurs généraux du groupe d'économie et gestion rendent compte, quant à eux, des aménagements intervenus dans les enseignements relevant des diverses filières de leur discipline dans les termes suivants : « Les pratiques pédagogiques évoluent du “faire pour répéter” vers le “analyser et savoir pour comprendre et transférer”, du “agir individuellement” à “réussir en équipe” et du “savoir faire techniquement” à “répondre prioritairement aux attentes de la clientèle”. »

Survivance des modèles anciens et consumérisme scolaire

Parvenu à ce point du constat, on pourrait se contenter de saluer avec optimisme la profonde mutation intervenue, ces quinze dernières années, dans les contenus des enseignements scolaires et les représentations qui les sous-tendent. Or, la première partie de ce rapport général l'a déjà souligné, il y a souvent loin entre les intentions de l'institution et leur réalisation, entre ses attentes et la réalité. Il se trouve que, parmi les divers nouveaux programmes scolaires récemment mis en œuvre, deux ont fait l'objet, sur le terrain, d'une évaluation de l'inspection générale : celui de SVT dans les classes de première L et ES, celui de français en classe de seconde. On a déjà fait allusion au premier des deux rapports issus de ces évaluations. Le second, sous le titre *La mise en œuvre du programme de français en classe de seconde*¹, est paru en octobre 2003.

Après avoir souligné la qualité et l'originalité de nouveaux programmes qu'ils jugent « propices à la rencontre entre science et culture » et structurés autour de thèmes qui font pleinement le lien entre « instruction » et « éducation », les inspecteurs généraux du groupe SVT ont été dans l'obligation de constater qu'au-delà et en dépit de l'intérêt manifesté par les professeurs et les élèves, la mise en œuvre de cet enseignement scientifique à destination de lycéens des séries L et ES ne répondait pas encore aux attentes. On a évoqué plus haut la prégnance des modèles de la pédagogie des sciences qui, à l'époque de l'observation, avait empêché que le caractère novateur de ces programmes trouvât sa traduction concrète dans les pratiques de classe : le poids des habitudes l'avait vite emporté et le rendez-vous interdisciplinaire escompté n'avait pas eu lieu, les démarches pédagogiques dans les classes visitées restant largement calquées sur celles de l'enseignement général des SVT. « L'indication dans les programmes de références croisées entre disciplines ne suffit pas à leur mise en pratique », concluent les inspecteurs généraux.

Malgré la distance qui sépare les deux disciplines concernées, la seconde évaluation identifie, en français, le même type de blocages face à l'innovation que représente un programme visant à mettre en cohérence les enseignements de seconde avec ceux de la classe de première, désormais sanctionnés par une épreuve anticipée du baccalauréat profondément

remaniée : « L'esprit d'ouverture qui [...] anime [ces programmes] – dans le choix des textes, le croisement des objets d'étude, l'élaboration des projets pédagogiques, la définition des démarches de productions écrites moins normées – n'irrigue guère les pratiques. Le programme [...] est lu et compris comme une suite d'objets d'étude spécifiques, traités comme tels par les professeurs, sans qu'ils s'interrogent sur la pertinence de ces choix, la cohérence de leur introduction dans les textes officiels, la dynamique qui les inspire. » Ainsi est-on en droit de « craindre qu'à la longue le "nouveau programme" ne soit l'occasion de recycler les anciennes habitudes, de conforter les pratiques et les choix traditionnels ».

En l'absence d'explication, d'accompagnement ou de formation continue, l'assimilation et l'appropriation d'un nouveau programme par les enseignants courent le risque de laisser perdurer ou revenir les pratiques antérieures. Dans le cas présent du nouveau programme de français de la classe de seconde, le rapporteur conclut au dévoiement fréquent de l'esprit même de ce programme : « L'erreur la plus répandue consiste à assimiler séquence et objet d'étude ; à chaque objet correspondrait une séquence, sans qu'un "tuilage" ou des interconnexions soient sensibles entre les différents éléments mis en place. » C'est ainsi que « l'équation trop vite établie (un objet d'étude = une séquence = une œuvre intégrale ou un groupement de textes) » aboutit à un « résultat non algébrique » qui, certes, trouble la surface des habitudes anciennes mais contribue à faire perdre leur sens aux apprentissages.

Habitudes des professeurs, mais également habitudes des élèves : il arrive, ici ou là, que les unes fassent alliance avec les autres, dans une économie de confort où tout le monde trouve son compte. Ainsi le rapport sur la mise en place de l'enseignement des SVT en première L et ES va-t-il jusqu'à conclure à une sorte de complicité passive des élèves dans l'échec constaté, « élèves, encore trop scolaires et consuméristes, prêts à subir avec lassitude une énième répétition de pratiques cent fois vues s'ils ont l'impression qu'elles sont efficaces pour obtenir des points au baccalauréat ».

Mais les élèves ne sont-ils pas ce que le système fait d'eux ? Sur cette question du « consumérisme » des élèves, comment ne pas songer à ce qui s'est récemment passé pour les travaux personnels encadrés (TPE), dont l'implantation dans le paysage du lycée n'a vraiment été assurée qu'à partir du moment où a été clarifiée la question de leur évaluation – et de leur « tarification » – au baccalauréat ?

Instruire, mais aussi éduquer...

Les missions éducatives de l'École, nécessité ou inflation ?

Désormais indissociable de la question du « socle commun » de connaissances et de compétences transmises par l'École, se pose celle des règles de com-

portement – individuel et collectif – qu'elle doit simultanément et tout autant inculquer à l'élève. Il y a quinze ans, la loi d'orientation de 1989 demandait à l'École de considérer l'élève « dans sa globalité ». Peu à peu traduite dans les pratiques d'un ensemble d'enseignements ou dispositifs nouveaux, cette prise en compte de la « globalité » de l'élève fait jouer à ce dernier, dans une répétition générale préparatoire à sa vie d'adulte, une suite de rôles, sur la scène d'une École devenue lieu de vie perméable au monde tout autant qu'elle était, il y a encore peu, lieu sanctuarisé par et pour l'étude : l'élève futur citoyen, l'élève futur automobiliste responsable, l'élève maître de son capital santé, l'élève conscient (pour lui-même et pour les générations qui succéderont à la sienne) des enjeux écologiques du développement durable, l'élève en accord avec lui-même et avec une certaine première image de soi.

Il serait vain – ici, en tout cas – de s'interroger sur la genèse et les causes de l'introduction de ce jeu de rôles dans l'enceinte scolaire. Y voir une intrusion (au détriment de « l'essentiel », l'instruction) et le signe d'une crise ou d'un effondrement de la parentalité (la famille ne remplissant pas ou plus ses fonctions d'éducation) n'est-il pas réservé à ceux qui ont encore les moyens, le temps et la culture suffisants pour ne pas attendre de l'École qu'elle fasse jouer ces divers rôles à leurs enfants ? Si la demande sociale d'éducation est aujourd'hui ce qu'elle est et si la commande de prise en charge que le pays présente à l'institution scolaire semble n'avoir plus de limites, ne faut-il pas plutôt y voir la preuve d'une fidélité à un idéal fondateur et constant ? Celui d'une des missions essentielles que la République confie obstinément à son École, à savoir la réduction des inégalités – inégalités que l'on ne saurait réduire aujourd'hui aux déficits strictement culturels du bagage familial de certains élèves.

Cela étant dit, là aussi, on ne pourra pas ne pas s'interroger – ne serait-ce que pour des raisons pratiques tenant à l'équilibre et à la cohérence des enseignements – sur l'étendue du périmètre au centre duquel l'élève est désormais censé se trouver. « Quel est le “cœur” des missions éducatives de l'École ? » semble en effet être la question posée de toutes parts. De même que se posera nécessairement celle de la redéfinition du lien entre les parents et l'École et de ce que peut recouvrir, concrètement, le concept de « coéducation ».

S'agissant de la première question, l'inspection générale de l'éducation nationale a suivi de près les diverses évolutions intervenues récemment dans le domaine des missions éducatives de l'École. Qu'il s'agisse de la réflexion préparatoire à la promulgation de la loi du 15 mars 2004 réaffirmant le principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics et à la rédaction de la circulaire n° 2004-084 du 18 mai 2004 qui a fait suite à cette loi, qu'il s'agisse de l'évaluation du dispositif d'éducation à la santé à l'école et au collège ou encore de la mise en place de l'éducation relative à l'environnement et au développement durable, l'IGEN a régulièrement fait connaître le résultat de ses observations. Parmi ces dernières, on se propose de mettre

en lumière ci-après celles qui sont le plus susceptibles de contribuer au « recentrage » auquel prochainement le législateur jugera sans doute utile de procéder.

L'élève, jeune citoyen

■ *Un civisme transdisciplinaire*

Revenons, une fois encore, aux programmes scolaires. Nombreuses sont les disciplines qui revendiquent explicitement leur contribution à la formation du jeune citoyen.

Ainsi peut-on lire, sous la plume des inspecteurs généraux du groupe des sciences et techniques industrielles, à propos de l'enseignement de la technologie au collège : « Indépendamment des objectifs définis par le CNP, l'enseignement de la technologie est à même de développer des qualités essentielles pour l'éducation du futur citoyen : goût du concret et de l'action, esprit critique constructif, aptitude au travail collaboratif. »

Pour leurs collègues du groupe SVT, l'enseignement des sciences de la vie et de la Terre a des finalités qui dépassent largement la simple transmission de connaissances scientifiques, à savoir « participer à la construction de la culture citoyenne ; comprendre le monde dans sa composante naturelle et se comprendre comme élément de ce monde en interaction avec lui ; se situer par rapport à la matière, la nature, la vie, l'espèce ; comprendre ses responsabilités vis-à-vis de soi et des autres (santé, conduite à risques) et de l'environnement (éducation à l'environnement pour un développement durable) ».

Les inspecteurs généraux du groupe d'économie et gestion soulignent eux aussi que leur domaine disciplinaire, où sont abordées les « dimensions juridiques et économiques qui structurent les relations entre acteurs et institutions », prépare de ce fait les élèves « à l'exercice d'une citoyenneté responsable ».

Ceux du groupe des sciences physiques et chimiques fondamentales et appliquées assignent à la culture scientifique que leur discipline dispense aux élèves la mission suivante : « Elle doit permettre de faire le départ entre objectif et subjectif, rationnel et irrationnel, universel et factuel, raison et foi. Elle doit donc être un élément essentiel d'une formation à la citoyenneté moderne. »

Commentant le développement de l'enseignement du théâtre et son institutionnalisation au sein des activités optionnelles offertes aux lycéens, les inspecteurs généraux du groupe des lettres mettent en avant les apports de cet enseignement : il développe « la capacité d'écoute, le travail en équipe et le sens des responsabilités » et, au-delà de son « impact cognitif sur les élèves », il a un « impact comportemental dans son rapport avec la construction de la personnalité et l'acquisition d'une conscience citoyenne ».

Dans les nouveaux programmes de l'école primaire, l'éducation civique est considérée, avec la maîtrise de la langue, comme un pôle organisateur, un « domaine transversal ». Si un temps hebdomadaire lui est spécifiquement assigné (0 h 30, pour l'organisation d'un « débat réglé » relevant du thème « vivre ensemble » ou « vie collective »), l'éducation civique doit prendre appui sur *toutes* les situations de la classe, ainsi que sur les connaissances acquises dans d'autres disciplines, au premier rang desquelles l'histoire et la géographie.

Même si les enseignements revendiquent quasiment tous – à juste titre – leur contribution propre à l'éducation à la citoyenneté, il revient toujours à l'histoire et à la géographie d'assurer la transmission des fondamentaux en ce domaine. Dans leur analyse du renouvellement opéré dans l'enseignement de leurs disciplines, les inspecteurs généraux du groupe d'histoire et de géographie soulignent que les évolutions ont su répondre aux nouvelles exigences de la société et, en particulier à cinq demandes :

- une demande civique « revisitée », qui passe par l'affirmation du lien entre le civique et le patrimonial ;
- une demande d'approche du fait religieux ;
- une demande de construction de la mémoire, construction qui ne peut se faire sans un travail sur des épisodes encore « brûlants », tels la France de Vichy ou la guerre d'Algérie ;
- une demande de prise en compte des questions environnementales dans la perspective d'un développement durable ;
- une demande « d'Europe », indissociable du processus de construction de l'Union et de l'émergence d'une citoyenneté européenne.

■ *Europe, où es-tu ?*

En 2001, le *Rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale*¹ avait consacré la totalité de l'un de ses chapitres à la question de la place dévolue à l'Europe dans les enseignements à l'école, au collège et au lycée. Le bilan s'appuyait sur trois rapports² dont les conclusions convergeaient, l'Europe apparaissant alors « enseignée à la marge, sans conviction et dans la dispersion ». Peu d'enseignants semblaient avoir « franchi le pas d'un enseignement global de l'Europe ». Même parmi ceux du bloc histoire-géographie-éducation civique (qui, par un phénomène de dévolution disciplinaire quasiment automatique, se trouve à l'avant-garde de ces questions) prévalait « l'esprit des anciens programmes, centrés plus sur les États que sur une Europe en gestation ».

Trois ans plus tard, il n'est pas davantage certain que la dimension européenne soit parvenue à dépasser le stade des déclarations d'intention, de

1. Consultable en ligne, sur le site de La Documentation française.

2. *Les sections européennes et de langue orientale*, août 2000, consultable en ligne.

L'Europe dans l'enseignement de l'histoire, de la géographie et de l'éducation civique, septembre 2000, consultable en ligne.

L'Europe à l'école au collège et au lycée, septembre 2000.

l'inscription de complaisance au projet d'établissement ou de la spécialisation en section européenne, spécialisation qui, bien souvent, dispense d'autres projets, alors que les finalités de cette spécialisation restent essentiellement d'ordre linguistique et que « le supplément d'âme européen » qu'elle apporte est – au mieux – bilatéral.

Si l'on se réfère à nouveau à l'analyse des programmes effectuée par les inspecteurs généraux, on s'aperçoit que l'Europe y surgit de temps à autre comme une référence ponctuelle, liée à tel ou tel contenu ou pratique, mais sans que soit offerte une illustration concrète de ce qu'est ou pourrait être un enseignement destiné à développer chez les élèves la conscience de leur « eurocitoyenneté ». À propos des enseignements de langues anciennes, les inspecteurs généraux du groupe des lettres insistent sur le « renouveau dans les études latines et grecques [qui] se dessine aujourd'hui dans le cadre de l'Europe, autour de la définition d'un socle de culture commun aux différents pays européens ». Ils soulignent également que les enseignements de théâtre se caractérisent par des contenus « largement "européanisés", comme le montrent les programmes du baccalauréat qui comportent chaque année une œuvre théâtrale étrangère ». Leurs collègues du groupe d'économie et gestion évoquent, quant à eux, « l'intégration de la culture européenne au sein des référentiels » de la filière hôtelière, les signes de cette intégration étant l'ouverture de sections européennes à tous les niveaux de formation ou la récente expérimentation du premier diplôme à référentiel commun européen (diplôme « responsable de l'hébergement »).

On l'a vu, de nouveaux programmes viennent (entre octobre 2002 et septembre 2004) d'être publiés pour l'enseignement des langues vivantes aux trois niveaux de classe des lycées. Que ce soit dans leur « préambule commun » (programmes des classes de seconde générale et technologique), dans leur « cadre commun » (classes de première) ou leur « cadre général » (classes terminales), ils n'envisagent pas l'Europe, en tant que telle, comme objet ou cadre d'enseignement. L'adjectif « européen » n'y apparaît qu'au sein de l'expression « cadre européen commun de référence pour les langues » et, donc, dans sa relation avec une définition (désormais relative, car transnationale) de niveaux de compétence *linguistique* attendus.

En 2004, c'est donc bien toujours vers le cours du professeur d'histoire et de géographie qu'il faut se tourner pour trouver une réponse à la demande de « plus d'Europe à l'École ». Sur ce point, les inspecteurs généraux d'histoire et de géographie créditent les programmes de leur discipline, ceux du collège comme ceux du lycée, d'une première qualité : ils évitent « le risque téléologique et volontariste qui ferait de la construction européenne l'aboutissement d'un "long fleuve tranquille" » et abordent « l'étude de l'Union européenne tant dans son devenir de grande puissance en construction que dans l'émergence de nouveaux territoires ». Cela dit, si l'on souhaite ne pas se contenter d'introduire davantage d'Europe dans les enseignements mais faire de cette introduction le ferment d'une citoyenneté européenne, les pistes restant à exploiter et à éclairer ne man-

quent pas : « Comment prendre en compte les nouvelles territorialités françaises et européennes ? Quel rôle donner au politique en géographie ? Que fait-on de l'État nation, notamment de la France ? »

■ *La laïcité au cœur des enseignements*

C'est là le titre d'une brochure ¹ qu'en septembre 2004 l'inspection générale de l'éducation nationale s'apprêtait à diffuser sur ce qui a été cette année le thème majeur des réflexions et des préoccupations touchant à l'École et à sa mission. Ce titre dit bien que la laïcité n'est pas une valeur abstraite mais qu'elle « *s'incarne* », au quotidien, dans la réalité de ce qui se transmet dans l'enceinte des écoles, des collèges et des lycées. Cette incarnation, l'exemple des enseignements de trois disciplines en apporte la preuve. Chacun des groupes de l'IGEN concernés – sciences de la vie et de la Terre ; éducation physique et sportive ; histoire et géographie – a tenu à rappeler les implications concrètes et discursives de l'application du principe de laïcité dans le champ pédagogique et éducatif qui est le leur.

En SVT, les enseignements croisent nécessairement trois grands domaines dans lesquels peuvent entrer en jeu et en conflit des croyances religieuses et les comportements ou coutumes qui les accompagnent :

- celui de la conception du monde, dans lequel la lecture scientifique et, donc, évolutionniste de l'origine et de l'organisation du monde vivant *semble* s'opposer frontalement avec telle ou telle vision religieuse et créationniste ;
- celui des choix éthiques, où les questions relatives à la reproduction, à la contraception ou à la protection contre les maladies sexuellement transmissibles sont inévitablement abordées en faisant référence aux pratiques sexuelles, sur lesquelles les religions ont leur propres opinions et prescriptions ;
- celui de la diversité humaine, dont la science montre qu'elle est aussi bien d'origine génétique qu'épigénétique, le caractère unique de chaque individu résultant de données qui lui sont propres tout autant que de son histoire personnelle et de ses interactions avec son entourage.

S'agissant de ce dernier point, les sciences de la vie et de la Terre affirment la diversité des individus, une diversité qui fait la richesse de l'humanité, les hommes étant assez semblables pour se comprendre et assez différents pour avoir quelque chose à se dire. Constante invitation à accepter le droit à la différence, un tel éloge de la diversité peut s'opposer à certaines formes d'intolérance religieuse.

Sur le deuxième point, celui des choix éthiques, le conflit éventuel est fondé sur un malentendu parfois certes délicat à dissiper. Le professeur se doit toutefois de garder à l'esprit l'évidence suivante : l'enseignement qu'il dispense « fournit des éléments objectifs qui, associés aux principes moraux ou religieux, permettent à tout individu de faire ses choix personnels en toute connaissance de cause ». Il s'agit, rappellent les inspecteurs généraux

du groupe SVT, d'« une éducation au choix », nullement d'« un enseignement des choix, c'est-à-dire une incitation à faire tel ou tel choix ». La neutralité laïque de cette éducation au choix respecte et préserve le libre arbitre de chacun.

Pour ce qui est du premier point (la question de l'évolution), il faut tout aussi clairement rappeler qu'une confrontation entre « science » et « religion » au sein de la classe relèverait, elle aussi, d'un malentendu, tout particulièrement dans les situations où des élèves, au nom du principe d'objectivité, réclameraient une forme de « droit de réponse » pour exposer telle ou telle conception créationniste. Il faut refuser d'entrer dans un tel « débat » car il n'a pas lieu d'être. Les deux conceptions sont à ce point distinctes qu'elles ne sont pas opposables. Fondée sur la démarche expérimentale et la compréhension de relations de causes à effets, la vision scientifique du monde est une *connaissance*, la lecture religieuse de ce même monde étant quant à elle – faut-il le rappeler ? – le résultat non critiquable, non falsifiable et immuable d'une *révélation*. Libre à chacun de décider si ces deux conceptions du monde qui s'excluent quant à leur mode de construction peuvent coexister dans un même esprit : c'est bien ce choix – qui ressortit à la liberté de conscience – que, précisément, la laïcité se fixe pour but de garantir. Mais, s'agissant de cette coexistence qui ne regarde que l'élève, le professeur doit être « conscient de la différence de nature » entre connaissance du monde par l'explication scientifique et croyance en une intervention divine. Cette différence de nature, il doit l'affirmer, insistent les inspecteurs généraux, en veillant tout particulièrement aux termes qu'il emploie : « Rien de plus dramatique que le professeur qui, voulant calmer les esprits, dit à ses élèves qu'ils peuvent “croire” tout aussi bien à l'une ou à l'autre des explications. Ce contresens est source de confusion, et fait passer le savoir scientifique pour une croyance parmi d'autres. »

La circulaire du 18 mai 2004 précisant les modalités d'application de la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, les collèges et les lycées publics associe, dans son rappel d'obligation d'assiduité des élèves à l'ensemble des cours inscrits à leur emploi du temps, deux disciplines, les SVT et l'EPS : « Les convictions religieuses ne peuvent justifier un absentéisme sélectif par exemple en éducation physique et sportive ou en sciences de la vie et de la Terre. Les consignes d'hygiène et de sécurité ne sauraient non plus être aménagées pour ce motif. » L'EPS est en effet un autre terrain pédagogique et éducatif sensible où s'exercent actuellement des pressions sociales qui, nourries de principes religieux, réclament un enseignement séparé pour les filles et les garçons ou suscitent chez les élèves des stratégies d'évitement de tout ou partie des activités pratiquées. Or, rappellent les inspecteurs généraux du groupe EPS, la coéducation fait partie des valeurs essentielles de cet enseignement. Filles ou garçons, les élèves présentent des potentialités de performance fort diverses, ce dont le professeur d'EPS tient pleinement compte tout en ayant l'ambition de développer chez

tous les mêmes habiletés motrices, le même accès à la santé, le même apprentissage de la sécurité et une éducation à la citoyenneté qui vise tout particulièrement l'évolution des représentations relatives aux statuts masculin et féminin. C'est précisément dans le cadre d'une coéducation des filles et des garçons que peuvent se construire des valeurs communes aux deux sexes et se forger la conviction de l'égalité des femmes et des hommes.

Mais en matière d'enseignement de la laïcité, c'est le bloc histoire-géographie-éducation civique qui occupe, comme pour les autres domaines de la formation citoyenne, la toute première position. Il doit tout d'abord ce difficile privilège au fait que la laïcité figure en tant que telle dans les programmes (au collège en éducation civique et en histoire avec l'étude de la III^e République, au lycée en classe de première et en ECJS). Privilège difficile car il comporte un véritable défi méthodologique et pédagogique. La laïcité française est en effet la résultante d'une histoire longue et complexe. La faire comprendre aux élèves (pour ainsi la faire mieux accepter par tous) exige une mise en perspective du long mouvement historique qui a abouti à la sécularisation progressive de notre société. Ainsi, le conflit entre la République et le catholicisme et la résolution singulièrement française qu'il a finalement trouvée dans la séparation entre l'Église et l'État peuvent-ils prendre sens hors d'une histoire de la tolérance religieuse en France, valeur lentement et douloureusement enfantée dans le sang des guerres de religion ? La première exigence d'un enseignement de la laïcité est de faire le lien entre les différents moments d'une culture historique dispensée au long des sept années d'enseignement du second degré. Sans cette mise en cohérence, la laïcité risquerait de se réduire, dans l'esprit des élèves, à une simple disposition législative venant répondre à la conjoncture immédiate d'une actualité fortement médiatisée.

Paradoxe et défi supplémentaires pour eux, c'est également aux historiens-géographes que revient la tâche de donner – voire de redonner – une place à la religion dans la culture délivrée par l'École. Le « retour » de la religion comme problème politique pour la cité s'est en effet accompagné d'un constat qui explique largement le choc provoqué par ce retour : une large part du patrimoine religieux de l'histoire européenne est ignoré des élèves et de bon nombre de leurs enseignants. Cette ignorance empêche que soit mise en perspective et comprise la contradiction actuelle entre sociétés profondément sécularisées et sociétés fondées sur des croyances vivantes. L'enseignement du fait religieux¹ exige, lui aussi, qu'une distinction claire entre connaissances et croyances soit établie et constamment respectée, selon une dualité qui appelle un travail de contextualisation afin que les élèves saisissent les évolutions, les synergies et les oppositions dans lesquelles entrent les religions.

1. Les inspecteurs généraux du groupe d'histoire et géographie rappellent que cet enseignement ne saurait devenir « une discipline spécifique ». Sa prise en compte concerne tout un ensemble de disciplines : « En lettres, en philosophie, en histoire et dans les enseignements artistiques l'approche disciplinaire, en classe, de la dimension religieuse de tel ou tel fait, de tel poème ou de tel roman, de telle ou telle œuvre d'art doit être clairement située dans un cadre laïc. »

Capital santé, capital écologique

- *Veiller au bien-être et à l'épanouissement physique, mental et social de l'élève*

Par lettre de mission interministérielle ¹ en date du 23 juin 2003, l'IGEN, l'IGAENR et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été conjointement chargés d'une évaluation du dispositif actuel d'éducation à la santé des enfants et des adolescents, tel qu'il a été mis en place par la circulaire n° 98-237 du 24 novembre 1998. Au moment où les indicateurs de l'état de santé des jeunes révèlent des évolutions inquiétantes, il semblait en effet urgent et indispensable de faire le point sur la façon dont l'École veille au bien-être et à l'épanouissement physique, mental et social de l'élève et lui dispense, tout au long de sa scolarité, une éducation à la santé répondant aux enjeux actuels.

Le constat dressé ² dans les six académies visitées par les équipes relevant des trois inspections générales est largement négatif :

- malgré une abondance de circulaires, l'éducation à la santé en milieu scolaire souffre d'un pilotage inefficace, tant de la part de l'administration centrale que de celle des instances académiques ;
- « peu de projets d'établissement mentionnent l'éducation à la santé dans leurs objectifs ou les traduisent en objectifs opérationnels et donc en objectifs "mesurables" » ³ et les actions, lorsqu'elles existent, ne s'inscrivent pas dans une démarche cohérente et structurée ;
- la plupart de ces actions ne dépassent pas le stade de la simple sensibilisation aux questions de santé, quand elles ne relèvent pas de conceptions archaïques ou de confusions ;
- la formation initiale et continue des enseignants à l'éducation à la santé (et à la pédagogie de projet et au travail en équipe que cette éducation exige) est, globalement, notoirement insuffisante ;
- à côté des différentes catégories de personnel et d'intervenants liées aux opérations d'éducation à la santé (dont l'implication et les compétences sont inégales), les principaux acteurs sont finalement les élèves.

Ces derniers sont d'ailleurs prompts à relever un paradoxe : celui des fréquentes contradictions entre les conditions mêmes de la vie à l'école, au collège et au lycée et les messages d'éducation à la santé. En apparence anecdotiques, les remarques souvent faites par les élèves eux-mêmes montrent à quel point le discours que leur tiennent les adultes peut être décrédibilisé par le comportement de ces mêmes adultes ou les incohérences de l'institution. Quel crédit accorder en effet aux messages antitabac diffusés en milieu scolaire lorsque professeurs ou éducateurs ne donnent pas eux-mêmes

1. Lettre émanant des cabinets du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, du ministre délégué à l'enseignement scolaire, et du ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées.

2. *Évaluation du dispositif d'éducation à la santé à l'école et au collège*, IGEN-IGAENR-IGAS, janvier 2004, rapport consultable en ligne.

3. *Ibidem*.

l'exemple ? Sont également évoqués, ici ou là, la propreté des locaux de l'établissement et, en particulier, le manque d'hygiène des toilettes ou des vestiaires, la piètre qualité nutritionnelle des repas de la restauration scolaire ou encore l'incapacité des équipes enseignantes à se concerter pour trouver des solutions au problème de la lourdeur des cartables.

Six ans après son institutionnalisation par les textes, l'éducation à la santé ne parvient toujours pas à trouver sa place. « Le manque de temps en milieu scolaire », soulignent les rapporteurs, est la toute première raison de cette difficulté. En effet, dans le système scolaire actuel, trouver sa place, c'est avant tout trouver son créneau horaire : « Le problème de la gestion du temps est le plus souvent invoqué quand on parle de l'éducation à la santé. Le temps de l'élève, le temps des personnels dans le cadre scolaire se concilient difficilement avec cette "priorité", quand ils ne deviennent pas un frein aux initiatives. Ce constat critique de l'absence de temps identifié pour l'éducation à la santé oblige à placer cette éducation soit sur des temps d'enseignement au détriment des disciplines, soit sur des temps hors enseignement, ce qui alourdit l'emploi du temps des élèves et des adultes. »

Bien qu'il soit hors de propos de faire de l'éducation à la santé une nouvelle discipline, elle doit néanmoins s'ancrer fortement dans « les enseignements naturellement porteurs de [son] message éducatif que sont les sciences de la vie et de la Terre, l'éducation physique et sportive en collège et en lycée, ainsi que la vie sociale et professionnelle et l'hygiène-ergonomie-sécurité en lycée professionnel ».

Notons pour finir que la prise en compte de l'élève « dans sa globalité » amène de plus en plus à s'interroger sur la prise en compte de son mal-être éventuel. Au cours de leur enquête, les inspecteurs généraux ont pu observer à quel point le travail de prévention mené par les personnels infirmiers et les assistants des services sociaux implique désormais l'identification, l'écoute et le suivi individuels des élèves souffrant de troubles liés à des problèmes d'origine familiale ou sociale. Outre le fait que ce travail au cas par cas réduit la disponibilité des personnels concernés pour la conduite d'actions éducatives collectives, il pose lui aussi ¹ la question des limites de ce que l'École peut ou doit prendre en charge.

1. Voir la conclusion du chapitre précédent et la problématique posée dans le cadre du rapport *Bilan des expériences pédagogiques dans le second degré sur la scolarisation des élèves intellectuellement précoces*, IGEN, mai 2003, texte consultable en ligne.

Dans le même champ d'observation, on peut signaler le constat dressé par les professeurs d'EPS : de plus en plus nombreux (un sur dix) sont les adolescents et les adolescentes qui adoptent des conduites d'évitement face à l'enseignement de la natation. Réticents à exposer aux regards de tous un corps privé de ses attributs vestimentaires et identitaires habituels, ils n'hésitent pas à se faire délivrer des certificats médicaux de complaisance. Que faire face à un tel phénomène, qui s'amplifie à l'heure actuelle pour des motifs religieux ? Paradoxalement, il semble plus complexe à traiter lorsqu'il a pour origine le rapport à l'image de soi.

■ *L'éducation à l'environnement pour un environnement durable*

La circulaire n° 2004-110 du 8 juillet 2004 ¹ est venue le confirmer, l'éducation à l'environnement pour un développement durable (EEDD) est généralisée à compter de l'année scolaire 2004-2005. Cette circulaire s'appuie sur les recommandations du rapport de l'IGEN remis au ministre en avril 2003 ².

Après avoir rappelé que les fondements de l'EEDD remontent aux années 1970, les rapporteurs dressent l'état des lieux des pratiques, des dispositifs et actions qui, d'ores et déjà, visent à amener les élèves à la prise de conscience des questions environnementales, de « l'interdépendance des sociétés humaines avec l'ensemble du système planétaire » et de « la nécessité pour tous d'adopter des comportements propices à la gestion durable de celui-ci ainsi qu'au développement d'une solidarité mondiale » ³. Le constat est celui d'une grande diversité dans les approches et les méthodes, diversité dont le premier signe visible est le foisonnement des matériaux utilisés et des partenariats.

Dans le domaine des ressources documentaires, la mission a en effet répertorié une abondance de publications de sources et de formes variées, empruntant toutes sortes de supports (revues, brochures, livrets, fiches, mallettes, vidéogrammes, cédéroms, sites internet, etc.). Qu'elles portent ou non le sceau de l'éducation nationale ⁴, ces publications sont pour la plupart réalisées en partenariat avec :

- les ministères chargés de l'environnement et du développement durable, de l'agriculture, de la mer, de la forêt et les services déconcentrés de ces ministères ;
- des organismes sous tutelle de l'État, comme le centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le commissariat à l'énergie atomique (CEA), etc. ;
- des collectivités territoriales ;
- des agences (agences de l'eau, agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) ;
- des associations comme le réseau « École et nature », les centres permanents d'initiatives pour l'environnement (CPIE), la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA), la fondation Nicolas Hulot, le WWF (*World Wildlife Fund*), etc.

Face à une telle multiplicité de publications, afin de limiter les redondances et d'orienter la réflexion et l'action des enseignants, il conviendra,

1. Parue au BO n° 28 du 15-07-2004.

2. *L'éducation relative à l'environnement et au développement durable : un état des lieux ; des perspectives et des propositions pour un plan d'action*, texte consultable en ligne.

3. C. n° 2004-110 du 8-07-2004, BO n° 28 du 15-07-2004.

4. Publications des sites académiques et publications du réseau SCEREN (services culture éditions ressource pour l'éducation nationale) regroupant le CNDP, les CRDP et les CDDP.

recommandent les rapporteurs, de mettre en place une double coordination, nationale et académique.

Dans le premier degré, les classes de découverte permettent depuis longtemps de faire entreprendre aux élèves des études d'environnement hors de leur milieu habituel : classes vertes, classes de neige, classes de mer, classes de villes, etc. Interministérielles (comme les actions « 1 000 défis pour ma planète », « À l'école de la forêt » ou « Adoptez un jardin ») ou lancées à l'initiative d'associations ou de collectivités territoriales, nombreuses sont les opérations qui engagent des équipes éducatives, sur la base du volontariat, en dehors et bien au-delà des horaires scolaires. Mais l'on s'aperçoit que seules font preuve de cette implication les écoles où existent par ailleurs une véritable culture de la démarche de projet, leurs opérations relatives à l'environnement et au développement durable venant s'insérer dans tout un ensemble d'autres actions. Rares sont les académies où ces énergies locales viennent s'inscrire dans un projet global et construit, qu'elles pourraient venir irriguer de leur exemple.

Dans le second degré, les dispositifs d'enseignement transversaux tels que les itinéraires de découverte (IDD) en collège, travaux personnels encadrés (TPE) en LEGT ou projets pluridisciplinaires à caractère professionnel (PPCP) en LP sembleraient, théoriquement, pouvoir se prêter de façon idéale à une éducation relative à l'environnement. De plus, ces dispositifs ont l'immense avantage d'offrir un cadre horaire inscrit à l'emploi du temps des élèves. Mais, en lycée, on s'aperçoit que les associations disciplinaires préconisées pour les TPE séparent domaine scientifique (pour les classes de la série S) et domaine littéraire (pour les classes de la série L) : c'est ainsi que se trouvent par exemple exclues les possibilités de rapprochement entre SVT et géographie, pourtant potentiellement fructueuses. En tout état de cause, les élèves restant *a priori* maîtres du choix de leur sujet (à l'intérieur de couplages de disciplines dont ils ont en revanche rarement le choix), les probabilités pour que les questions d'environnement figurent parmi les sujets traités sont faibles. Aussi les rapporteurs recommandent-ils d'inscrire de manière *explicite* l'environnement et le développement durable parmi les thèmes possibles des IDD, des PPCP et des TPE. Au lycée, ce serait une façon de lever certains des obstacles aux progrès d'un enseignement qui peine à atteindre pleinement sa valeur éducative, ces obstacles étant, là comme ailleurs, la perspective strictement scolaire du baccalauréat, le cloisonnement disciplinaire et la prééminence des contenus sur les méthodes.

Les conclusions de ce rapport préparatoire à la généralisation de l'EEDD rejoignent celles du rapport relatif à l'éducation à la santé :

– si l'éducation à l'environnement pour un développement durable ne saurait, elle non plus, constituer une nouvelle discipline d'enseignement, c'est par son ancrage dans les disciplines existantes (au premier rang desquelles les SVT, l'histoire-géographie et l'éducation civique qu'elle parviendra à s'implanter et à remplir sa mission, elle aussi prioritaire ;

- si l'on constate que la rédaction des programmes (particulièrement ceux de SVT, de physique-chimie, de géographie et d'ECJS) a su intégrer les questions relatives à l'environnement, il y a loin, là aussi, entre cette première étape d'instruction et le passage à une dimension réellement éducative ;
- la distance à parcourir passera par l'engagement personnel de chaque élève dans le cadre de projets et par la confrontation d'idées lors de débats ;
- cette même distance implique l'engagement des enseignants dans des démarches collaboratives, « la simple incitation au croisement des approches disciplinaires, même inscrites dans les textes des programmes » ne suffisant pas, soulignent à leur tour les rapporteurs, à garantir ce croisement.

« La généralisation de l'environnement pour un développement durable sera également accompagnée par des actions de formation, tant dans le cadre du programme national de pilotage que dans celui des plans académiques de formation », prescrit, dans sa conclusion, la circulaire du 8 juillet 2004. Il serait bon de veiller à ce que cette ultime prescription soit autre chose qu'une formule convenue, autre chose qu'un point d'orgue tellement obligé qu'on ne l'entend plus.

Ces exemples démontrent l'intérêt d'une prise en charge globale de l'élève, déjà évoquée, mais les difficultés de mise en œuvre en soulignent les limites. L'École doit-elle répondre à toutes les demandes sociales ? Les nouveaux champs ne doivent-ils pas trouver leur place et leur légitimité dans les cadres déjà établis des classes et des disciplines ? Autrement dit, les disciplines doivent-elles les intégrer en sacrifiant certaines parties moins immédiatement nécessaires des programmes ? L'éducation ne passe-t-elle pas, d'abord, par l'instruction ? Le savoir maîtrisé ne civilise-t-il pas plus que les leçons de morale ?

Nouvelles prises en charge et nouveaux parcours

Au titre du suivi permanent des priorités ministérielles, le programme de travail de l'inspection générale pour l'année 2003-2004¹ comportait deux grands thèmes : l'apprentissage de la lecture à l'école et le développement des dispositifs en alternance au collège. Ce sont là deux domaines dans lesquels l'administration centrale a demandé aux académies de mettre en place de nouveaux modes de prise en charge des élèves en difficulté.

1. Consultable en ligne, ainsi que ceux des cinq années précédentes.

À l'école primaire, les cours préparatoires aménagés

En finir avec le « scandale » de l'illettrisme

Mesure la plus marquante du plan engagé en juin 2002 par le ministre de l'éducation nationale, la mise en place à la rentrée de 2002 d'une centaine, puis à celle de 2003, de 3 500 « cours préparatoires aménagés » a fait l'objet d'une large enquête du groupe de l'enseignement primaire de l'inspection générale. Réalisée entre novembre 2003 et janvier 2004, cette enquête a porté sur 17 académies et donné lieu à la publication, en mai 2004, d'un rapport intitulé *La mise en œuvre du plan de prévention de l'illettrisme au cours préparatoire en 2003-2004*¹.

Les inspecteurs généraux commencent par rappeler que la notion d'illettrisme a fait son apparition à la fin des années soixante-dix. En effet, c'est dix ans plus tôt, au cours des années soixante, que les collèges ont été appelés progressivement à scolariser tous les élèves à partir de onze ans, sans que soient réellement modifiés l'organisation et les objectifs des enseignements à l'école élémentaire : « Alors que la lecture expressive et la récitation restent jusqu'en 1972 au cœur des instructions officielles, qui toujours se réfèrent explicitement à celles de 1923, les élèves sont confrontés aux attentes des enseignants de collège et, peu entraînés à une lecture autonome, à une lecture silencieuse “pour apprendre”, rencontrent des difficultés qui alimentent le discours sur l'échec et conduisent à attribuer les difficultés d'adaptation de tout le système à des déficiences de l'école. »

Certes, les années quatre-vingts ont vu une succession de « plans lecture » et, en 1985, les programmes de l'école primaire se sont recentrés sur les apprentissages de base, tout prioritairement celui de la lecture et de la maîtrise de la langue française qui, insistait-on déjà, « commande le succès à l'école élémentaire ». Mais au début des années 2000, en dépit des actions entreprises pour réduire l'écart entre la formation dispensée à l'école et les besoins d'une scolarité secondaire, on continue à estimer de 10 à 15 % la proportion des élèves qui, à leur entrée au collège, sont en plus ou moins grande difficulté de compréhension face à l'écrit – près de la moitié d'entre eux pouvant être considérée en très grande difficulté. En demandant en juin 2002 à l'éducation nationale de se lancer dans un plan de prévention de l'illettrisme à plusieurs volets, le ministre prenait acte de la lenteur des progrès accomplis en ce domaine et de la permanence de ce qui apparaît comme le tout premier des échecs – réels ou supposés, justifiés ou relatifs – que l'on impute au système d'éducation de notre pays.

Trois décennies d'expériences non évaluées

Avant de livrer leurs observations sur les « CP aménagés », les inspecteurs généraux rappellent que ces mesures prises en 2002 et 2003 interviennent dans un contexte déjà riche en expériences multiples et, pour certaines, anciennes :

- les classes d'adaptation qui, à partir de 1970, rassemblèrent par groupes d'une quinzaine les élèves en difficulté à l'entrée à l'école élémentaire en vue de leur réinsertion dans des classes ordinaires ;
- les groupes d'aide psychopédagogique (GAPP) créés à la même époque pour apporter une assistance individuelle aux élèves présentant les difficultés les plus lourdes ;
- le remplacement, à compter de 1990, de ce double dispositif par les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) ;
- les nombreuses « classes lecture » organisées au sein du vaste dispositif des classes de découverte et qui touchent des élèves issus des trois cycles de l'école primaire ;
- les classes à effectif réduit des ZEP ou des REP ;
- les classes renforcées (par la présence d'aides-éducateurs affectés en appui aux maîtres) ou décroisonnées (reposant sur des échanges de service entre maîtres ou sur l'intervention de maîtres spécialisés).

Il est à noter qu'il n'existe pas de bilan national de ces diverses expériences. D'ailleurs, l'avis du Haut Conseil de l'évaluation de l'école (HCÉé) sur lequel se sont fondées les décisions ministérielles de 2002 ne les évoque pas et s'appuie largement sur des expériences (pourtant du même type) menées dans des pays étrangers. Ce déficit d'évaluation, il serait probablement vain de vouloir le combler de façon rétroactive ; en revanche, il faudra certainement veiller à ne pas le reconduire et le laisser se creuser. Il serait regrettable que le plan de prévention de l'illettrisme engagé en 2002 souffre du manque de lisibilité et d'accompagnement qui semble avoir caractérisé les réponses jusqu'ici apportées aux problèmes de l'apprentissage de la lecture et de la maîtrise de la langue. Menée dans les tout premiers mois de l'expansion du dispositif des cours préparatoires aménagés, l'enquête de l'inspection générale est bien le signe d'une vigilance qui sera d'autant plus salutaire qu'elle fait suite à une longue période de méconnaissance d'évolutions pourtant profondes.

Des méthodes d'apprentissage renouvelées

De la même façon, remarquent les inspecteurs généraux, il ne faudrait pas sous-estimer l'importance des évolutions qu'ont connues, dans les trois dernières décennies du XX^e siècle, les méthodes d'apprentissage de la lecture. L'évidence selon laquelle l'accès à la lecture passe par la prise de conscience d'une décomposition possible des énoncés en unités sonores non significatives a donné naissance, dans les années 1970, à des méthodes reposant sur la distinction entre activités d'audition (« j'entends ») et activités de recon-

naissance visuelle (« je vois ») : étaient ainsi abordés, dans un ordre variable d'une méthode à l'autre, les divers phonèmes de la langue française et les graphies spécifiques de cette dernière, la progression consistant en des allers et retours entre les deux réalités, sonore d'une part, visuelle de l'autre. Or, à partir des années 1980, le développement des sciences cognitives et psycholinguistiques a mis en évidence que « la conscience phonique [...] se fonde sur un travail systématique de la syllabe plutôt que du phonème, l'épellation phonologique [étant] une conséquence, plutôt qu'un prérequis, de l'apprentissage de la lecture ». Toutes les recherches actuelles montrent le rôle déterminant, dès l'école maternelle, du « nécessaire travail oral de la syllabe » : reconnaissance de syllabes en différentes positions, combinaisons de syllabes pour reconstruire un mot, recherche de mots contenant une syllabe donnée, interposition, soustraction ou ajout de syllabes à tel ou tel mot, etc. Compte tenu de l'opacité du système graphique français, on mesure pleinement aujourd'hui l'importance de ces activités de décomposition visant à l'identification et la mémorisation des graphèmes pour leur mise en correspondance avec les phonèmes.

Mais l'apport majeur des travaux des cognitivistes et psycholinguistes réside dans l'évidence désormais reconnue de la complémentarité des différentes composantes du processus de lecture. Si l'apprentissage de la lecture doit tendre vers une automatisation des opérations de décodage et d'identification-reconnaissance des mots, cette automatisation ne saurait être un but en soi : condition nécessaire de la compréhension, elle n'est pas une garantie suffisante de cette dernière, qui doit, elle aussi, s'enseigner et s'apprendre. Cette distinction, les programmes scolaires de 2002 en prennent acte, tout comme des autres apports de la recherche : « Apprendre à lire, c'est apprendre à mettre en jeu en même temps deux activités très différentes : celle qui conduit à identifier des mots écrits, celle qui conduit à en comprendre la signification dans le contexte verbal (textes) et non verbal (supports des textes, situation de communication) qui est le leur. »

Au cœur des nouveaux programmes, la maîtrise de la langue

À l'école primaire, les nouveaux programmes arrêtés le 25 janvier 2002 insistent fortement sur la dimension *transversale* du travail sur la maîtrise de la langue. Ce travail doit s'effectuer continûment, quelle que soit la « discipline » traitée, et bien au-delà du temps consacré à la littérature qui, avec un horaire hebdomadaire situé entre 4 h 30 et 5 h 30, fait – on l'a signalé plus haut – une entrée remarquée au menu des activités des écoliers du cycle des approfondissements.

Cette transversalité se lit dans la nouvelle architecture des horaires qui :

- au cycle des apprentissages fondamentaux, prescrit pour le travail sur la maîtrise du langage et de la langue française une durée hebdomadaire cumulée de 9 à 10 heures, dans le même temps qu'est exigé un minimum de 2 h 30 d'activités *quotidiennes* de lecture et d'écriture (rédaction ou copie) ;

– au cycle des approfondissements, limite à une durée maximale de 2 heures hebdomadaires le temps à consacrer à l'« observation réfléchie de la langue française (grammaire, conjugaison, orthographe, vocabulaire) », tout en inscrivant au titre des « domaines transversaux » un total de 13 heures hebdomadaires consacrées à la « maîtrise du langage et de la langue française, réparties dans tous les champs disciplinaires » (dont 2 heures quotidiennes de lecture et d'écriture).

Les documents d'accompagnement de ces nouveaux programmes mettent fortement en avant cette exigence de transversalité, quel que soit le champ disciplinaire considéré. Ainsi, ceux qui commentent le programme de mathématiques insistent-ils tout particulièrement sur la composante « parler, lire et écrire en mathématiques », en rappelant que cette discipline contribue à l'apprentissage de la langue avec des exigences de vocabulaire, de rigueur et de précision qui lui sont propres.

Une rapidité de mise en place presque suspecte

Les inspecteurs généraux saluent la rapidité avec laquelle l'opération des CP aménagés a été mise en place dans les académies. Réalisée dans les dernières semaines du premier trimestre 2003-2004, l'enquête de l'inspection générale a montré l'immédiate implication des inspecteurs de l'éducation nationale dans la mise en œuvre et l'accompagnement du dispositif, répondant à une forte impulsion des inspecteurs d'académie.

Pour chacun des trois types d'aménagement possibles, l'administration centrale avait fixé les objectifs suivants : 500 CP à effectif réduit, 1 500 CP renforcés par un maître supplémentaire, 1 500 CP accompagnés par un assistant d'éducation. Globalement, dès les premiers jours de la rentrée 2003, ces objectifs étaient atteints au-delà de l'impulsion donnée : si, pour le premier type d'aménagement (effectif réduit), une quinzaine de classes semblaient manquer à l'appel pour franchir le seuil des 500, en revanche, une enquête de la DESCO dénombrait près de 1 800 CP renforcés par l'intervention d'un second maître et plus de 2 000 bénéficiant de la présence d'un assistant d'éducation. Dans le même temps, les bilans de la rentrée scolaire établis par les correspondants académiques des inspections générales dans chacune des trente académies confirmaient, à quelques exceptions près, la promptitude de réaction de la chaîne administrative. Conduite quelques semaines après ces premières collectes d'information, l'enquête des inspecteurs généraux du groupe de l'enseignement primaire apportait par ailleurs la preuve – au-delà du même constat d'efficacité globale – de la prépondérance de deux types d'aménagement au détriment du troisième : « Sur les 209 circonscriptions que regroupent ces 18 départements [visités], plus d'une sur deux (118) est concernée par l'opération. 702 classes de CP font partie du dispositif : 76, soit 11 %, ont un effectif réduit, 255, soit 36 %, sont renforcées par un maître supplémentaire et 371, soit 53 %, sont accompagnées par un assistant d'éducation. »

Ces pourcentages indiquent clairement que l'on a été amené à privilégier les deux solutions les moins coûteuses en moyens d'enseignement (accompagnement et renforcement, plutôt que dédoublement). De plus, il apparaît que ce sont les mêmes contraintes de gestion qui ont déterminé le choix de certaines implantations, même si dans l'ensemble les critères recommandés par la DESCO ont été respectés. Au total, on a surtout cherché à financer le dispositif par des mesures « indolores », qu'il s'agisse d'un redéploiement de moyens ou du maintien d'un poste qui devait être supprimé. Dans ce dernier cas, on peut même conclure à un « effet d'aubaine » dans la mesure où, localement, des problèmes de gestion de personnels ont soudain trouvé leur solution, tout en apaisant l'inquiétude qu'une annonce de diminution de moyens avait pu susciter chez les parents d'élèves.

Il ne suffit pas de multiplier les moyens d'enseignement

Mais, selon le hiatus qui, bien souvent, vient partager points forts et points faibles des nouveautés introduites dans notre système d'éducation, la mise en œuvre du dispositif s'est finalement révélée sans surprise : « [...] politiquement réussie, administrativement suivie, [...] elle pourrait être pédagogiquement mieux investie. »

Tout en tenant compte de la relative jeunesse des aménagements qu'ils observaient, les inspecteurs généraux ont été forcés de constater que leur premier impact est décevant. Dans le cas des classes renforcées ou accompagnées, les modalités du travail à deux ont bien du mal à se stabiliser. Rares sont les vrais partages des tâches et, bien souvent, une hiérarchie implicite et mutuellement consentie s'installe, le titulaire de la classe conservant la maîtrise de toutes les activités relevant d'un apprentissage et le rôle de l'intervenant « extérieur » (qu'il soit, comme dans bien des cas, assistant d'éducation ou non) se réduisant à celui d'un répétiteur, comme dans cette école où l'on a vu la maîtresse supplémentaire essentiellement occupée à « faire remplir des photocopies ». Cela dit, on observe généralement que la présence simultanée de deux adultes dans la classe a des effets positifs, quoique mécaniques, par simple démultiplication de la sollicitation des élèves, que cette sollicitation obéisse ou non à une réelle différenciation pédagogique.

En matière de gestion de la classe, les répercussions des aménagements – quoique perceptibles (un fonctionnement moins systématiquement « frontal », une meilleure prise en compte de l'erreur, des interactions personnelles plus fréquentes) – étaient, au moment des visites effectuées, encore limitées. Restait à entreprendre le travail individualisé résultant d'une analyse des différences entre les élèves et de l'identification de leurs besoins, travail qui est l'objet même du dispositif. Preuve, s'il en fallait, que « globalement, la réflexion pédagogique et didactique n'est pas suffisamment maîtrisée et [que] la simple mise en place du dispositif ne saurait suffire à la susciter et la nourrir ». C'est ainsi qu'au terme de leurs observations sur le

terrain, les inspecteurs généraux ont eu le sentiment que cet aménagement du CP leur tendait « un miroir grossissant des méthodes d'enseignement de la lecture en vigueur dans les classes ». En conclusion, ils appellent à un effort renouvelé dans le domaine de la formation initiale et continue des maîtres, à un travail d'animation pédagogique poussé et à une exigence plus forte de l'institution, sous forme d'une vérification, lors des inspections, de l'efficacité de la mise en œuvre.

Au collège, développer les parcours en alternance

Placer les élèves en situation active pour leur faire retrouver l'estime de soi

La mise en place de dispositifs en alternance au collège, en classe de quatrième et de troisième, fait l'objet d'un suivi attentif de la part des inspections générales depuis la rentrée de septembre 2002. Dès janvier 2003, l'IGEN remettait aux ministres un premier rapport ¹ présentant la synthèse d'observations réalisées entre septembre et décembre 2002 dans plusieurs dizaines de collèges de sept académies différentes. Quelques semaines plus tard, la circulaire du 28 mars 2003 ² relative à la préparation de la rentrée 2003 officialisait ces dispositifs et incitait les recteurs à les mettre en place en classe de quatrième.

Si, en 2003-2004, les inspections générales n'ont pas procédé à la rédaction d'un nouveau rapport, elles n'en ont pas moins poursuivi leur observation des évolutions de ces dispositifs dont le principe consiste à combiner – pour des collégiens en grande difficulté ou en situation de « décrochage » – enseignements au collège et découverte des métiers (en lycée professionnel et/ou en entreprise), avec l'objectif de les placer « en situation active, [...] de les valoriser et de leur faire retrouver l'estime de soi » ³. Le travail accompli cette année sur ce dossier par les inspections générales a eu pour cadre le groupe thématique « enseignement obligatoire » réunissant des inspecteurs de l'IGEN et de l'IGAENR autour de l'ensemble des questions relatives à l'école et au collège. Les notes qui ont régulièrement résulté des travaux de ce groupe sont venues compléter les observations et recommandations du rapport de janvier 2003, parallèlement à d'autres contributions en provenance de certains groupes disciplinaires de l'IGEN (sur la question des adaptations des contenus et des pratiques d'enseignement qu'exigent la formation en alternance) ou des correspondants académiques des deux inspections générales (dans le cadre de leur bilan de la mise en place de la rentrée dans les trente académies). Sous le titre « Le point sur les dispositifs en alternance au collège », l'ensemble de ces textes a fait l'objet d'une présentation et d'une collecte

1. *Les dispositifs de formation en alternance au collège*, texte consultable en ligne.

2. C. n° 2003-050 du 28-03-2003, parue au BO n° 14 du 03-04-2003.

3. *Ibidem*.

dans le quatrième numéro (mai 2004) de la publication bimensuelle *Les dossiers des inspections générales*.

Les écueils à éviter, les difficultés à résoudre

Que l'on se réfère au rapport de janvier 2003 ou aux observations qui lui ont fait suite, une des premières questions touche à la lisibilité de cette diversification possible du parcours de l'élève de collège. L'alternance a-t-elle pour but de le *remotiver* en lui offrant une parenthèse, une rupture salvatrice par un changement de lieux, d'interlocuteurs et d'activités ? Doit-elle lui permettre d'apprendre autrement, en s'appuyant sur des expériences pratiques ? Ou s'inscrit-elle dans une démarche d'*orientation* professionnelle vers des études courtes, en apprentissage ou en LP ? De plus, il faut noter à ce sujet que l'alternance au collège, en dépit de sa démarche spécifique, a tendance à entrer en concurrence dans les esprits avec d'autres formules préconisées antérieurement, comme les dispositifs d'aide et de soutien en quatrième, les classes de quatrième ou troisième technologique, les classes de troisième d'insertion. Autre confusion possible, les classes éventuellement constituées par regroupement d'élèves en alternance ne risquent-elles pas d'apparaître comme des classes de SEGPA auxquelles on aurait adjoint une formule de préinsertion dans le monde professionnel ? Que l'amalgame soit justifié ou non, sa présence dans certains propos suffit à exiger de l'institution des déclarations d'intention sans équivoque et un discours de cadrage de la plus grande clarté.

Ainsi, pour commencer, l'organisation matérielle et temporelle de l'alternance n'est pas une question d'ordre simplement pratique. Déterminer la fréquence et la durée des allers et retours entre le collège et ses lieux partenaires conditionne la nature même du dispositif et son issue pour l'élève. Cette issue, le pilotage institutionnel doit veiller à ce qu'elle ne se transforme pas en sortie pure et simple mais qu'elle ouvre la voie à une véritable alternative : poursuite d'études dans la voie professionnelle, en accord avec le projet développé par l'élève, ou retour dans la voie « générale » du collège dans un projet d'études technologiques ou générales.

En janvier 2003, les préconisations des évaluateurs allaient dans le sens de l'approche la plus individualisée possible, chaque parcours d'élève en alternance devant être traité au cas par cas. Dans la crainte de l'effet de stigmatisation ou de relégation que pourrait engendrer la création de structures regroupant dans une même classe l'ensemble des élèves bénéficiant d'une formation en alternance, on envisageait plutôt leur répartition dans des classes ordinaires. On s'aperçoit ainsi, une fois de plus ¹, qu'une des questions cruciales à résoudre, dès que l'on entreprend de remédier à la grande difficulté scolaire, est celle du point d'équilibre entre, d'un côté, l'individualisation et la prise en charge spécifique que le traitement de cette difficulté

1. Voir le chapitre précédent.

impose, de l'autre, la nécessité d'éviter que cette individualisation se transforme en mise à l'écart, temporaire ou, pire, irréversible.

Dans ce même ordre d'idées, on ne peut pas ignorer ni minimiser le risque – la tentation ? – qu'il y aurait à faire de l'alternance une procédure de « délestage » visant à régler par l'éloignement (théoriquement momentané) les problèmes posés par le comportement de certains élèves. A-t-il suffi de signaler ce danger pour qu'il recule ? Toujours est-il qu'on note aujourd'hui une évolution sensible dans le discours des inspecteurs généraux par rapport à celui qu'ils tinrent lors de leur toute première évaluation. La création de divisions spécifiques pour collégiens en alternance n'est plus rejetée *a priori*, au motif qu'elle constituerait une forme de ghettoïsation. Elle serait même une solution adaptée pour les élèves âgés, proches du « décrochage » et qui risquent de quitter le collège sans qualification. Dès lors que le temps passé hors du collège est significatif (de l'ordre de 20 % du temps scolaire, voire plus), ne s'avère-t-elle pas la seule formule possible pour mettre en place une véritable adaptation des programmes et des méthodes d'enseignement ? Dans une note d'étape datant d'avril 2004, les inspecteurs généraux du groupe thématique « enseignement obligatoire » spécifiquement chargés du suivi de l'alternance au collège signalent l'existence de « variantes de l'organisation en divisions [...] qui s'avèrent pertinentes dans leur contexte particulier » : celles qui consistent à réunir en « groupes de besoins » tous les élèves de quatrième d'un ou plusieurs collèges concernés par l'alternance « pour certaines disciplines seulement, dont le programme est alors profondément aménagé (le français et les mathématiques notamment) ».

Parmi les difficultés avec lesquelles on doit compter, il faut une fois de plus évoquer le décalage entre la formation initiale des professeurs et le public auquel ils s'adressent, tout particulièrement lorsque ce public est celui des collégiens qui ont amorcé la spirale de la déscolarisation. Malgré leur bonne volonté et leur engagement, les professeurs se révèlent souvent – et se disent – démunis face à la grande difficulté scolaire. Tout progrès en ce domaine passera par une amélioration de leur formation initiale et continue en matière de mise à niveau des élèves qui quittent l'école primaire sans maîtriser les apprentissages de base, de gestion de classes hétérogènes par des pratiques pédagogiques diversifiées et de motivation des élèves par une pédagogie du projet. Une autre lacune devra être comblée : celle de l'absence de formation dans le domaine de l'éducation à l'orientation. Un des obstacles potentiels au succès du dispositif de la formation en alternance tient en effet à la méconnaissance que les professeurs de collège ont de l'entreprise au sens large, des métiers dans leur variété et en particulier des métiers émergents, à leur méconnaissance, également, du lycée professionnel, pourtant tout proche, et de la valeur des diplômes professionnels.

À ce même chapitre des difficultés prévisibles, on versera la faiblesse, chez les enseignants, de la culture de la concertation, du travail en équipe et de l'échange professionnel. Or, s'agissant des formations en alternance, il faut aller plus loin encore dans la confrontation et le rapprochement des pra-

tiques que là où veulent mener des dispositifs transdisciplinaires comme les itinéraires de découverte, dont l'implantation reste d'ailleurs encore bien fragile. L'accompagnement des élèves en alternance exige en effet une conviction et une implication qui vont bien au-delà du périmètre de la classe. Dans un système scolaire coutumier des ruptures et du manque de liaison entre établissements, entre degrés et cycles d'enseignement, on devra compter sur la capacité d'impulsion et d'animation des corps d'encadrement pour que les individualismes professionnels – ceux des professeurs comme ceux des établissements – cèdent le pas à un véritable partage des informations sur ces élèves partagés que sont censés être les collégiens en alternance.

Encore plus urgente qu'ailleurs, la question de la définition du « socle »

En ce qui concerne les contenus et les objectifs de leur formation scolaire, les collégiens en alternance seraient-ils les premiers cobayes autour desquels la définition du « socle de connaissances commun » de la scolarité obligatoire prendrait, dans l'urgence, tout son sens ? Par un phénomène de décantation automatique, la réduction de leur temps de présence au collège va-t-elle faire le tri entre apprentissages fondamentaux et indispensables et apprentissages secondaires ou superflus ?

À cette question abrupte, on aimerait pouvoir répondre par la négative. Mais l'on s'aperçoit d'ores et déjà que les allègements de l'horaire scolaire imposés par l'éloignement du collège ont tendance à porter sur des disciplines ou des activités qui, précisément, seraient de nature à permettre à l'élève d'élargir son horizon, de se remotiver (enseignements artistiques ou EPS) ou d'envisager une poursuite d'études (LV2). Alléger, certes, mais jusqu'à quel point ? Lorsqu'on les réintègre dans leur classe après une interruption dans le déroulement des enseignements, ne risque-t-on pas d'aggraver leurs difficultés, tout particulièrement si l'on maintient pour eux les mêmes exigences finales que pour les autres élèves, exigences parmi lesquelles figure – rappellent les textes – celle de mettre tout collégien en position de pouvoir se présenter au brevet ?

Dans l'état actuel de la réflexion sur les aménagements de contenus, rares sont les disciplines (telles qu'elles s'expriment par l'intermédiaire des groupes de l'IGEN) qui sont parvenues à déterminer et quantifier précisément ce qu'un élève doit impérativement savoir au sortir d'un dispositif de formation en alternance. Par rapport aux programmes de la classe de quatrième, faut-il procéder par prélèvement, par élagage, par concentration ? Faut-il regarder – comme le suggèrent les mathématiques, les SVT ou les langues vivantes – du côté des programmes de CAP ou de BEP ? En comparaison avec ces questionnements encore ouverts, le consensus sur les méthodes et les objectifs semble beaucoup plus stabilisé, les expressions et principes autour desquels il se fait, d'une discipline à l'autre, étant « rassurer, redonner confiance, valoriser le travail de l'élève, dédramatiser l'erreur, remonter la chaîne des erreurs, ancrer dans le faire, privilégier les entrées concrètes, etc. ».

Toutes les contributions que les inspections générales ont pu à ce jour apporter au dossier des formations en alternance au collège aboutissent au même constat : ces dispositifs restent dans l'attente d'un surcroît de pilotage et de cadrage. Mais, s'agissant du pilotage, si les questions d'ordre organisationnel, administratif ou réglementaire sont apparemment en passe de recevoir une réponse, c'est probablement au plan du cadrage pédagogique que se situent la vraie difficulté et la première urgence : parvenir à une réponse nationale quant au « socle » commun de connaissances et compétences exigibles au terme des dispositifs. Or, on n'a cessé de le constater au fil de ce chapitre, plus on l'évoque et l'invoque, plus ce « socle » semble vouloir échapper à sa définition.

Au lycée, changer les images

En 2003-2004, le lycée n'a certes pas été absent du champ d'observation des inspections générales mais, comparativement à l'attention que ces dernières ont dû porter – conformément aux priorités ministérielles – à l'école et au collège, il semble être passé quelque peu à l'arrière-plan des préoccupations de cette année scolaire. Mais l'impression vaut surtout pour le lycée d'enseignement général et technologique. Le lycée professionnel, lui, a continué d'être l'objet d'observations dont la problématique centrale reste celle de son positionnement – et de sa valorisation – dans le paysage scolaire.

Ces dernières années, les études de l'inspection générale sur ce sujet et en particulier sur celui des équilibres entre les trois voies de formation (générale, technologique et professionnelle) n'ont pas manqué. Rappelons, par exemple, la contribution de l'IGEN à la réflexion sur la nécessaire mise en synergie des voies technologique et professionnelle qui a abouti à la création des lycées des métiers¹. Mais s'il est un thème qui, chaque année, revient inmanquablement au centre des débats sur l'enseignement professionnel, c'est celui de l'orientation. L'année 2003-2004 n'a pas fait exception à la règle. Alors que la dernière enquête qu'elle avait consacrée à la question de l'orientation vers le lycée professionnel remontait à janvier 2002², l'IGEN a publié en décembre 2003 un rapport intitulé *Propositions pour améliorer le processus d'orientation et les procédures d'affectation au lycée professionnel* et sous-titré, de façon fort explicite, *Heurs et malheurs de l'orientation au lycée professionnel ; innovations ordinaires et enjeux éducatifs ; quelques perspectives et propositions pour un plan d'action*³. Le balancement des antithèses l'indique d'emblée, ce rapport ne se contente pas de dresser un énième inventaire des insuffisances de l'éducation à l'orientation. Selon une

1. Voir le rapport *L'articulation entre la voie professionnelle et la voie technologique*, août 2000, consultable en ligne.

Voir également le rapport *Le lycée des métiers : constat, enjeux, perspectives*, janvier 2002, consultable en ligne.

2. *L'orientation vers le lycée professionnel*, rapport consultable en ligne.

3. Consultable en ligne.

démarche constructive, il met en parallèle ces insuffisances structurelles et tout un ensemble d'initiatives locales ponctuelles et d'avancées administratives ou techniques susceptibles de mettre un terme aux « multiples formes de défiance à l'encontre de l'enseignement professionnel » et au « profond déficit de communication et d'organisation qui touche aussi bien les acteurs du système éducatif que ses partenaires ». Très concrètement, les rapporteurs proposent, pour chacun des quatre niveaux de classe du collège, un protocole de « balisage d'un parcours type » permettant à l'élève de construire, pas à pas, son propre projet de formation et aux adultes qui l'encadrent d'accompagner et exploiter ce projet. Notons également que ce rapport comporte une analyse des divergences entre deux logiques souvent et paradoxalement distinctes, celle de l'orientation et celle de l'affectation.

Sur un aspect plus particulier mais non négligeable (puisqu'il concerne 120 000 élèves) de l'enseignement professionnel, les inspecteurs généraux du groupe économie et gestion ont pris l'initiative de se pencher sur la situation de l'offre de formation de niveau V dans le secteur dit du « tertiaire administratif »¹. Les deux BEP concernés (« métiers de la comptabilité » et « métiers du secrétariat ») ont pour particularité de ne quasiment plus offrir d'insertion professionnelle dans les secteurs d'activités concernés alors que, dans le même temps, moins de la moitié de leurs élèves poursuivent des études en première professionnelle. Pourtant, soulignent les rapporteurs, lorsqu'elles furent créées, en 1996, ces formations se plaçaient « en position propédeutique vis-à-vis des baccalauréats professionnels correspondants » : « Fortement déprofessionnalisées, en retrait sur les nouvelles activités de référence du tertiaire administratif, [...] ces sections remplissent cependant toujours une fonction socioscolaire substantielle sans laquelle, il ne faut pas en douter, les rejets sans solution du système seraient bien plus importants. »

Après s'être livrés à une analyse des raisons du décalage intervenu, en moins d'une décennie, entre une offre de formation (très majoritairement scolaire) et sa reconnaissance ou son utilité sur le marché du travail, les inspecteurs généraux concluent à la nécessité de recomposer cette formation initiale professionnelle dans le domaine des services administratifs aux entreprises en lui redonnant la forme d'un projet coordonné, combinant repositionnement du niveau V et rénovation du niveau IV. Car, au total, bien davantage qu'aux évolutions de la demande du marché de l'emploi, c'est à des incohérences propres au système d'éducation et au manque d'articulation entre ses diverses offres de formation que l'on doit l'impasse dans laquelle un nombre croissant d'élèves s'engage aujourd'hui. La vitalité des baccalauréats professionnels et l'ambition de leurs diplômés montrent bien que l'attractivité de ce secteur des services

administratifs n'est pas en cause. « Mais précisément, ajoutent les rapporteurs, la nouvelle donne introduite par le concept "baccalauréat en trois ans" accentue davantage encore le brouillage et questionne le devenir de ces deux BEP. »

Pour ce qui est de cette « nouvelle donne » dans le jeu des parcours scolaires possibles, signalons ici que l'IGEN et l'IGAENR ont été conjointement chargées en 2003-2004 de l'observation des conditions de mise en place de ces « baccalauréats professionnels en trois ans ». Au moment où ces lignes sont rédigées, le rapport résultant de cette observation vient tout juste d'être remis au ministre. Il serait donc prématuré d'en rendre compte ici. Tout au plus peut-on déduire de leur développement rapide que ces cursus pour l'instant expérimentaux répondent à une attente réelle. Par leur alignement de la durée de préparation du baccalauréat professionnel sur celle des baccalauréats généraux et technologiques, ils ont indéniablement un effet de valorisation de la voie professionnelle.

Mais, les premières études conduites par le groupe des sciences et techniques industrielles de l'IGEN sur l'expérimentation (à compter de la rentrée 2001) de ces « bacs pro en trois ans » dans le secteur industriel, avaient perçu quelques dérives possibles :

- les protocoles d'expérimentation n'étaient pas respectés en ce qui concerne le profil des élèves de troisième recrutés pour entrer dans ce type de formation ;
- les questions posées par le raccourcissement (de quatre à trois ans) du cursus habituel BEP + bac professionnel trouvaient des réponses fort disparates d'un établissement à l'autre ;
- l'obtention d'un diplôme de niveau V se trouvait purement et simplement supprimée, avec somme toute bien peu de garanties que s'y substitue au bout du compte l'obtention d'un diplôme de niveau IV ;
- ces filières expérimentales donnaient les signes d'une attirance vers des pratiques de sélectivité, combinée avec une spécialisation précoce des élèves ;
- l'offre de formation perdait en lisibilité.

L'enquête menée en 2003-2004 a porté sur une expérimentation qui a non seulement gagné du terrain dans le secteur industriel mais a été élargie au secteur tertiaire. Cette extension ne risque-t-elle de poser une question maintes fois abordée : celle des distinctions et articulations entre les voies professionnelle et technologique ? Avec, cette fois-ci, outre la question du « brouillage » d'une offre autoconcurrentielle, le danger de voir se mettre en place, au total, non plus deux mais trois voies en apparence parallèles mais bien distinctes quant à leur vitesse.

Conclusion : le temps scolaire et ses partitions

À trop s'intéresser aux fonctions de l'École ne risque-t-on pas de perdre de vue son fonctionnement ? Quels que soient le nombre et l'étendue de ses missions, ne faut-il pas, au bout du compte, en venir à une question purement pratique, celle du temps scolaire, de son amplitude et de son organisation à l'intérieur de cette amplitude ?

« RTS » et « zapping »

RTT aidant, la demande sociétale va de plus en plus dans le sens d'une « RTS ». La réduction du temps scolaire est un des paradoxes des demandes présentées à l'institution : la tension entre un « toujours plus » et un « un peu moins », entre la charge croissante de ce que l'École doit transmettre et l'allègement du temps qu'on est prêt à lui impartir pour le faire.

L'école primaire est le premier lieu où se manifeste ce paradoxe. En une trentaine d'années, la semaine de l'écolier est progressivement passée de 30 heures (avant l'arrêté du 7 août 1969) à 26 heures aujourd'hui, alors que, dans le même temps, il a fallu accorder une place à de nouvelles activités, comme, par exemple, l'apprentissage d'une langue vivante ou l'initiation aux technologies de l'information et de la communication. Les rapporteurs de l'étude intitulée *L'évolution du réseau des écoles primaires*¹ consacrent un de leurs développements à une analyse des attentes de la société civile vis-à-vis de l'école. Ils qualifient ces attentes de « multiples et parfois contradictoires ». Elles touchent en effet à l'articulation entre vie familiale et organisation scolaire. « Au nom de l'égalité des chances, l'école est plus que jamais confrontée à l'obligation de trouver la meilleure conciliation possible entre ces deux entités qui s'ignorent : la vie sociale et la vie scolaire, sachant que la vie sociale est elle-même le résultat d'une conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. »

Les débats sur l'aménagement du temps scolaire, sur l'organisation de l'année et de la semaine ne parviennent pas à trouver d'issue réellement satisfaisante.² Reste également pleinement ouverte la question concomitante des prises en charge des enfants en dehors du temps scolaire. Si, pour certains, ces prises en charge sont de simples mais nécessaires modes de garde répondant aux contraintes professionnelles de leurs parents, pour d'autres, qui appartiennent à des milieux défavorisés, elles sont « le relais essentiel

1. Rapport conjoint IGEN-IGAENR, juin 2003, consultable en ligne.

2. Entre autres contributions des inspections générales à ce débat, on rappellera l'existence des deux rapports suivants :

– *L'organisation du temps scolaire dans le premier degré : les effets de la semaine de quatre jours*, IGEN-IGAENR, mai 2002, consultable en ligne ;

– *L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire*, IGEN, janvier 2000, consultable en ligne.

pour [les] faire accéder [...] aux habitudes et aux savoirs culturels sans lesquels l'égalité des chances ne peut être envisagée ».

Pour ce qui est du second degré, rappelons que, dans le contexte de la réforme du lycée, l'inspection générale s'est récemment posé la question de savoir à quoi, très concrètement, ressemble la semaine des lycéens.¹ Parmi les divers constats auxquels cette étude est parvenue figure celui des disparités découlant de la possibilité qu'ont les élèves de composer une bonne part de leur emploi du temps à l'intérieur du menu des enseignements optionnels offerts par leur lycée. C'est ainsi qu'en lycée d'enseignement général, toutes séries confondues, on peut estimer que l'écart entre l'emploi du temps le moins chargé et l'emploi du temps le plus chargé en heures de cours se situe dans une fourchette allant de 25 heures à 35 heures hebdomadaires. Certes moindre entre élèves d'une même classe, l'écart possible reste toujours substantiel : de 5 à 7 heures, soit l'équivalent d'une journée de travail au lycée en plus ou en moins.²

Dans cette même étude, ce constat quantitatif s'accompagnait d'un bilan des répercussions de l'individualisation accrue des parcours des lycéens. Ainsi, on peut par exemple estimer qu'un élève de seconde générale et technologique n'est en classe entière que pour deux tiers du temps qu'il passe en cours chaque semaine. Pour le reste du temps, il travaille au sein de groupes aux effectifs dédoublés ou allégés : modules, aide individualisée, travaux dirigés, travaux pratiques dans des salles spécialisées ou en atelier, enseignements optionnels (que ces derniers soient facultatifs ou obligatoires, en vue de la détermination pour la classe de première). En des termes qui, trois ans plus tard, gardent toute leur actualité, les rapporteurs concluaient : « Dans les lycées, l'offre est telle, les possibilités de choix si nombreuses qu'il est pratiquement impossible de dessiner un projet pédagogique cohérent. Aujourd'hui, les établissements se contentent de permettre à chacun l'accès à la totalité des possibilités offertes par le menu. Cette surabondance des options accroît l'individualisme et le "zapping", elle donne une prime aux plus habiles. »

La circulaire de préparation de la rentrée 2004³ a rappelé la nécessité d'optimiser l'offre de formation dans le second degré et de « pallier certaines dérives concernant les enseignements optionnels ». Par delà la question du coût de ces enseignements qui imposera une meilleure complémentarité entre établissements, se pose également, pour l'élève lui-même, celle de la

1. *L'emploi du temps des élèves au lycée*, novembre 2001, rapport consultable en ligne.

2. Depuis, le rapport IGEN-IGAENR-IGAS *Évaluation du dispositif d'éducation à la santé à l'école et au collège* est venu très utilement compléter, pour les deux autres niveaux d'enseignement, ces observations relatives au lycée. Dans un développement intitulé « Le temps des élèves et des personnels », il propose une analyse des sources de distorsion entre ces deux « temps », analyse qui va bien au-delà de la remarque introductive suivante : « L'emploi du temps des élèves laisse songeur sur l'absence de corrélation entre le rythme scolaire et la santé. Un élève de 4^e peut avoir trente-deux heures de cours par semaine dont huit heures le mardi avec une demi-heure pour déjeuner alors qu'une pause de quarante-cinq minutes est préconisée pour les adultes. »

3. C. n° 2004-015 du 27-01-2004, parue au *BO* n° 6 du 05-02-2004.

cohérence interne et de la faisabilité de la formation qu'il s'est choisie, ce choix résultant souvent de juxtapositions de circonstance ou d'adjonctions stratégiques, bien plus que d'un projet lucide et construit.

La bataille des horaires

L'analyse des difficultés rencontrées dans la mise en place de l'éducation à la santé et de l'éducation relative à l'environnement et au développement durable a été l'occasion de mesurer à quel point la question du temps est centrale dès que l'on souhaite introduire des évolutions dans le système scolaire. Elle est tout aussi centrale lorsqu'il s'agit des enseignements et disciplines solidement établis dans le système. Dans les notes de synthèse réunies dans la brochure *L'évolution des contenus d'enseignement*, rares sont les groupes disciplinaires de l'IGEN qui n'évoquent pas la question des horaires officiels. Le temps attribué à chaque discipline reste indéniablement la première condition d'atteinte des objectifs que lui fixent ses programmes. La diminution des horaires, dans telle ou telle classe de telle ou telle série générale des lycées, est invoquée comme la première des difficultés à surmonter, aussi bien par les inspecteurs généraux de mathématiques que par ceux – on l'a vu – du groupe des langues vivantes.

L'enjeu du volume horaire hebdomadaire imparti à chaque enseignement est d'autant plus important et sensible que ce volume est automatiquement et arithmétiquement lié à l'échelle des coefficients dont sont affectées les épreuves correspondantes aux examens. C'est bien cette double échelle qui, au plan symbolique des représentations scolaires, détermine les poids respectifs des disciplines et les priorités qui leur sont accordées dans l'esprit des élèves et de leurs parents. De l'école au lycée, l'unité de compte de tout le système reste l'heure de cours, dans une économie dont la ressource, loin d'être extensible, a progressivement dû être repartagée et redistribuée pour donner une place à de nouvelles disciplines ou de nouveaux dispositifs. Pour la plupart de ces derniers, chacun est certes invité à y participer mais non sans avoir abdiqué en contrepartie une fraction de la part horaire qui, jusque-là, lui revenait en propre.

Image en miroir de cette distribution horaire du temps de l'élève, la définition fonctionnelle du temps de travail des enseignants, lui aussi segmenté en unités horaires pour des totaux variables selon les corps et les niveaux d'intervention, contribue au verrouillage de la réflexion sur le temps scolaire. Pourtant, les marges de manœuvre existent, qui permettraient de remettre en cause la structure classique du temps scolaire, héritée directement, encore aujourd'hui, de l'organisation du lycée du XIX^e siècle, elle-même fortement inspirée du modèle de partition de la journée de travail des élèves et de leurs maîtres dans les collèges d'humanités du XVI^e siècle. Ces marges de manœuvre peuvent être celles de l'annualisation, de crédits

horaires globalisés sur un cycle, de redécoupages qui s'affranchiraient de la sacro-sainte formule des séances de 55 minutes, etc.

Parmi les choix pédagogiques qu'une communauté éducative effectue en direction des élèves dont elle a la charge, la construction des emplois du temps est un acte premier. Non seulement premier chronologiquement, en ce qu'il précède et détermine le déroulement du calendrier des enseignements, mais également premier parce que c'est très concrètement dans sa « grille » – terme ô combien signifiant – que se traduit au quotidien le projet pédagogique de l'établissement. Approfondissant les perspectives ouvertes par la circulaire préparatoire à la rentrée 2003, la circulaire du 5 février 2004 rappelle que les nouvelles approches du temps scolaire sont un des champs dans lesquels l'autonomie des écoles et des établissements peut et doit s'exercer.¹

Formation, accompagnement et évaluation, clés de l'autonomie

Si l'institution souhaite que les appels ainsi lancés à l'investissement des « champs de l'autonomie » ne restent pas lettre morte, il faudra bien, à terme, qu'elle ouvre le triple chantier de la formation des enseignants, de leur accompagnement et de l'évaluation de leur action. Comme celle des élèves, l'autonomie des professeurs n'est pas une donnée immédiate, qui serait présente dans une sorte d'inné pédagogique. Elle se construit et s'acquiert, dans l'échange entre collègues et avec l'aide d'un encadrement dont le regard et les conseils garantissent la validité et l'efficacité des démarches.

Or, pour prendre les choses à leur source, rares sont les enquêtes – présentes et passées – des inspections générales qui ne concluent pas à la nécessité d'améliorer la formation des enseignants, leur formation initiale comme leur formation continue. Le présent rapport général pour l'année 2004 a eu tout autant l'occasion de le dire que ceux qui l'ont précédé : le constat des insuffisances ou des inadéquations de cette formation reste patent. Les corps d'inspection savent que l'une de leurs « fonctions majeures » dans les années à venir sera « le suivi [des] marges d'autonomie » des écoles et des EPLE². Pour donner sa pleine mesure, un tel suivi n'appelle-t-il pas une mutation des formes d'encadrement de notre système d'éducation ? Certes

1. Pour le second degré, divers « nouveaux modes d'organisation des enseignements » sont suggérés : « Les professeurs d'une même discipline et d'un même niveau peuvent organiser en commun une partie de leurs heures d'enseignement. Plusieurs combinaisons sont possibles : dédoublements sur une partie de l'horaire, regroupements de classes avec un même professeur sur une autre partie, interventions communes, etc. Il est également possible d'associer ces modes d'organisation avec des regroupements horaires en séquences mensuelles ou bimensuelles. Au lycée, en langues vivantes étrangères, il est possible de regrouper les élèves selon les compétences de communication à travailler, qu'ils soient en LV1 ou LV2. Au lycée professionnel, on exploitera au mieux les libertés d'organisation liées à l'annualisation des horaires figurant dans les référentiels. » (C. n° 2004-015 du 27-01-2004, parue au BO n° 6 du 05-02-2004)

2. *Ibidem*.

engagés, les progrès de la culture du « pilotage partagé » restent modestes et les observations conduites sur le terrain repèrent encore les difficultés que rencontre le système dans sa recherche du point de croisement entre deux axes : l'axe vertical de l'injonction hiérarchique et du contrôle de conformité et l'axe horizontal de l'encouragement, du conseil et de l'aide à l'autoévaluation. C'est pourtant bien quelque part autour de ce point de croisement que se situera la capacité de notre système d'éducation à laisser pleinement se conjuguer le singulier d'un projet national avec le pluriel de solutions locales.

En tout état de cause, risquent de se poser avec une acuité accrue trois questions concrètes et connexes :

- celle du professionnalisme exigé par l'évaluation des acquis des élèves ;
- celle de l'évaluation de l'acte d'enseignement et de ses effets, dans la classe mais également au-delà, et tout premièrement dans ses relations avec la conduite du projet d'école ou d'établissement ;
- celle de l'appréciation réelle et concrète des performances des écoles et des EPLE, dans leur entité propre et sous le triple point de vue « de l'efficacité (capacité à faire progresser les élèves dans les acquisitions scolaires et la maîtrise de compétences sociales), de l'équité (capacité à réduire les inégalités de réussite entre les élèves) et de l'efficience (capacité de l'établissement à utiliser de manière optimale ses ressources) »¹.

En effet, si l'École a aujourd'hui un défi à relever, il n'est autre que celui de l'alliance entre efficacité et justice sociale, celui de la nécessaire réconciliation entre, d'une part, la solidaire générosité d'une massification scolaire que personne ne songe à renier et, d'autre part, une ambition réaffirmée pour la scolarité obligatoire dont il convient peut-être aujourd'hui de mieux identifier la cible et de clarifier les contours.

Au-delà des frontières, une activité de plus en plus diversifiée

De par sa vocation, l'inspection générale de l'éducation nationale développe tout naturellement ses activités au-delà de nos frontières. Elle agit ainsi, dans l'esprit des missions qui fondent son action, dans trois domaines essentiels : celui de l'évaluation, celui de l'expertise, celui de la réflexion et de l'analyse prospective ; évaluation souvent prolongée par une démarche de conseil et d'animation pédagogique, en direction principalement du réseau des établissements français disséminés à travers le monde ; expertise, notamment au bénéfice de pays étrangers ou d'institutions étrangères ou internationales ; réflexion et analyse prospective à l'occasion de travaux conduits au niveau international sur les systèmes d'éducation. À ces champs d'intervention, s'ajoute, parallèlement, toute une série d'actions liées au domaine international, qui concerne directement le fonctionnement de notre propre système d'éducation.

Parmi ces domaines d'intervention, il en est un qui a mobilisé plus particulièrement, depuis de longues années et de façon régulière, l'attention de l'IGEN et ses compétences : le réseau des établissements français à l'étranger. Ces établissements répartis dans 131 pays, créés au fil des années, à l'origine pour scolariser les enfants de familles françaises expatriées, accueillent souvent aujourd'hui un nombre important d'élèves étrangers ; conçus prioritairement au service des premiers, ils contribuent, par l'intermédiaire des seconds, au renforcement et au rayonnement de la présence française dans les pays concernés. L'attention constante que leur porte l'inspection générale répond donc au souci de garantir la conformité et la qualité des parcours scolaires et d'ouvrir les études à la culture du pays d'accueil. Toutefois, une hiérarchisation des interventions est désormais établie : les actions de formation et d'information des professeurs sont envisagées dans le cadre d'un partenariat avec les académies et confiées à des formateurs ou à des inspecteurs territoriaux ; les déplacements d'inspecteurs généraux dans les établissements français de l'étranger ne se limitent plus à des tournées d'inspections individuelles de professeurs, mais ont pour objet une évaluation et un accompagnement plus larges, notamment en ce qui concerne les

adaptations des programmes scolaires français aux divers contextes nationaux étrangers. Ces missions sont, en outre, mises à profit pour effectuer des visites d'établissements locaux, comme pour établir ou renforcer des contacts bilatéraux et initier des coopérations.

Parallèlement, une partie non négligeable du temps passé par les inspecteurs généraux hors de nos frontières vise à apporter à des pays étrangers, dans le cadre d'appels d'offres internationaux d'opérateurs publics ou privés, l'expertise française en matière d'éducation, ou à développer des programmes bilatéraux de coopération éducative.

L'activité de l'inspection générale de l'éducation nationale en matière internationale se matérialise, enfin, dans deux directions qui contribuent à l'amélioration de notre propre système : d'une part la réalisation de missions d'études, d'autre part la présence dans les instances internationales multilatérales qui conduisent des travaux sur les systèmes d'éducation.

Les missions conduites ces deux dernières années au Canada et aux États-Unis, sont une bonne illustration de ces diverses préoccupations : le souci de répondre aux besoins des élèves français comme aux attentes des enfants nord-américains et de délivrer, pour ce faire, un enseignement français qui reconnaisse et s'inspire de leur culture, mais aussi la volonté de donner à chaque élève, étranger comme français, le goût et les moyens de poursuivre des études supérieures en France. Elles illustrent également la volonté de l'IGEN d'observer, sur place, d'autres approches, d'autres démarches, mais aussi d'échanger et de confronter, à ce propos, d'autres conceptions et d'autres pratiques. Elles affirment, en un mot, la volonté de conjuguer pluriel et singulier, pluralité des cultures et singularité du système d'éducation français.

Ce chapitre ne rend donc pas compte de la totalité des missions effectuées à l'étranger au cours de ces deux dernières années, par l'inspection générale de l'éducation nationale, ni même de toutes celles réalisées au Canada et aux États-Unis : d'un ensemble d'interventions aux objectifs très divers (suivi du réseau des établissements français, missions d'étude, réunions internationales d'experts, coopération éducative, etc.), il ne retient que celles réalisées en direction des établissements français, et quelques missions dont l'objet premier était de contribuer à l'évolution et à l'amélioration de systèmes étrangers comme de notre propre système d'éducation.

Le soutien au réseau des établissements français d'Amérique du Nord

d'un programme d'actions visant au développement et à la valorisation du réseau français nord-américain, le *Projet pédagogique et éducatif pour l'Amérique du Nord*. En effet, dès l'année scolaire 2002-2003, il était apparu de plus en plus difficile, et ce malgré des différences, parfois très marquées, d'approche culturelle et pédagogique, de dissocier les États-Unis et le Canada, en termes d'objectifs et de publics concernés par les interventions conduites par l'inspection générale dans l'un ou l'autre de ces deux pays. Le *Projet éducatif et pédagogique pour l'Amérique du Nord* a donc été mis en œuvre, sur une période de trois ans (jusqu'en 2004-2005), afin de mener à bien une harmonisation des cursus français et nord-américains et d'obtenir leur validation par le ministère français de l'éducation nationale.

Ce projet, en cours de réalisation, concerne un important réseau, puisque l'Amérique du Nord ne compte pas moins de 40 établissements homologués : 33 aux États-Unis, 7 au Canada. Ces établissements ne sont, toutefois, pas nécessairement reconnus pour tous les cycles offerts et l'homologation est accordée au niveau (au sens français du terme) « école maternelle et primaire », au niveau « collège » ou au niveau « lycée », voire à deux ou trois niveaux, ou encore, pour certaines classes seulement d'un niveau déterminé. Ainsi, au Canada, cinq des sept établissements reconnus sont homologués à tous les niveaux, les autres ne l'étant que comme « école et collège » ou simplement « école » ou « collège ». Parmi les 33 établissements français des États-Unis, huit proposent tous les niveaux d'enseignement. On remarquera, en revanche, que pratiquement la moitié d'entre eux (14) ne sont homologués qu'en tant qu'« école » et ce, pour tout ou partie seulement de leurs classes¹. À côté de ces établissements, on rencontre, en outre, une catégorie particulière constituée par les écoles, créées et financées par des entreprises pour scolariser les enfants de leurs collaborateurs, pendant la durée d'une opération, comme c'est actuellement le cas de la société Michelin à Greenville en Caroline du Sud.

La question du bilinguisme

Un des objectifs du *Projet pour l'Amérique du Nord* est de doter les élèves, dès la fin du primaire, d'un bilinguisme suffisant pour garantir leur maintien et leurs chances de succès dans une structure d'enseignement secondaire francophone.

On ne peut pas, cependant, harmoniser l'enseignement du français et de l'anglais selon les mêmes modalités que pour les disciplines non linguistiques ; il s'agit donc, sous l'appellation générique de « bilinguisme », d'initier un processus de refonte des dispositifs pédagogiques d'accueil et de mise à

1. Rappelons, à cette occasion, qu'à la différence de la France, il n'y a pas nécessairement correspondance entre la dénomination d'un établissement et sa structure pédagogique : un établissement offrant tous les niveaux de la maternelle à la terminale pourra s'appeler aussi bien *lycée* que *collège* ou *école* ; c'est ainsi le cas du *collège* Stanislas de Montréal et de son annexe, de l'*école* internationale d'Atlanta en Georgie ou du *lycée* Rochambeau de Washington.

niveau, de soutien et de remédiation, en français et en anglais, pour améliorer la performance des établissements en la matière. Chacun d'eux devra ensuite ajuster sa réponse dans le cadre de son projet d'école ou d'établissement, en fonction de l'importance respective de ses publics francophone et anglophone, à partir d'un cadre de travail commun conforme aux évolutions françaises récentes.

Un important travail a donc, d'abord, été réalisé en direction de l'enseignement primaire. En ce qui concerne plus précisément l'enseignement de l'anglais, au collège et au lycée, le terrain n'est pas totalement défriché ; l'action à mener doit notamment se concrétiser par des regroupements de maîtres « interdegrés » et la mise en œuvre d'un plan de travail à trois ans.

La problématique du bilinguisme dans les écoles françaises

On sait que, généralement, chez l'être humain, l'acquisition du langage ne nécessite pas de pédagogie particulière, en ce sens qu'apprendre à parler sa langue maternelle est un processus spontané. Tout simplement, l'enfant interprète les situations vécues et associe à ces situations le langage des adultes. Progressivement, il comprend puis, à son tour, parle. Dans un deuxième temps (aux alentours de l'âge de trois ans), l'enfant va avec l'aide des adultes et notamment de ses parents, passer à un deuxième usage du langage, celui qui est susceptible d'évoquer « ce qui n'est pas là ».

L'école, en revanche, n'est pas un lieu « écologiquement » adapté à ces deux acquisitions successives. Si, dans la cour de récréation ou dans le milieu familial, le relais n'est pas pris par d'autres enfants plus âgés ou d'autres adultes, l'immersion supposée est souvent sans effet, *a fortiori* s'il s'agit d'apprendre une deuxième langue. L'immersion en français dans le contexte des États-Unis est donc insuffisante face à la puissance de la langue de l'environnement (l'anglais) qu'on retrouve de façon omniprésente partout en dehors de la salle de classe ; et ce, d'autant plus que, en règle générale, les enfants s'alignent toujours sur la langue dominante du groupe. Dans les écoles françaises des États-Unis, il vaudrait donc mieux parler d'immersion des élèves français en anglais, plutôt que d'immersion des anglophones en français. De plus, une immersion de ce type conduit au mieux à une langue de communication immédiate et non à la langue d'évocation nécessaire aux apprentissages scolaires.

Des propositions pour l'enseignement primaire

En définitive, on constate que, dans l'ensemble, le niveau primaire du réseau français n'offre, tout au moins aux États-Unis, un bilinguisme fonctionnel – propre à assurer la réussite au secondaire – qu'à un nombre encore insuffisant d'élèves. Cette insuffisance est un facteur d'explication de l'évasion importante des élèves non francophones à la fin du CM2 et freine le développement au secondaire de filières à caractère international plus affirmé (sec-

tions trilingues dès la 6^e, enseignement en anglais de disciplines non linguistiques dès le collège, etc.).

Un modèle unique ne pouvant être préconisé pour apporter des solutions à ce problème, eu égard à l'hétérogénéité de situations observées, il a été décidé de placer au cœur du *Projet pour l'Amérique du Nord* un travail de fond dont « l'objectif explicite est d'améliorer l'efficacité du primaire », par une analyse rigoureuse des publics, une utilisation qualitative des évaluations auxquelles les écoles sont tenues de soumettre leurs élèves, de doser en conséquence les heures et les matières enseignées dans chaque langue, et de redéployer les dispositifs d'aide. L'acquisition du bilinguisme au primaire, dans ce cadre, doit être traitée sur ses deux versants : l'enseignement du français pour un public partiellement non francophone et celui de l'anglais pour un public en partie non anglophone.

D'ores et déjà, un document-cadre, qui servira de guide pour décliner et mettre en œuvre les projets d'école, a été élaboré lors d'un séminaire réunissant les directeurs d'école, l'IEN en résidence et un inspecteur général, puis validé par l'inspection générale de l'éducation nationale ; il cerne, par ailleurs, les domaines prioritaires dans lesquels il conviendra de faire porter l'effort de formation dans les prochaines années, car c'est bien une technologie didactique de la langue, de haut niveau, que les enseignants doivent développer, qui va bien au-delà du simple appui à l'acquisition spontanée de la langue seconde en situation d'immersion, où le maître enseigne comme s'il était en milieu unilingue.

L'enseignement de l'anglais

S'agissant de l'enseignement des langues, et plus particulièrement de l'anglais, une mission conduite par l'inspection générale en mars 2004 s'est fixé pour objectif de définir, un programme d'action et de formation pour les trois ans à venir, prenant en compte les programmes officiels français et les directives ministérielles concernant l'enseignement des langues.

Le travail effectué sur place, avec le concours d'une trentaine d'enseignants des établissements d'Amérique du Nord, s'est conclu par l'élaboration d'un plan de formation portant notamment sur l'évaluation (principes et critères français et américains), l'aide aux élèves en difficulté dans les classes d'anglais, la place respective de l'oral et de l'écrit dans le contexte spécifique des collèges et lycées français, ou encore la part de l'anglais dans l'enseignement bilingue. Ce plan de formation est complété par un plan d'action qui prévoit, en particulier, le développement d'un site internet propre aux enseignants de langues, l'accroissement des échanges et des appariements entre établissements francophones, et la poursuite de la réflexion sur un baccalauréat donnant droit à des *credits* pour les universités nord-américaines.

L'adaptation des programmes et l'harmonisation des cursus

L'adaptation des programmes et l'harmonisation des cursus concernent, outre le traitement de la question du bilinguisme, l'enseignement de disciplines non linguistiques (histoire et géographie, mathématiques, physique et chimie, sciences de la vie et de la Terre), ainsi que la vie scolaire et le thème de la citoyenneté, traités dans un esprit de rapprochement interculturel. En effet, aux États-Unis en particulier, la réglementation locale oblige les établissements français, d'une part, à appliquer à tous leurs élèves les évaluations américaines reconnues (le plus souvent les tests fédéraux élaborés et contrôlés par l'*American College*), d'autre part, à leur enseigner un contingent défini d'heures dans les « matières spécifiques » (langue, littérature, histoire, géographie et civilisation américaines). C'est donc également au règlement des questions liées aux disciplines et aux spécialités que l'inspection générale a apporté depuis deux ans sa contribution à l'occasion de plusieurs missions sur place.

L'enseignement des disciplines non linguistiques

■ *L'histoire et la géographie*

Dès 2002-2003, une mission qui portait sur l'enseignement de l'histoire et de la géographie a été consacrée prioritairement à l'harmonisation des programmes de ces disciplines, à l'occasion de réunions de travail avec les enseignants du Canada et des États-Unis. Les aménagements (de la maternelle au secondaire), proposés à l'issue de ces travaux, ont été validés par l'inspection générale et sont désormais applicables.

■ *Les mathématiques*

À partir d'un état des lieux de l'enseignement des mathématiques préalablement réalisé, un regroupement de travail organisé au mois de mai 2004, avec le concours de l'inspection générale, et ouvert aux enseignants des deux pays, a eu pour objectif de réunir les éléments nécessaires à une adaptation des programmes et à leur validation.

■ *Les sciences de la vie et de la Terre et les sciences physiques et chimiques*

Une démarche identique (état des lieux et propositions d'aménagement des programmes) pour l'enseignement des sciences de la vie et de la Terre et l'enseignement des sciences physiques et chimiques a été engagée en 2004 ; elle devrait se conclure pour les deux disciplines, au cours de l'année scolaire 2004-2005.

La vie scolaire et le thème de la citoyenneté

Le second chantier ouvert avec l'appui de l'inspection générale de l'éducation nationale, en matière d'harmonisation des cursus français et américain,

toujours dans le même esprit de rapprochement interculturel, concerne des thématiques autour de la vie scolaire. Il s'agit d'abord, en l'occurrence, de trouver des réponses aux questions particulières que pose en Amérique du Nord, et plus particulièrement aux États-Unis, l'organisation de la vie scolaire. Il s'agit, ensuite, d'identifier et d'exploiter dans l'intérêt des élèves, les convergences observables entre les modalités d'éducation à la citoyenneté proposées par le système français, et les pratiques nord-américaines d'engagement ou de bénévolat (*community services*) valorisées en particulier dans les dossiers d'inscription dans les universités ; la plupart d'entre elles exigent, en effet, de leurs futurs étudiants, qu'ils puissent présenter des attestations d'activités de type associatif ou bénévole.

■ *L'organisation de la vie scolaire*

Un premier thème de réflexion et d'action touche à un certain nombre d'aspects de la vie scolaire proprement dite, tenant aux droits des élèves, aux relations avec les parents d'élèves, mais également au règlement intérieur, aux instances de concertation ou encore aux divers dispositifs de la vie scolaire. Ces points sont, en effet, souvent à l'origine de difficultés qui relèvent essentiellement de l'application de dispositions réglementaires françaises dans le contexte social et juridique nord-américain.

Une attention particulière doit ainsi être, d'abord, portée à l'organisation pédagogique des établissements et aux malentendus qui se développent souvent entre élèves et enseignants, à propos des modalités d'évaluation, du rapport à l'élève ou du positionnement disciplinaire, au regard d'une éducation dont l'approche socioculturelle est très différente de celle adoptée en France. La résolution de questions de ce type peut être recherchée au travers des engagements qu'impose à un enseignant sa lettre de mission, comme au travers des fonctions dévolues au professeur principal.

La participation des parents d'élèves à la vie et au fonctionnement de l'établissement constitue également une question délicate : dans un environnement socio-économique et culturel nord-américain où l'éducation est d'abord l'affaire de la famille et où les différends se voient très vite portés en justice¹, le rôle, la place et les compétences des différents membres de la communauté éducative doivent être définis en toute transparence et dans le respect des principes et des valeurs de l'École. Pour répondre à ces préoccupations, une réflexion doit, tout d'abord, être menée sur le règlement intérieur. Il apparaît, ensuite, important de veiller à la représentation et à la présence effective des parents d'élèves dans les instances réglementaires des établissements qui leur sont ouvertes. Une réponse peut également être apportée par le développement des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) : la composition et le mode de fonctionnement de cette instance partenariale de proximité sont suffisamment souples pour s'adapt-

1. Le lycée Rochambeau de Washington a recours en permanence aux services de sept avocats dont certains très spécialisés, pour répondre aux diverses assignations dont il est l'objet.

ter aux particularités locales, et ses champs d'initiative ou de compétences sont larges et modulables. Enfin, toutes les modalités possibles de dialogue, de communication, d'ouverture en direction des parents doivent être favorisées : parents relais, maillage de communication faisant appel aux TICE, « cafés » ou espaces de rencontre, etc.

■ *L'éducation à la citoyenneté*

Dans une Amérique du Nord où la citoyenneté se vit souvent intensément et selon des modalités codifiées, les récentes évolutions affirmées par le ministère français de l'éducation nationale sur l'engagement et « l'envie d'agir » des jeunes offrent l'occasion d'introduire sur une base renouvelée les valeurs et l'expérience de la France. Les établissements du réseau, tous de droit local, peinent parfois à faire vivre en bon équilibre les deux traditions : sur le versant américain, ils subissent en particulier la pression des familles, y compris françaises, soucieuses d'obtenir pour leur enfant le meilleur dossier de candidature pour les universités nord-américaines qui accordent une place importante aux activités citoyennes déployées au cours de la scolarité.

Une réflexion sur ce thème a donc été engagée par les établissements du réseau avec le concours de l'inspection générale de l'éducation nationale. Il s'agit concrètement, dans l'esprit des concepteurs, d'aboutir à la réalisation et à l'utilisation d'un outil – un portfolio – permettant d'inventorier les activités dites « extracurriculaires » conduites par les élèves, de l'école primaire au lycée, tant dans les établissements qu'au dehors, et de les valoriser auprès des services d'admission des universités. On a choisi, ici encore, de privilégier la mise en regard plutôt que la fusion des deux traditions. En effet, valoriser le biculturalisme des cursus revient à souligner, à la fois, les convergences d'objectifs et la diversité des démarches respectives qui, convenablement expliquées, doivent apporter aux dossiers des élèves une plus-value certaine.

Ce *Portfolio citoyenneté* devra en principe comporter deux dossiers :
 – un dossier constitué du fonds de références, attestations, certificats, articles de presse locale et documents divers prouvant et illustrant l'ensemble des activités extracurriculaires de l'élève et ses expériences d'éducation non formelle, qu'elles aient été développées au sein de l'école ou de l'établissement, ou au dehors, dans le cadre d'activités associatives ou de bénévolat ;
 – un dossier comportant trois éléments destiné à valider l'engagement de l'élève, dans toutes ses composantes, et à lui donner du sens ; le premier de ces éléments étant constitué par un document rendant compte de l'ensemble des activités selon une double logique, chronologique, mais aussi socioculturelle, de façon à mettre en valeur le biculturalisme dont bénéficient les élèves et qui fait la plus-value de leur éducation dans un établissement français ; le second élément consistant en un document d'autoévaluation par l'élève de son parcours d'éducation à la citoyenneté ; le troisième élément étant un document de validation institutionnelle, relevant clairement de l'établissement, élaboré par l'équipe éducative et signé par le chef d'établissement.

Le *Portfolio* a fait l'objet au printemps 2004 d'une validation par l'inspection générale, mais cette harmonisation des pratiques françaises et américaines en matière de vie scolaire et d'engagement des jeunes doit, sans doute, être encore approfondie et précisée. Il conviendra, en particulier, de veiller à ce que des applications locales ne dérogent pas aux principes et aux valeurs réaffirmés par ailleurs : ainsi, certaines activités caritatives ou d'action humanitaire sont explicitement patronnées par des organisations confessionnelles, il faudra donc être attentif à ce qu'elles n'altèrent pas le principe de laïcité auquel fait référence le système d'éducation public français.

Bacheliers des deux mondes ?

Pour l'inspection générale de l'éducation nationale, l'accompagnement du *Projet pour l'Amérique du Nord* ne réside pas uniquement dans l'harmonisation des cursus et l'adaptation des programmes, il consiste également dans un suivi des politiques et une harmonisation des pratiques, en matière d'examens :

- l'inspection générale a ainsi été appelée, récemment, à réguler les pratiques respectives des examinateurs canadiens et américains de l'épreuve anticipée de français du baccalauréat français ;
- elle a eu également à connaître des questions posées par la mise en œuvre de l'option internationale du baccalauréat (OIB) et à s'interroger, en particulier, sur son avenir au Canada ;
- elle participe, enfin, notamment par le biais de l'harmonisation des cursus, à l'évolution du système des examens et au projet, à l'étude, de création aux États-Unis d'un baccalauréat à double délivrance.

La régulation de l'épreuve anticipée de français du baccalauréat français

« Jusqu'à la session 2002, le service des examens du Canada et le centre des examens des États-Unis organisaient séparément les épreuves anticipées de français [...]. Confrontée à des tensions entre les enseignants de français des centres d'examen de New York et de Washington, la directrice du centre des examens des États-Unis a émis le souhait, pour la session 2003, d'organiser les épreuves anticipées en commun. »¹ Pour régler le différend qui, en fait, avait opposé au sujet des barèmes de notation les examinateurs venus de Washington pour évaluer à l'oral de l'épreuve anticipée de français les élèves du lycée français de New York, il fut effectivement décidé d'organiser – puisque les sujets sont les mêmes – des épreuves communes aux États-Unis et au Canada, dès la session 2003.

1. Extrait d'un rapport établi par Fabienne Meyssonier, responsable du service des examens du Canada.

La mise en œuvre de cette décision a, toutefois, été difficile, dans la mesure où les professeurs du Canada et ceux des États-Unis ne se sont pas rencontrés durant l'année scolaire 2002-2003 et où chaque pays a donc mis en place sa propre procédure pour l'organisation des corrections. Compte tenu des différences de modalités de travail adoptées pour établir les barèmes, les difficultés, à l'origine circonscrites aux États-Unis, se sont révélées dans les deux pays : les correcteurs du Canada et ceux des États-Unis n'ont pas pu finalement s'entendre sur des barèmes communs et chacun a corrigé selon ses propres critères. Il en est résulté des écarts excessifs dans les évaluations d'un pays à l'autre.

Les conséquences négatives d'une telle situation sont nombreuses et dépassent largement le cadre du baccalauréat ; parmi elles on retiendra plus particulièrement :

- un désaveu des enseignants canadiens quant à la qualité de leur enseignement, et une décrédibilisation vis-à-vis des élèves et des parents ;
- le risque de développement d'un sentiment d'injustice au Canada, les candidats n'ayant pas été traités sur un pied d'égalité avec les promotions antérieures et avec les candidats des États-Unis, ce qui ternit l'image du baccalauréat ;
- le renforcement, par voie de conséquence, d'une certaine méfiance à l'égard du baccalauréat français, au profit de l'*International Baccalaureate* (IB, dit « baccalauréat de Genève »).

Le projet d'épreuves communes était séduisant, l'idée *a priori* excellente. Mais, la mise en œuvre de cette réforme aurait dû obligatoirement intégrer des rencontres entre enseignants des deux pays et un véritable travail de réflexion commune ; réflexion d'autant plus indispensable que les lycées du Canada et ceux des États-Unis accueillent des élèves très différents (plus privilégiés aux États-Unis qu'au Canada) et développent donc des pratiques d'enseignement et d'évaluation qui ne peuvent être les mêmes. C'est un des points essentiels soulignés par l'inspection générale, à l'issue d'une première mission conduite en mai 2003, qui a aussi été l'occasion de rappeler aux examinateurs des deux pays « qu'interroger un candidat, c'est évaluer ses compétences bien plus que ses carences ». Deux nouvelles missions, en janvier puis en février 2004, et une rencontre des enseignants des deux pays ont alors permis des échanges centrés sur la correction d'un sujet de bac blanc dont les critères d'évaluation avaient été préalablement établis.

L'inspection générale de l'éducation nationale s'est ainsi pleinement engagée dans une action « lourde », justifiée par l'importance du réseau des établissements d'Amérique du Nord et par l'urgence qu'il y avait à mettre fin à une situation qui pouvait à terme s'avérer préjudiciable pour lui. C'est donc avec satisfaction que l'on observe des premiers résultats à la mesure de l'effort consenti : alors que les moyennes des jurys de juin 2003 accusaient d'importants écarts, l'écart n'était plus que d'un point pour l'évaluation du bac blanc de février 2004 ; une véritable culture de l'évaluation se met, par ailleurs, en place ; enfin, alors que le principe d'une épreuve commune de bac

blanc avait été mal vécue par certaines équipes de professeurs, cette épreuve est reconduite à l'unanimité en 2005, sans que cela exige un nouvel investissement de l'inspection générale.

De l'opportunité d'une OIB au Canada

La situation observée dans les établissements français du Canada montre des effectifs en hausse qui soulignent, malgré quelques aléas récents, la réputation de l'enseignement français, la présence de professeurs très engagés dans leur mission, auprès d'élèves qui, cependant, se dirigent peu vers les universités ou les classes préparatoires aux grandes écoles françaises.

Beaucoup d'élèves de nationalité canadienne, quittent, en effet, les établissements français à la fin de la classe de seconde, préférant – notamment au Québec – s'engager dans les études « collégiales » universitaires qui sont beaucoup moins exigeantes, plutôt que de rester dans le système français débouchant sur le baccalauréat. Ainsi, non seulement les chefs d'établissement voient leurs effectifs fondre à l'issue de la classe de seconde, mais ils doivent encore répondre à la demande pressante des autorités provinciales et des parents d'élèves d'un enseignement adapté préparant aux exigences académiques locales. Cette situation leur pose donc problème quant au devenir de leurs élèves et, surtout, à la reconnaissance du baccalauréat français en Amérique du Nord, dès lors que peu d'entre eux s'inscrivent dans les universités françaises ou les classes préparatoires aux grandes écoles. Le niveau des bacheliers français est cependant reconnu par les universités locales, mais souvent plus tacitement que formellement, et il est difficile de faire admettre aux responsables universitaires que la charge de travail du baccalauréat est bien supérieure à celle exigée par le DEC (diplôme d'études collégiales) délivré par les CEGEP (collèges d'enseignement général et professionnel) québécois, bien supérieure, également, à celle qu'impliquent les trente *credits* requis par le ministère ontarien de l'éducation en vue de l'obtention d'un *High School Diploma* (diplôme de fin d'études secondaires).

C'est cette situation qui incite les chefs d'établissement du réseau canadien à s'interroger sur l'opportunité de la création d'une OIB au Canada. Il faut cependant souligner que cela supposerait une mise en œuvre longue, difficile et aléatoire. Les principaux aléas sont de nature politique, et le premier est, sans doute, la question de la langue étrangère (qui ne peut être que l'anglais) qui devra être acceptée par les autorités provinciales du Québec qui financent les établissements français de Montréal à hauteur du tiers de leur budget.

Vers un baccalauréat binational aux États-Unis

Le travail d'harmonisation des cursus entrepris depuis 2001-2002 intègre, on l'a déjà mentionné, l'obligation faite aux établissements français d'appliquer les évaluations américaines et d'enseigner un contingent d'heures déterminé pour certaines matières. Le respect par les lycées français de ces

deux obligations les autorise à délivrer à leurs élèves de toutes nationalités, le diplôme américain de fin d'études secondaires, le *High School Diploma (HSD)*. La sélectivité de ce diplôme étant notoirement insuffisante, les *High Schools* (lycées) américaines peuvent y remédier de deux façons : l'une, récente, consiste à substituer aux cursus américains ceux du concurrent du baccalauréat français, l'*International Baccalaureate* (le « baccalauréat de Genève »), proposés « clés en main » en échange d'une redevance annuelle très élevée ; l'autre, traditionnelle et plus économique, consiste à compléter le cursus des *High Schools* et le *HSD* lui-même, par les modules et les tests élaborés dans toutes les disciplines, par l'*Advanced Placement Program (AP)*, lequel dépend de l'*American College*.

En l'absence d'un ministère fédéral de l'éducation doté de responsabilités centralisatrices, l'*American College*, organisme d'utilité publique reconnu de longue date dans l'ensemble des États-Unis (et au-delà, notamment dans le monde anglo-saxon) est le partenaire qui s'impose. La qualité de son activité dans le domaine de l'*AP* est déjà reconnue par notre pays à un double titre : il est depuis quinze ans notre partenaire officiel pour l'OIB, à laquelle il fournit des examinateurs américains pour les « matières spécifiques » ; par ailleurs, les tableaux d'équivalences produits par le ministère de l'éducation nationale français reconnaissent l'ensemble constitué par le *HSD* et les modules de l'*AP* comme équivalant au baccalauréat français et ouvrant à notre enseignement supérieur.

Élaborer aux États-Unis un baccalauréat à double délivrance paraît donc *a priori* possible : du côté français, les matières de base de nos baccalauréats généraux ; du côté américain, les modules *AP* (langue anglaise, littérature américaine, histoire, etc.) pour les « matières spécifiques » que les lycées français adopteraient. Si cette démarche apparaît en définitive recevable, il restera, en particulier, à pondérer l'importance respective des deux versants aux trois niveaux du lycée.

Les établissements français pourraient ainsi disposer, à terme suffisamment rapproché, d'une offre de formation scolaire complète, de la maternelle à la terminale, mais aussi originale, puisque composée d'un cursus harmonisé franco-américain, jalonné d'évaluations tant françaises (évaluations nationales du type CM2-6^e et nouveau brevet) qu'américaines (tests de type *Scholastic Aptitude Test/SAT* et *HSD*), et couronné par un baccalauréat à double délivrance. Cette offre se démarquerait ainsi de celle de son principal concurrent, le « baccalauréat de Genève », par au moins deux traits : d'une part, loin de proposer un produit international unique, elle serait résolument biculturelle par sa prise en compte de deux traditions éducatives, d'autre part, sa mise en œuvre serait incomparablement plus économique pour les établissements comme pour les familles.

Pour l'avenir, deux pistes de travail

L'une touche aux élèves et à leur devenir et, plus particulièrement, aux poursuites d'études supérieures en France ; l'autre touche aux maîtres et à l'exercice de leur métier, au sein de ce que l'on appelle communément un « réseau d'établissements ».

Attirer les élèves du réseau français nord-américain vers l'enseignement supérieur français

Les efforts déployés pour faciliter l'accès des élèves des établissements français dans les universités américaines ne doivent pas occulter le problème de leur accès à l'enseignement supérieur français, problème particulièrement sensible aux États-Unis où les mouvements de bacheliers étrangers issus de ces établissements, en direction des universités et des classes préparatoires aux grandes écoles, sont presque inexistantes.

À l'heure où l'accroissement du nombre d'étudiants étrangers constitue une priorité pour la France, les États-Unis pourraient contribuer, même symboliquement, à ce mouvement et ce d'autant plus que, dans une large mesure, l'action conduite en direction des établissements français vise à améliorer, aux plans quantitatifs et qualitatifs, l'insertion des lycéens dans l'enseignement supérieur, non seulement nord-américain mais aussi français. Les États-Unis comptent, en effet, huit lycées homologués conduisant au baccalauréat français, mais seule une minorité d'élèves américains et étrangers tiers restent inscrits jusqu'à la fin de la première ; ils quittent alors le lycée pour entrer dans une université nord-américaine. Si l'on s'en tient aux deux seuls lycées conventionnés, on ne compte pratiquement pas d'Américains titulaires du « baccalauréat français », ni de candidature à des études supérieures immédiates en France, ni de candidats aux bourses d'excellence de l'AEFE. Tout laisse, d'ailleurs, supposer que le nombre d'élèves américains détenteurs du « baccalauréat de Genève », qui s'inscriraient immédiatement en France dans une classe préparatoire aux grandes écoles ou dans un premier cycle universitaire est, lui aussi, très faible.

Il y a donc là matière à ouvrir de nouveaux chantiers, pour définir une stratégie pour les États-Unis et mettre en œuvre un programme d'action.

Affirmer la notion de réseau

Un des atouts dont dispose une partie des établissements du réseau est, à coup sûr, la coexistence, de la maternelle au baccalauréat, de tous les niveaux d'enseignement. On voit donc tout l'intérêt qu'il peut y avoir à organiser des rencontres d'enseignants intercycles, voire proposer des formations intercycles sur des problèmes transversaux essentiels, comme la difficulté scolaire ou plus spécialement, par exemple, la question de la lecture à l'école primaire et au collège.

De façon plus générale, les situations observées et certains des problèmes rencontrés montrent à l'évidence qu'il est indispensable que les enseignants du plus grand nombre d'établissements se rencontrent pour comparer leurs pratiques, évoquer leurs difficultés, exposer leurs constructions didactiques et leurs démarches pédagogiques, ou débattre de leurs critères d'évaluation. Cette nécessaire articulation entre les personnes, les actions, les temps d'expertise disciplinaire et d'information, doit, naturellement, trouver son prolongement dans la formation continue de ces personnels.

Développement des échanges entre enseignants et nouvelle approche de leur formation : c'est à ce prix, aussi, que la notion de « réseau d'établissements » affirmera, en Amérique du Nord comme partout ailleurs dans le monde, sa réalité.

Coopération éducative franco-américaine : autour du thème de l'évaluation

Depuis trois ans, l'institut national de recherche pédagogique (INRP) et plusieurs universités américaines (*University of Pennsylvania, Harvard University, Stanford University, University of Michigan, University of Wisconsin-Madison*) réunies au sein du *Consortium for Policy Research in Education (CPRE)* ont engagé des travaux communs de recherche. C'est dans ce cadre qu'une rencontre sur le thème de l'évaluation a été organisée à Philadelphie au mois de janvier 2004, à laquelle étaient invités à participer, aux côtés de l'INRP, des représentants de l'inspection générale de l'éducation nationale, de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, ainsi que du conseil national des programmes (CNP).

Cette table ronde était initiée par les chercheurs américains, curieux de mieux appréhender la démarche et le système d'évaluation français, et plus généralement les grands enjeux des politiques éducatives françaises contemporaines. S'il n'existe pas, en effet, à proprement parler, de « système » d'éducation américain, au moins au niveau fédéral, on assiste depuis plusieurs décennies (avec le déclencheur qu'avait été en 1983 la publication du rapport *A Nation at Risk*) à des interventions tant de l'État fédéral sur la politique des États, que des États eux-mêmes sur celles des districts et des écoles : ces interventions ont souvent pris la forme de tests auxquels ont été soumis les élèves, pour mesurer l'effet de telle ou telle politique et de tel ou tel programme de financement. La curiosité des responsables américains à l'égard du système français découle directement de l'échec, ou au moins de l'essoufflement, de ces politiques de *testing* au sein d'un ensemble qui n'est pas constitué en système : comment donner cohérence à un véritable sys-

tème d'évaluation en évitant la juxtaposition de tests superposés, voire contradictoires, au sein d'un même établissement ? Comment construire un système d'évaluation en l'absence de programmes communs aux différentes écoles testées ? Comment éviter qu'en l'absence de programmes, les tests ne deviennent eux-mêmes le programme ?

La rencontre franco-américaine, qui débouchera sur une publication conjointe *CPRE/INRP*, a ainsi été l'occasion d'échanges approfondis, sur des sujets qui répondaient, de fait, surtout aux préoccupations américaines, mais qui tiraient de là leur richesse informative pour la partie française. Les deux inspections générales ont ainsi été invitées à apporter leur contribution sur trois thèmes :

- quelle connaissance les décideurs en matière de politique éducative ont-ils des performances des élèves et qu'en font-ils ?
- comment parvient-on au consensus en matière de programmes d'enseignement ?
- quelle utilisation fait-on et quelles sont les limites de l'évaluation diagnostique dans les classes ?

Les informations et les sujets de réflexion qu'a suscités le dialogue engagé à Philadelphie, la multiplicité des sujets à aborder au-delà du seul thème de l'évaluation, comme la diversité des conceptions et des démarches française et américaine, ont montré, à l'évidence, tout l'intérêt qu'il y a à confronter les systèmes et à renforcer une amorce de coopération éducative de ce type.

Les missions d'étude

Ces missions ont pour objectif principal d'enrichir la réflexion par l'observation d'un aspect précis du fonctionnement d'un système étranger. Le recours, de plus en plus développé, aux technologies de l'information et de la communication est un thème essentiel de recherche et donc, pour l'inspection générale de l'éducation nationale, d'observation à l'étranger. Plusieurs missions d'étude sur ce champ ont par conséquent été conduites récemment : l'une dont l'objectif était d'accompagner le développement d'un pôle français des industries de la connaissance, les autres essentiellement centrées sur l'usage des nouvelles technologies dans l'enseignement.

Le développement d'un pôle français des industries de la connaissance

La *e*-mission est une structure mise en place à Poitiers, dont l'objectif est de développer un pôle national des industries de la connaissance. Ce pôle est

déjà une réalité grâce à la présence d'opérateurs comme le centre national d'enseignement à distance (CNED), l'ESEN (école supérieure de l'éducation nationale, anciennement ESPEMEN, école supérieure des personnels d'encadrement du ministère de l'éducation nationale) ou le centre régional de documentation pédagogique (CRDP) de l'académie de Poitiers. La réalité de ce projet est également concrétisée par la participation de divers laboratoires universitaires qui mènent des recherches dans ce secteur et la présence d'un ensemble de petites entreprises qui contribuent à des créations de services numériques en ligne ou hors ligne.

L'inspection générale de l'éducation nationale a été sollicitée, au cours de l'année scolaire 2002-2003, à l'invitation de la *e-mission*, pour participer à une mission au Canada, dont les principaux objectifs étaient de :

- recueillir toute information utile au développement d'un pôle des industries de la connaissance ;
- faire le point sur les plans en cours de développement au Québec, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement ;
- nouer ou renouveler des contacts avec des partenaires québécois.

Cette mission qui comportait deux temps (un symposium des industries de la connaissance et des rencontres destinées à approfondir les premiers échanges) a permis de réunir autour des invités de la *e-mission*, des représentants de la direction des ressources didactiques du ministère de l'éducation du Québec, comme des responsables de la télé-université de l'université du Québec, des enseignants de l'université de Montréal ou des responsables de sociétés spécialisées dans les outils informatiques d'administration scolaire.

On retiendra principalement de cette mission que les constats effectués au Québec, en matière de technologies de l'information et de la communication, sont très proches de ceux dressés en France (notamment ceux figurant dans le rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale sur l'école et les réseaux numériques) :

- les équipements sont en place ; il faut veiller, d'une part, à l'équité de leur répartition, d'autre part, à leur maintenance et à leur renouvellement ;
- la formation des enseignants doit encore être améliorée ;
- les usages se développent, même si des progrès sont encore à faire, à la fois pour la bureautique professorale et la pédagogie ;
- de nouveaux services doivent être créés pour faire gagner (et non perdre) du temps à l'enseignant ;
- les recherches doivent être poursuivies sur l'impact des nouvelles technologies sur les apprentissages.

Apprendre à l'âge du numérique

Une mission de réflexion et de prospective sur l'usage des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement scolaire a été organisée en octobre 2002 sur la côte Est de l'Amérique du Nord. Une précédente mission avait eu lieu sur la côte Ouest des États-Unis, dans la Silicon Valley et à Seattle. Elle avait pour objectif la rencontre d'acteurs industriels et économiques comme Apple, Cisco ou Microsoft et de grandes universités telles que Berkeley. Elle s'était déroulée peu après le 11 septembre 2001, dans une période de choc et de forte crise économique du secteur des nouvelles technologies.

La seconde mission visait la découverte de quelques secteurs de la recherche scientifique et de la recherche en éducation : le *Media Lab* du *Massachusetts Institute of Technology (MIT)* à Boston, les laboratoires universitaires de Montréal ; elle avait aussi pour objectif des échanges avec des décideurs politiques (État du Maine, État du Québec, administrations fédérales) et avec des acteurs économiques (éditeurs multimédias). Au cours de la mission, quelques visites d'établissements et certaines rencontres informelles ont permis, de plus, d'aborder des questions connexes, comme par exemple, le phénomène du *home schooling*¹, l'organisation des laboratoires universitaires ou la scolarisation des minorités.

L'intérêt particulier de cette mission comme de la précédente, au-delà de la richesse des visites et des entretiens, tenait, en outre, à la composition de la délégation française dont les membres représentaient des approches très diverses de l'usage des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement : institutionnels de l'administration, représentants des IUFM, du centre national de documentation pédagogique (CNDP), des universités, de laboratoires de recherche, du CNED, mais aussi représentants du secteur privé de l'édition et du matériel scolaire, de la littérature pour la jeunesse ou du logiciel éducatif et du parascolaire.

Une des conclusions fortes qui peut être tirée des visites qui se sont déroulées aux États-Unis est, sans doute, que les recherches du *Media Lab* du *MIT* nous projettent dans une société fortement assistée par ordinateur, y compris dans la vie quotidienne. Les développements logiciels et les interfaces se veulent de plus en plus adaptés à la communication avec des humains, de manière à prendre place aisément dans la vie personnelle et professionnelle ; dans le même temps, la miniaturisation des appareils et leur capacité à se connecter sans fil augmentent rapidement. On peut imaginer des conséquences notables qui toucheront nécessairement, aussi, l'éducation.

1. Ce mouvement de la scolarisation à domicile qui connaît un réel succès, répond au goût de l'individualisme et à l'intérêt porté prioritairement à la communauté à laquelle on appartient ; s'y ajoutent l'attrait pour tout ce qui paraît « naturel » et la crainte de la violence parfois présente dans les écoles. On ne peut s'empêcher de penser qu'il y a là une forte source d'inégalité.

Le déroulement de la mission d'étude au Canada a montré, de son côté, que la question des ressources numériques pour l'éducation se pose au Québec avec la même acuité qu'en France : aide à la création pour les éditeurs, aide à l'acquisition de matériels pour les établissements scolaires, réflexion sur les liens entre manuel scolaire et autres formes de ressources, tous ces aspects font débat et les modèles théoriques ou économiques ne sont pas identifiés. L'autonomie des provinces canadiennes est, en outre, intéressante à observer au regard des nouvelles mesures de décentralisation et de déconcentration mises en œuvre en France : gestion plus proche des écoles, implication de bénévoles ou d'entreprises locales dans des programmes de proximité, recherche de solutions adaptées au contexte, concertation plus aisée ; en revanche, risques de déséquilibres provoqués par des disparités économiques et géographiques, éclatement du marché pour les équipements et les ressources. La coordination au niveau de l'État reste présente, dans un pays où (il faut le souligner) elle est assurée, pour partie, par le ministère de l'industrie.

Conclusion : des objectifs multiples, pour un plus grand rayonnement

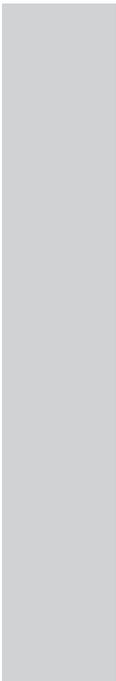
La variété de la vingtaine de missions conduites en Amérique du Nord, au cours de ces deux dernières années, donne la mesure de la multiplicité des interventions de l'inspection générale de l'éducation nationale à l'étranger. Au-delà des missions d'étude, des interventions auprès du réseau des établissements français ou de telle ou telle action de coopération éducative, de nombreuses sollicitations d'opérateurs français, étrangers ou internationaux, publics ou privés, amènent en outre l'IGEN à réaliser, tantôt de façon ponctuelle, tantôt dans le cadre de programmes de coopération organisés, de nombreuses missions d'expertise, dans beaucoup d'autres parties du monde.

Engagée dans une cinquantaine de pays, l'inspection générale est amenée à déployer son action plus particulièrement en direction de certaines zones, comme l'Afrique du Nord qui constitue une des principales destinations de cette action et a accueilli le quart des missions extérieures accomplies ces deux dernières années. L'importance et la diversité des opérations de coopération éducative que conduit la France, principalement au Maroc et en Tunisie, pour accompagner ces deux pays dans la réorganisation et le développement de leur système d'éducation, expliquent aisément le poids de cette zone géographique, au regard d'autres parties du monde, telle l'Asie, par exemple, où les interventions de l'inspection générale ne s'inscrivent pas dans le même type de démarche et ne génèrent pas forcément la mise en œuvre de programmes de coopération lourds et étalés dans le temps.

Cela pose, d'ailleurs, le problème de la disponibilité de l'IGEN. L'impossibilité de multiplier les déplacements hors de nos frontières, compte tenu de l'ampleur et du nombre de ses tâches en France même, la conduit à donner la priorité aux demandes extérieures et aux attentes officielles ; elle doit aussi s'efforcer de trouver un équilibre, indispensable, entre ces sollicitations et ses propres préoccupations qui entrent ainsi en concurrence.

C'est donc dans cet esprit qu'elle cherche à rationaliser ses interventions hors de nos frontières et qu'elle s'appuie de plus en plus, pour ce faire, sur les corps d'inspection territoriaux auxquels elle confie, tout en en gardant la maîtrise, le relais de son action pour certaines opérations d'évaluation et de contrôle à l'étranger. C'est aussi dans cet esprit qu'elle tend à privilégier les missions à objectifs multiples, cherchant systématiquement, désormais, à lier ses interventions pour l'enseignement français à l'étranger à des actions de coopération, renforçant ainsi, chaque fois qu'elle le peut, des liens par trop ténus entre les systèmes d'éducation.

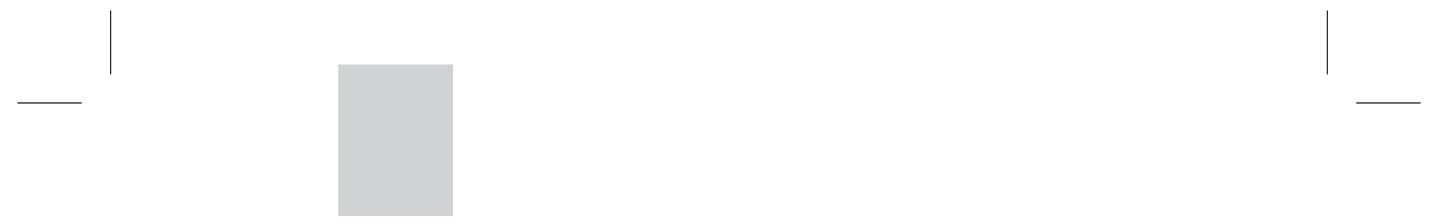
Les missions conduites par l'inspection générale dans un cadre international sont utiles et appréciées. La rigueur de ses diagnostics et de ses évaluations, comme la pertinence de ses avis sont unanimement reconnues. Sa volonté d'évolution, de réorientation et de redéploiement progressif de ses moyens n'a d'autre ambition que d'améliorer encore sa capacité d'expertise et d'en faire une composante essentielle du rayonnement de notre système d'éducation à l'étranger.



TROISIÈME PARTIE

Enseignement supérieur et recherche : nouveaux enjeux, nouveaux choix





Introduction

La compétence de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) s'exerce sur l'ensemble du système d'éducation, de formation et de recherche. Au travers de missions de contrôle, d'évaluation ou d'expertise, elle intervient sur un vaste champ qui va du préélémentaire à l'université ou au CNRS.

S'agissant du domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, elle est conduite à observer, dans le cadre d'un suivi permanent, le fonctionnement des universités et des grands organismes de recherche. Sur la base de ses investigations sur le terrain, elle approfondit aussi quelques grandes thématiques liées aux politiques publiques et parfois à l'actualité.

C'est ainsi qu'à la demande du ministre, elle a dressé un bilan des textes et des pratiques en matière d'autonomie des universités et examiné les possibilités de son accroissement. Elle a également, à la conjonction de la formation et de la recherche, observé la mise en place, au sein des universités, des écoles doctorales. Elle a enfin examiné la situation et le financement de la recherche publique en France, de manière globale puis dans le secteur particulier des hautes technologies, en s'efforçant d'établir, aussi souvent que possible, des comparaisons internationales.

Telles sont les trois questions qu'il est apparu intéressant de développer ici.

Universités : vers plus d'autonomie ?

Posée dans son principe dès la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur de 1968, l'autonomie des universités a été confirmée et consacrée par la loi du 26 janvier 1984.

Dans son article 20, celle-ci dispose en effet que « les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière ». Depuis 1989, l'autonomie des universités, incarnée dans un projet de développement à quatre ans, s'exerce dans le cadre d'une politique contractuelle entre le ministère et les établissements. Le code de l'éducation précise, dans son article L 711-1, que « leurs activités de formation, de recherche et de documentation peuvent faire l'objet de contrats d'établissement pluriannuels [...]. Ces contrats fixent certaines obligations des établissements et prévoient les moyens et emplois correspondants pouvant être mis à leur disposition par l'État ». Il ajoute que « les établissements rendent compte périodiquement de l'exécution de leurs engagements ; leurs rapports sont soumis au comité national d'évaluation prévu à l'article L 242-1 ».

Le législateur a donc mis en place toutes les conditions d'un exercice réel de l'autonomie des universités, ainsi que toutes celles d'un contrôle par les instances tutélaires.

En 2001, la conférence des présidents d'université (CPU), représentation nationale des présidents, à l'occasion de son colloque annuel consacré à ce thème, a demandé davantage d'autonomie : « La pertinence et l'efficacité des missions de service qui lui sont reconnues imposent que l'université dispose d'une autonomie de gestion et de pilotage considérablement renforcée. » Cette demande portait en particulier sur la dévolution du patrimoine. La CPU ajoutait : « En contrepartie, le rôle régulateur de l'État doit être conforté : coordination entre universités et garantie d'un accès équitable à l'offre de service public d'enseignement supérieur. »

À la demande du ministre, l'IGAENR a conduit une étude sur ce thème de l'autonomie. Elle s'est efforcée pour cela d'identifier, au regard du dispositif normatif en vigueur, les points d'application de l'autonomie, tant

dans l'exercice des missions qu'au travers des leviers spécifiques qui permettent sa mise en œuvre.

Parallèlement, une mission conjointe, associant l'IGAENR, l'inspection générale des finances (IGF) et le conseil général des ponts et chaussées (CGPC), était chargée de dresser un état des lieux exhaustif en matière de gestion financière et patrimoniale des universités. Il lui était demandé d'apprécier l'état financier des universités, d'analyser la situation de leur patrimoine, d'évaluer leurs outils et leurs capacités de gestion, afin de mesurer les besoins en ce domaine pour un plein exercice de leur autonomie. Elle était invitée aussi à dégager des solutions permettant d'améliorer la gestion du patrimoine dans le sens, notamment, d'une plus grande responsabilisation des acteurs. Il lui appartenait, enfin, de préciser les modalités d'une éventuelle dévolution aux universités des biens actuellement propriété de l'État, dans la perspective d'un renforcement de leur autonomie et de la mise en place d'un budget global des universités.

Avant de dégager les perspectives possibles concernant le champ et les modalités de l'autonomie, on procédera à un état des lieux de son exercice en examinant les marges de manœuvre, théoriques et réelles, dont disposent les universités, d'une part dans la définition de leur politique et dans l'accomplissement de leurs missions fondamentales, d'autre part dans leurs pratiques de gestion.

La part d'autonomie dans la définition de la politique et dans l'exercice des missions fondamentales

Il importe d'examiner la marge d'autonomie dont disposent les universités dans leur propre gouvernement, puis dans l'exercice de leurs missions essentielles de formation et de recherche.

La part d'autonomie dans le gouvernement de l'université

L'université dispose d'un certain pouvoir en matière d'organisation et de fonctionnement

Si la loi du 26 janvier 1984 relative à l'enseignement supérieur fixe le statut des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et l'articulation entre les différentes composantes (unités de formation et de recherche/UFR ou instituts), les services généraux et les services communs qu'ils regroupent, elle prévoit néanmoins, dans son article 22, que les établissements déterminent, « par délibérations statutaires prises à la

majorité des deux tiers des membres en exercice du conseil d'administration, leurs statuts et leurs structures internes ».

Dans des conditions d'exercice bornées par le cadre du service public d'enseignement supérieur, les universités conservent donc une marge d'ajustement relative à la structuration interne et au fonctionnement de leurs instances. Elles se sont efforcées, au fil du temps, de mieux l'exploiter et de l'accroître en développant des stratégies appropriées :

- association des composantes au management de l'université : les directeurs d'UFR, constitués en collèges ou conférences, se réunissent régulièrement ;
- renforcement des équipes de direction, élargies bien au-delà des trois vice-présidents des conseils statutaires que sont le conseil d'administration, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) ; souvent, les trois vice-présidents des conseils coordonnent des vice-présidents délégués ; il s'agit de créer les conditions d'un consensus suffisant ;
- fonctionnement du conseil d'administration, en distinguant par exemple les mesures donnant lieu à débat (les délibérations en matière statutaire sont régies par des règles de majorité très exigeantes) et les mesures soumises au vote sans débat.

L'université construit un projet stratégique propre et passe contrat sur cette base avec sa tutelle

■ *La politique de projet*

Forts de cette autonomie d'organisation et de fonctionnement, les établissements peuvent être en mesure d'arrêter une politique qui leur soit propre. Sur la base d'un diagnostic de leur situation, ils adoptent une stratégie qui s'incarne dans un projet de développement quadriennal.

Le projet présente les priorités dégagées à l'issue d'un débat démocratique. Il précise les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs et prévoit une évaluation de l'action conduite.

Peut-être le rythme quadriennal est-il parfois un peu court pour une réflexion stratégique à moyen terme. Il reste qu'à travers son projet l'établissement dispose d'un mode privilégié d'expression de son autonomie.

■ *La politique de contrat*

Le projet d'établissement sert de base à la politique contractuelle engagée entre l'État et chaque université à partir de 1989 et refondée en 1998.

Depuis 1989 en effet, le « projet quadriennal de développement » constitue l'ancrage d'un contrat signé entre chaque université et l'État. Cette politique contractuelle, parce qu'elle s'appuie sur des engagements réciproques, reconnaît l'autonomie, lui donne corps et la régule. Elle

s'efforce de concilier le respect des priorités nationales et l'initiative propre des établissements.

À travers ce contrat, le ministère entend accompagner le projet de développement de l'établissement, sur la base d'un engagement mutuel de quatre ans intégrant, pendant cette durée, l'attribution de moyens spécifiques.

Telle est du moins la démarche théorique. Si la discussion contractuelle entre le ministère et les universités est censée partir du projet et se terminer sur le contrat, on constate en effet, au fil du temps, que les concepts restent flous et que, selon les établissements, projets, projets de contrats et contrats demeurent parfois confondus.

Ainsi, certaines universités (Strasbourg I, Bordeaux I) n'ont pas de projet formalisé, mais un projet de contrat qui tient lieu de projet. Le contrat, de son côté, ne suit pas toujours les évolutions du projet. Gage de moyens supplémentaires, il donne lieu à des actions qui, sous des formes variées, tendent à se poursuivre de contrat en contrat. La tentation est forte d'y inclure le plus possible de programmes soutenus par le ministère. On s'éloigne alors de la spécificité et des priorités propres de l'établissement, incarnées dans son projet, pour se contenter de soutenir quelques priorités nationales prises en charge par celui-ci. Les hésitations sur ce point demeurent. Dans cette problématique, où les notions mêmes d'autonomie et de régulation sont en cause, la doctrine n'apparaît pas clairement fixée.

Il paraît donc nécessaire de redéfinir les concepts et les objets de la politique contractuelle. Le projet doit permettre à l'établissement de prévoir et de maîtriser son avenir ; le contrat doit être centré sur un nombre réduit d'actions en prise directe avec les enjeux du projet, dans le souci de renforcer sa responsabilité propre. Les évolutions récentes tant en matière d'organisation et d'offre des formations dans un cadre européen (licence, master, doctorat/LMD) que d'exploitation ou de valorisation de la recherche (services d'activités industrielles et commerciales/SAIC) constituent un contexte favorable au développement de la capacité d'initiative des universités et au renforcement de la politique contractuelle.

L'université initie des partenariats avec les collectivités et les entreprises

Parce qu'il est plus facile de développer l'autonomie lorsqu'on peut échapper à une relation bilatérale avec l'État, le partenariat avec d'autres acteurs est l'une des voies empruntées par les universités pour conforter leur autonomie.

Depuis une vingtaine d'années, en effet, elles se sont largement ouvertes sur des partenaires extérieurs : grands organismes de recherche, pour la création des unités mixtes ou associées, mais aussi collectivités territoriales et entreprises.

L'instauration des contrats de plan État-Région a largement favorisé le développement de partenariats avec les collectivités territoriales. Ainsi l'établissement se dégage-t-il de sa tutelle pour mieux s'insérer dans son environnement local et régional.

À l'égard du monde économique, la liberté contractuelle des universités est forte. Ce lien partenarial, condition de leur professionnalisation, participe à la construction de leur identité, tout en étant générateur de ressources propres qui renforcent leur autonomie. Il facilite, le plus souvent, la valorisation ou le transfert des résultats de la recherche et favorise la bonne insertion de l'université dans son environnement. On regrette toutefois, dans cette démarche nécessaire, le manque de structures de concertation appropriées et la fréquentation trop souvent épisodique des conseils d'administration par les personnalités extérieures.

La part d'autonomie pédagogique dans l'exercice de la mission de formation

Une autonomie reconnue dans un cadre nationalement régulé

La loi de 1984 confère aux universités la responsabilité de leur politique de formation et la capacité de la définir : elles « définissent leur politique de formation, de recherche et de documentation, dans le cadre de la réglementation nationale et dans le respect de leurs engagements contractuels ».

Ainsi l'autonomie des universités est-elle, au premier chef, de nature pédagogique. Elle vise, en répondant à la diversité des besoins et à la demande socio-économique dans un contexte évolutif et concurrentiel, à assurer à l'offre de formation toute l'adaptabilité nécessaire.

Cette responsabilité est partagée par les composantes, les UFR, dont certaines bénéficient de prérogatives particulières (UFR de médecine, odontologie, pharmacie, instituts et écoles internes aux universités), au risque de voir, d'ailleurs, l'autonomie de celles-ci entrer en concurrence, voire en conflit, avec celle de l'université.

En outre, dans le cadre d'une mission de service public, l'État reste le garant de la cohésion de l'ensemble du système. Il assure la régulation en matière de programmation et de développement des formations et d'habilitation des diplômes nationaux.

Une évolution qui a accru cette part d'autonomie

■ *La réglementation*

L'évolution de la réglementation et des procédures depuis 1984 a permis de larges initiatives universitaires.

Au-delà de la possibilité pour une université de créer des formations et des diplômes qui lui sont propres, la réglementation qui régit les diplômes nationaux s'est faite de moins en moins contraignante :

- la réglementation des diplômes d'études supérieures spécialisées (DESS) et des diplômes d'études approfondies (DEA) n'indique que les finalités et les règles d'organisation ;
- la création, en 1994, des licences pluridisciplinaires laisse aux universités la définition et l'organisation des cursus ainsi que la détermination des titres y donnant accès ;
- l'arrêté du 15 avril 1997 sur l'organisation des diplômes d'études universitaires générales (DEUG), licences et maîtrises, maintient des exigences nationales mais les contenus d'enseignement ne sont plus aussi précis. Il permet en outre de valider les études d'un semestre de stage en entreprise, dans un souci de professionnalisation ou d'un semestre dans une université européenne, dans un souci de mobilité étudiante ;
- la création, en 1999, des licences professionnelles marque un nouveau tournant dans les relations entre la tutelle et les universités, dans le sens d'une plus grande responsabilisation de ces dernières. En effet, pour la première fois, elles peuvent proposer des formations de 2^e cycle dont il leur revient de définir les dénominations, les contenus, les volumes horaires et les partenariats.

■ *Les procédures*

Les procédures, elles aussi, ont évolué dans le sens d'une plus grande autonomie des universités.

L'offre de formation, on l'a vu, est désormais contractualisée : le contrat passé avec le ministère sur la base des axes stratégiques définis par chaque université matérialise la reconnaissance de l'autonomie pédagogique.

En outre, les procédures d'habilitation des diplômes ont été progressivement modifiées : l'analyse sur dossier de la conformité de l'offre de formation à la réglementation laisse place à une étude plus pratique sur le terrain dans le cadre d'une négociation avec l'établissement. Par ailleurs, ces procédures s'inscrivent dans le cadre du volontariat. L'État n'impose aucune formation ou diplôme. Il appartient à chaque université de solliciter l'habilitation de ses formations.

Un contexte favorable à de nouvelles avancées

■ *Une situation de concurrence nationale et internationale*

La chute sensible des effectifs d'étudiants entre 1995 et 2002 place les universités dans une situation de concurrence nationale accentuée et les conduit à une stratégie offensive de recrutement. En outre, les moyens techniques d'accès aux formations (campus numériques) renforcent cette concurrence,

tant au niveau national qu'international. Dans ces conditions, l'offre de formation devient aujourd'hui un enjeu stratégique pour les universités.

■ *Une nécessaire attention au renouvellement de la pédagogie*

Au-delà de l'offre elle-même, les universités sont amenées, devant la décroissance de la démographie étudiante, à mettre en place des stratégies d'évitement des abandons d'étude et d'élargissement des viviers par la validation des acquis de l'expérience et par la formation continue. L'accueil de nouveaux publics, à la fois plus hétérogènes et plus exigeants sur la qualité de l'acte pédagogique, les conduit dès lors à s'intéresser plus que par le passé aux méthodes pédagogiques et à la didactique des disciplines, où s'affirme pleinement leur autonomie pédagogique.

■ *La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur*

La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et l'engagement des universités dans le dispositif LMD, sur la base du volontariat et à leur rythme, leur ouvrent des marges d'initiative et l'occasion d'une politique volontariste. Les universités visitées alors qu'elles étaient en phase de contractualisation ont toutes opté pour une présentation de leur offre de formation selon le schéma européen. La nécessité de concevoir les programmes et les diplômes les ont conduites à faire le choix d'un pilotage novateur : le processus d'élaboration est largement participatif ; une réflexion est engagée sur les finalités et les contenus des enseignements. Les échanges sur les pratiques participent à la nouvelle dynamique. Le CEVU, naguère souvent absent dans la phase d'élaboration de l'offre, y joue maintenant un rôle moteur.

Dans ce cadre nouveau, à échelle européenne, l'offre de formation devient pour chaque université l'expression d'une politique d'établissement. Les équipes de direction se sont saisies de la liberté qu'offrent les textes sur le LMD pour repenser l'organisation des formations et mettre en valeur leurs spécificités. Dans cette démarche, la culture propre des universités, leurs traditions, leurs conceptions du service d'enseignement supérieur ont fréquemment guidé leurs choix stratégiques, les conduisant comme Strasbourg I à développer leur offre à partir des mastères ou au contraire, comme l'université du Maine, à élargir leurs bases de recrutement au niveau de la licence et à faire une place importante à la professionnalisation.

Enfin la mise en place du LMD n'est pas sans incidence sur la structuration même de l'université. Elle induit à court terme une réflexion sur les modes d'organisation administrative les plus adéquats pour gérer des formations à caractère interdisciplinaire ou pluridisciplinaire.

■ *Le développement de coopérations dans et hors de l'institution*

Dans une situation concurrentielle où la lisibilité de l'offre est devenue une nécessité, une régulation interne et une coopération interuniversitaire paraissent devoir s'imposer. Ce partenariat interne peut s'opérer dans le cadre d'une politique de site (coopérations interuniversitaires) ou de colla-

borations intersites (cohabilitations). Il se double inévitablement, hors de l'institution universitaire, de partenariats locaux tant avec le monde économique du fait du développement accentué des formations professionnalisées qu'avec les collectivités, en raison du rôle qu'il leur appartient désormais de jouer dans la carte des formations professionnelles postbaccalauréat et du poids des priorités régionales définies dans les contrats de plan État-région (CPER).

La part d'autonomie dans l'exercice de la mission de recherche

Les principes et l'organisation de la recherche publique en France restent, pour l'essentiel, fondés sur le dispositif mis en place par la loi d'orientation et de programmation du 15 juillet 1982 complétée, pour l'enseignement supérieur, par la loi du 26 janvier 1984 puis, quinze ans plus tard, par la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation.

Les établissements d'enseignement supérieur ont ainsi une vocation de « formation à la recherche et par la recherche ». Ils développent diverses formes d'association avec les grands organismes publics de recherche, qu'il s'agisse d'établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) comme le centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'institut national supérieur de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'institut national de recherches agronomiques (INRA), d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) comme le commissariat à l'énergie atomique (CEA), le centre national d'études spatiales (CNES), l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), ou encore de fondations. On relève que plus de 80 % des unités du CNRS se trouvent en milieu universitaire.

Les freins à l'autonomie

Si la réglementation est peu normative, ce qui semble favoriser l'autonomie, dans les faits cette dernière est doublement limitée.

Elle l'est d'abord par le poids des organismes de recherche, sans lesquels il est difficile pour les universités de développer une recherche de qualité. De plus, les moyens mis par ces organismes à la disposition des unités mixtes ou associées ne transitent pas par l'université d'accueil.

L'autonomie est limitée aussi par le rôle de la tutelle et par ses pratiques. En effet, contrairement au reste des crédits de l'université, ceux de la recherche échappent à la globalisation et sont « fléchés », c'est-à-dire attribués équipe par équipe. On peut même avoir le sentiment d'une tutelle très présente et qui laisse peu de marge à une politique d'établissement. Ainsi, la direction de la recherche répartit-elle dans une large mesure ses crédits laboratoire par laboratoire, ses allocations de recherche DEA par DEA, puis école doctorale par école doctorale.

L'essor progressif d'une politique scientifique d'établissement

En dépit de ces contraintes, les universités n'en disposent pas moins de leviers pour définir et mettre en œuvre une véritable politique scientifique, à travers une stratégie de recherche.

Un pas important vers la reconnaissance d'une politique d'établissement a été, en 1990, l'instauration d'un bonus qualité recherche (BQR), qui permet à une université de prélever jusqu'à 15 % des sommes allouées à chacune de ses équipes, qu'il s'agisse des crédits de recherche ou des recettes apportées par les contrats de recherche. Certaines universités ont ainsi su construire des politiques d'établissement, particulièrement en matière d'accompagnement et de soutien à la progression de leurs équipes.

Un autre facteur a été la mise en place progressive de crédits affectés, non pas à des laboratoires, mais à des actions décidées par l'établissement lui-même, sur une ligne dite « présidentielle ». L'établissement dispose donc de ce fait d'une certaine souplesse d'action. De même que la traditionnelle procédure d'habilitation des diplômés s'efface peu à peu dans une approche globale de l'offre de formation, de même l'appréciation globale de la politique scientifique de l'établissement doit remplacer peu à peu une discussion laboratoire par laboratoire.

Même si les projets de recherche auxquels les contrats quadriennaux font référence sont encore loin d'être de véritables contrats stratégiques, l'émancipation de la tutelle ministérielle et l'émergence d'une politique propre à l'établissement s'affirment progressivement. Elles trouvent leur expression dans une pratique de plus en plus autonome du recrutement et de l'affectation des enseignants chercheurs.

En outre, la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation a marqué une étape importante en permettant aux établissements de créer les SAIC, dont les décrets d'application ont été publiés en 2002. Les universités peuvent désormais gérer dans un cadre juridique sécurisé des activités lucratives valorisant les résultats de la recherche et alimenter ainsi les moyens de leurs politiques¹.

Enfin la mise en œuvre récente du 6^e programme cadre de recherche et développement technologique (PCRD), doté de 17,5 milliards d'euros pour la période 2002-2006, offre l'opportunité aux universités et à leurs équipes de mener dans ce cadre leur propre stratégie et de prendre une place déterminante dans l'espace européen de la recherche².

1. Cf. *Rapport général 2001* de l'IGAENR, La Documentation française, p. 189-206.

2. Cf. *Rapport général 2003* de l'IGAENR, La Documentation française, p. 187-210.

Les marges d'autonomie dans les pratiques de gestion

La gestion des ressources humaines

Une autonomie réelle passe par une politique de gestion des ressources humaines de qualité. Celle-ci constitue en effet un élément déterminant dans la construction d'une offre de formation. Elle est aussi l'une des conditions essentielles d'une politique de recherche.

L'établissement a-t-il le pouvoir de recruter des personnels adaptés à ses besoins et qui répondent aux objectifs de sa politique : développement d'une offre de formation lisible, structuration d'une recherche de qualité, possibilité de nouer des partenariats avec l'environnement socio-économique ?

Malgré ses limites, le cadre réglementaire actuel offre des marges non négligeables d'autonomie.

Un domaine où l'autonomie rencontre des limites

Les personnels de l'université étant des fonctionnaires, l'autonomie des établissements reste limitée par les dispositions du statut général de la fonction publique. La part de l'autonomie dans la gestion des ressources humaines est nécessairement restreinte dès lors que les personnels sont régis par des statuts nationaux. Néanmoins, la possibilité d'une gestion en masse indiciaire, aujourd'hui contraire aux dispositions de l'ordonnance organique de 1959, pourrait être favorisée par la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Les limites sont liées aussi aux corps universitaires, organisés autour des disciplines. Cela est visible dans le domaine du recrutement où les disciplines, à travers les commissions de spécialistes et les sections du conseil national des universités (CNU), jouent un rôle important. En outre, la qualification des enseignants chercheurs est reconnue par une instance nationale, ce qui réduit l'autonomie des établissements.

Dans certaines composantes, notamment les UFR médicales, les emplois de personnel hospitalo-universitaire sont affectés sans avis des instances de l'université sur la spécialité de ces emplois. Le président et le conseil d'administration de l'université ne disposent pas non plus d'un pouvoir d'intervention ou d'un droit de veto sur l'affectation directe par l'État de moyens en personnels aux instituts et écoles internes, notamment les instituts universitaires de technologie (IUT).

La marge d'autonomie des établissements est aussi extrêmement faible en matière de fixation des obligations de service des personnels : on constate une quasi-impossibilité de moduler les obligations de service des enseignants.

Quant à la gestion des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service (IATOS), la coexistence d'un grand nombre de corps et d'établissements d'affectation est l'une des limites à la déconcentration des décisions. La taille critique minimum de cinquante agents d'un corps pour les actes de gestion collective n'est, à cet égard, que rarement atteinte.

Une évolution qui tend cependant à renforcer le rôle des établissements

L'évolution de la réglementation est allée vers un renforcement du rôle des établissements dans le recrutement, la promotion ou la gestion indemnitaire des personnels. Les universités disposent aujourd'hui de certains leviers pour mener une politique de gestion des emplois, tant dans le recrutement que dans le déroulement des carrières.

■ *Les personnels d'enseignement*

S'agissant du recrutement, l'établissement est libre de redéployer des emplois entre les disciplines, et le ministère ne peut imposer une coloration disciplinaire.

Pour les enseignants chercheurs, le système actuel – qualification par le CNU, recrutement par l'établissement – paraît avoir trouvé un équilibre satisfaisant.

L'établissement peut publier un emploi vacant ou avoir une politique d'accueil d'invités, de chercheurs en détachement ou de recrutement de professionnels : autant de décisions qui relèvent des conseils d'administration.

De même, les instances des établissements sont seules compétentes pour le recrutement des enseignants du second degré et celui des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER).

Les universités disposent enfin d'un certain pouvoir dans la gestion des carrières. Le décret statutaire des enseignants chercheurs prévoit, depuis 1992, qu'au moins la moitié des promotions se fait au niveau local. Quant aux primes pour charges administratives et aux primes pédagogiques, désormais globalisées et, depuis 2002, inscrites aux budgets des établissements, elles sont attribuées sous la responsabilité des CA et du président de l'université.

■ *Les personnels non enseignants*

Pour les personnels non enseignants, on trouve moins de dispositifs favorables à l'autonomie, car les corps sont nombreux et présentent une certaine rigidité statutaire. Quelques avancées significatives ont cependant pu être réalisées. Par exemple, depuis la dernière modification du statut des personnels ingénieurs, techniques, de recherche et de formation (ITRF) en 2001, leur recrutement suit une procédure inspirée de la liste de qualification : les établissements recrutent au travers d'un dispositif de concours d'admission par poste les candidats qui ont été déclarés admissibles sur une liste nationale.

■ *La recherche*

Dans le domaine de la recherche, la politique d'un établissement doit viser à créer un environnement intellectuel attractif et à favoriser les conditions environnementales des équipes de recherche.

Au moment où 40 % des enseignants chercheurs vont être remplacés dans les dix ans à venir, la qualité de la politique de recrutement dans les universités sera un facteur décisif pour l'avenir de la recherche française.

D'ores et déjà l'affichage systématique d'un « profil recherche » pour tout recrutement d'enseignant chercheur est inscrit dans nombre de contrats d'établissement. De même y est fréquemment évoquée la possibilité de redéploiements au profit des thèmes prioritaires.

La recherche de l'attractivité se traduit par des crédits destinés à accompagner l'arrivée de nouveaux enseignants chercheurs, financés sur le BQR ou sur la ligne présidentielle. L'affirmation de la Cour des comptes, selon laquelle un tiers des universités n'a pas de politique de recrutement des enseignants chercheurs pourrait être renversée de manière positive : deux tiers des universités, au moins au niveau de la déclaration d'intention, ont une politique scientifique.

La seule mesure nouvelle actuellement envisageable serait de décentraliser la gestion des primes de recherche et d'encadrement doctoral et d'en inscrire, comme pour l'ensemble des primes, les crédits au budget des établissements ou (solution intermédiaire) de mettre en place un système comparable à celui des promotions : moitié au plan national, moitié au plan local.

En résumé, les établissements disposent bien, en matière de gestion des ressources humaines, d'une part d'autonomie, même s'il est sans doute plus facile de la mettre en œuvre dans des établissements de grande taille, pour ce qui concerne notamment la politique de recrutement et les promotions. Sauf à remettre en cause l'appartenance à la fonction publique d'État et l'existence d'une instance nationale pour le recrutement et la gestion des enseignants chercheurs, il est difficile néanmoins d'aller beaucoup plus loin, à l'exception de quelques marges supplémentaires qui demeurent possibles.

Quelques marges supplémentaires apparaissent possibles

Dans la gestion des enseignants chercheurs, deux pouvoirs nouveaux pourraient être délégués aux établissements :

- alors que la moitié des congés sabbatiques est répartie actuellement par le CNU, l'autre étant par les établissements, la totalité de ces congés devrait pouvoir être attribuée par les universités ;
- la mise en délégation des enseignants chercheurs, actuellement gérée par l'administration centrale, pourrait être, elle aussi, déconcentrée sur l'établissement.

La gestion des personnels IATOS, quant à elle, semble pouvoir être sensiblement améliorée par l'harmonisation des régimes indemnitaires, le recours plus fréquent à des postes à profil pour les personnels de catégorie A, le développement des emplois fonctionnels et une meilleure prise en compte des besoins des universités dans la formation des attachés d'administration scolaire et universitaire (AASU). La procédure de recrutement de ces personnels, réformée en 2001, gagnerait encore en pertinence et en efficacité si l'on donnait à l'admissibilité une valeur pluriannuelle et si l'on inter-pénétrait les viviers des EPSCP et des EPST.

Enfin, qu'il s'agisse des enseignants chercheurs ou des personnels IATOS, l'amélioration du système d'information apparaît dans tous les cas comme une condition indispensable pour aller vers davantage d'autonomie.

La gestion financière et comptable

La gestion des moyens financiers constitue évidemment l'un des enjeux majeurs de l'autonomie. Il importe donc d'examiner quelle est, dans ce domaine, la marge de manœuvre reconnue par les textes et consacrée par les pratiques.

On relève un certain nombre de limites à l'autonomie

■ *Une structuration budgétaire éclatée*

L'organisation budgétaire fragmentée des universités apparaît comme un frein à la mobilisation des marges de manœuvre.

De ce fait, le budget de l'université ne se présente pas véritablement comme un budget global et cohérent dans ses priorités mais davantage comme la consolidation des budgets propres de ses différentes composantes, lesquels sont eux-mêmes l'agrégation de nombreux centres de responsabilité, chaque entité jouissant d'une forte autonomie dans la définition de son activité.

Entretenant la persistance d'une tradition facultaire, la loi reconnaît une forte autonomie budgétaire aux composantes, mais c'est au détriment de l'autonomie de l'entité universitaire et des pouvoirs du président.

Par ailleurs les relations entre les ordonnateurs secondaires et l'ordonnateur principal sont très insuffisamment hiérarchisées, ce qui nuit à la tenue des comptes et à l'information financière.

■ *Un pilotage insuffisant*

On ne trouve pas dans les établissements un pilotage par la performance, qui reposerait sur la définition d'objectifs, la connaissance des coûts et la mesure de l'efficacité. Plus généralement, pour la part qu'elles maîtrisent, les universités ne pratiquent pas une budgétisation assise sur l'expertise des besoins et

l'arbitrage entre les priorités. Le développement d'une saine pratique du contrôle de gestion, reposant sur une connaissance des coûts au service d'une meilleure allocation des moyens, apparaît indispensable dans la plupart des établissements.

■ *Des ressources propres limitées*

Ces ressources des universités se répartissent pour l'essentiel en trois masses : les droits d'inscription qui, fixés par arrêté ministériel, sont totalement encadrés par l'État ; la taxe d'apprentissage, dont le produit est affecté, et les actions de formation continue, même si l'institution universitaire reste en ce domaine un opérateur modeste ; enfin les activités de recherche, avec les retombées financières que les établissements peuvent tirer, à travers des contrats, de leurs relations avec les acteurs économiques.

Ces ressources propres représentent moins du tiers des moyens budgétaires des universités, et seulement 10 % de leurs ressources totales. Leur autonomie financière, de ce point de vue, est donc faible.

En outre, les marges de manœuvre diffèrent sensiblement selon les types d'établissement. Ainsi, les petites universités pluridisciplinaires sont les plus dépendantes à l'égard de l'État avec un taux global de subvention qui s'élève à 68,39 %, tandis que celui des universités juridiques n'est en moyenne que de 52,12 %. Ce sont ces dernières en effet qui affichent le taux le plus élevé de ressources propres (44,44 %) devant les universités scientifiques (42,99 %), alors que les ressources propres des petites universités pluridisciplinaires ne représentent que 25,11 % de leurs ressources totales.

Les universités n'en disposent pas moins, dans le domaine financier, d'un réel espace de liberté

Si le recteur d'académie, chancelier des universités, exerce un contrôle sur le budget, ce contrôle porte plus sur la légalité des décisions que sur leur opportunité et demeure, somme toute, assez formel.

Cette autonomie des établissements est renforcée en outre par une amélioration récente de la gestion comptable. En effet, la réforme de l'instruction budgétaire et comptable applicable aux universités (M 9-3), qui prend en compte à la fois le nouveau plan comptable de 1999 et certaines particularités inhérentes à la nature et à l'activité des EPSCP, est entrée en vigueur en 2000. Cette réforme vise à doter les établissements d'éléments de pilotage financiers modernes pour leur permettre d'assurer une meilleure maîtrise de masses financières de plus en plus importantes et les faire progresser dans l'analyse et la connaissance des coûts complets. Elle a aussi permis d'introduire des concepts financiers de droit commun dans le document budgétaire en établissant un lien entre la section de fonctionnement et la section d'investissement.

L'une des conséquences de cette nouvelle comptabilité est l'obligation de saisir le patrimoine à l'actif du bilan et de mettre en place, corrélativement, une politique d'amortissement de l'ensemble des biens de l'établissement. À ce titre, les amortissements correspondant à la dépréciation des biens immobiliers doivent être désormais inscrits au budget. Cette comptabilisation du patrimoine, en conformité avec le plan comptable général, vise aussi à rétablir la véritable nature des réserves des universités.

Ce changement contribue à accroître la lisibilité des budgets des universités et les aide à prendre toutes les décisions en parfaite connaissance des moyens dont elles disposent et à apprécier la réalité de leurs réserves.

L'importance de ces réserves est évidemment essentielle lorsqu'il s'agit de mesurer l'autonomie financière d'un établissement. L'exercice n'est cependant pas facile. Les chiffres disponibles en la matière sont souvent sujets à caution et varient d'une évaluation à l'autre. La richesse des universités est loin sans doute d'être aussi importante que pourrait le laisser penser une lecture brute des comptes financiers. En fait, la richesse apparaît plus dans les UFR et les composantes qu'au niveau central. Ce sont surtout elles qui disposent d'une marge de manœuvre financière.

La qualité de cette gestion mérite d'être améliorée

La mécanique de financement des universités associe deux dispositifs : celui de la dotation globale, qui favorise l'autonomie, et celui des subventions fléchées qui, au contraire, renforce le poids de la tutelle.

Les subventions de l'État reposent, à titre principal, sur un socle commun, la dotation globale de fonctionnement (DGF). Pour mieux responsabiliser les établissements, le choix a été fait de rendre la DGF fongible et de leur laisser en aval l'entière liberté de leurs choix de gestion.

La mission conjointe IGAENR-IGF-CGPC évoquée plus haut n'a pas manqué de relever certaines dérives. Si les dépenses de personnel sont pour l'essentiel prises en charge par le budget de l'État, sont imputées sur celui des universités les dépenses d'heures complémentaires, les primes de responsabilité pédagogique et de charges administratives ainsi que la masse salariale des agents non titulaires recrutés par les établissements.

Or, les arbitrages internes sont favorables aux dépenses de personnel. Alors que, de 1997 à 2003, le taux d'encadrement s'est amélioré de 15 % sous l'effet de la diminution des effectifs d'étudiants et de l'augmentation des emplois d'enseignants et du potentiel pédagogique, le besoin en heures complémentaires a crû de 38 %. Cette croissance résulte principalement du développement des filières de formation. L'absence de contrôle de l'administration centrale sur la conformité des formations aux maquettes habilitées, du rectorat sur la légalité de l'attribution des décharges et de l'université sur l'effectivité du service des enseignants rendent inopérants les rares verrous institués par les textes ou les conseils d'administration des universités.

Le laxisme voire l'illégalité des attributions de primes liées aux responsabilités pédagogiques, administratives ou d'encadrement de la recherche et l'absence de respect des textes en cette matière tendent à transformer ces primes en simples compléments de rémunération.

De plus, la mission conjointe a souligné la difficulté d'établir une photographie de la situation financière des universités, en raison de l'état de leurs comptes, les pratiques comptables étant peu conformes aux principes et les règles comptables non respectées – ce qui compromet la possibilité d'un pilotage financier pertinent.

La gestion patrimoniale

Cette question a été au cœur du travail de la mission conjointe.

La situation au regard du droit

Actuellement, les universités ne sont pas propriétaires de leur patrimoine immobilier, qui appartient en quasi-totalité à l'État, dont il représente d'ailleurs 20 % du patrimoine immobilier total.

La loi du 10 juillet 1989 a transféré aux établissements d'enseignement supérieur les droits et obligations du propriétaire, à l'exclusion du droit de disposition et d'affectation des biens. Les universités assurent donc depuis 1989 ces droits et obligations et disposent en totale autonomie financière des moyens alloués pour l'entretien et la maintenance des locaux.

Cette autonomie est surtout porteuse d'obligations, puisque l'État l'a limitée en conservant le droit de disposition et d'affectation. Les établissements ne peuvent donc pas procéder à la cession des actifs immobiliers, ni délivrer des autorisations d'occupation temporaire du domaine public constitutive de droits réels.

En matière de construction ou de restructuration lourde, l'autonomie des universités est en outre limitée par une procédure qui fait une large place à la déconcentration, la quasi-totalité des moyens financiers passant par les CPER, même si la maîtrise d'ouvrage des opérations leur est déléguée dans 35 % des cas.

La qualité actuelle de la gestion

La mission a dressé un constat critique de la situation actuelle. Au vu de son diagnostic, la gestion du patrimoine immobilier apparaît mal maîtrisée, tant par les universités que par la tutelle.

■ *Cette gestion est mal maîtrisée par les universités*

Les difficultés portent d'abord sur la connaissance même du patrimoine. Faute d'outils fiables, les établissements ont du mal à disposer d'un inven-

taire précis. Ils connaissent mal l'état de leur patrimoine, ce qui nuit à la qualité de la programmation des travaux de maintenance.

À l'exception de ceux effectués à l'occasion de l'application du plan de mise en sécurité couvrant la période 2000-2006, il n'existe pas de diagnostics régulièrement mis à jour et pas non plus, en conséquence, de plans de maintenance. Les travaux réalisés relèvent finalement à titre principal du domaine curatif, et portent sur les aspects les plus visibles de la maintenance.

Les difficultés portent ensuite sur l'utilisation du patrimoine immobilier. Les établissements n'ont pas de vision globale sur la répartition fonctionnelle de leurs locaux, et méconnaissent donc jusqu'à leur mode d'utilisation. En effet, le principe d'affectation et d'appartenance des locaux aux composantes reste l'élément opérationnel déterminant dans la gestion de l'utilisation du patrimoine immobilier.

L'inadéquation qualitative et quantitative des surfaces occupées aux besoins des établissements entraîne une surconsommation de moyens.

Cette surconsommation se traduit d'abord par l'ouverture de locaux neufs et l'accroissement continu des surfaces. Ces constructions nouvelles, justifiées par la croissance rapide des effectifs étudiants au long du plan « universités 2000 », ne le sont plus à partir de 1998, dans un contexte de décroissance des populations étudiantes et de maillage désormais achevé du territoire. L'incapacité des universités d'objectiver leurs besoins véritables est à l'origine d'une politique immobilière incontrôlée, doublement génératrice de coûts : le coût immédiat de construction, partiellement financé par les collectivités territoriales dans le cadre des CPER ; les coûts induits de maintenance, d'entretien et de fonctionnement, imputés en presque totalité à l'État. Ceux-ci sont loin d'être négligeables : le coût total annuel des surfaces créées entre 1997 et 2002 s'établit à plus de 41 M€ en 2002, hors coût des constructions elles-mêmes.

Cette situation, qui résulte d'un manque de responsabilité de la part de tous les partenaires, conduit à une sous-utilisation des espaces, hormis le cas des universités parisiennes. L'éventuelle inadaptation aux besoins des locaux existants ainsi que les implantations dispersées ou délocalisées constituent les principaux facteurs de cette sous-utilisation. Mais d'autres facteurs y contribuent, comme le mode de gestion des locaux, centralisé ou confié aux UFR, avec, dans ce cas, un moindre taux d'utilisation ou encore la courte durée de l'année universitaire. Une optimisation des surfaces et de leur usage permettrait, à n'en pas douter, de diminuer les coûts d'investissement comme de fonctionnement.

Les difficultés portent enfin sur la maintenance de ce patrimoine, en raison d'un manque de gestion prévisionnelle et de moyens insuffisants. Cette insuffisance des moyens consacrés à la maintenance immobilière résulte pour une part significative d'arbitrages qui lui sont défavorables au sein des universités.

■ *Cette gestion n'est pas mieux maîtrisée par la tutelle*

On constate une méconnaissance, par la tutelle, de l'état du patrimoine universitaire, ce qui fragilise le financement : le niveau de l'enveloppe allouée repose, dans ces conditions, sur les informations, purement déclaratives, communiquées par les établissements.

Les universités exercent les droits et obligations du propriétaire sur le patrimoine mis à leur disposition par l'État. Elles disposent à ce titre de quatre sources de financement public : la DGF, qui prend en compte les surfaces déclarées, les crédits de maintenance, les crédits attribués dans le cadre du plan sécurité et des crédits inscrits aux CPER.

Le montant des crédits de maintenance alloués aux universités est insuffisant. Il représente en effet la moitié environ des besoins normatifs de maintenance.

De plus, le principe même d'une allocation de ressources sur critères et fléchée n'incite pas à assurer le pilotage de la fonction immobilière. L'échelon politique des universités n'est pas mobilisé sur les « obligations du propriétaire » et la qualité de la politique immobilière n'est pas évaluée.

Il apparaît que la maintenance de l'immobilier universitaire n'a pas un caractère prioritaire tant pour la tutelle que pour les universités et que les sommes accordées à son financement constituent une simple variable d'ajustement.

Les voies d'amendement

Il s'agit de favoriser une meilleure gestion du patrimoine universitaire, tout en promouvant une plus grande responsabilité des établissements dans l'exercice de leur autonomie. Dans ses préconisations, la mission conjointe s'est montrée mesurée, particulièrement sur la question de la dévolution.

Elle a proposé certaines mesures qui ne constituent pas, en elles-mêmes, des accroissements d'autonomie de choix : c'est ainsi qu'elle suggère que les dépenses de maintenance, tout comme les dépenses de mise en sécurité des locaux, soient désormais considérées comme des dépenses obligatoires.

Pour progresser dans la gestion du patrimoine, la mission estime nécessaire de passer d'un management par la ressource à un management stratégique. Les universités doivent avoir en la matière une politique : à partir d'un bilan de l'existant, elles sont invitées à élaborer des schémas directeurs immobiliers pluriannuels, qui feraient partie intégrante du projet d'établissement.

Un nouveau système de financement doit être élaboré, visant à casser l'effet déresponsabilisant de l'actuel dispositif. Un diagnostic initial et un plan de maintenance seraient établis selon un cahier des charges commun à l'ensemble des universités, puis un volume et un échéancier du plan de maintenance seraient arrêtés dans le cadre du contrat quadriennal de développement.

Quant à la dévolution aux universités de la pleine propriété du patrimoine immobilier qu'elles occupent, souhaitée par la CPU, elle correspond, selon la mission, à une tendance politique forte autant que consensuelle en faveur de l'autonomie de ces établissements publics. Elle s'inscrit dans la logique de leur responsabilisation et peut contribuer à créer une nouvelle dynamique universitaire : elle donnerait en effet aux établissements la capacité de valoriser leur patrimoine immobilier et apporterait l'assurance d'une meilleure cohérence globale avec la mission de maintenance qui leur est déjà confiée.

Deux questions se posent néanmoins. La première concerne la capacité des universités qui n'atteignent pas une certaine masse critique de se doter des compétences nécessaires. La seconde concerne le coût important que représenterait ce projet de dévolution pour les finances publiques. Sa mise en œuvre supposerait en effet que les universités supportent réellement les obligations du propriétaire : amortissement véritable des biens reçus en dévolution, donc charge pour les budgets des universités, avec des financements à trouver nécessairement auprès de l'État compte tenu de leur volume ; transfert de la contrainte de renouvellement de ces biens.

Ce projet de réforme pourrait être réduit dans son ambition en s'en tenant à la seule modification du régime de propriété, sans changer les équilibres de financement et en conservant à l'État la charge financière du renouvellement. Les universités n'auraient pas alors à supporter la contrainte financière d'amortissement, ni celle du renouvellement. Néanmoins, ces contraintes étant liées constitutivement à la procédure de dévolution, on pourrait penser que cette dernière risquerait, en ce cas, de demeurer largement formelle.

Une autonomie à refonder ?

Les conditions indispensables à un meilleur exercice de l'autonomie

Dans l'hypothèse d'un renforcement de l'autonomie des universités, que beaucoup appellent de leurs vœux, il importe d'identifier les diverses capacités dont celles-ci devraient être dotées pour faire face à de nouveaux enjeux.

La capacité de réunir les éléments des choix

Si l'autonomie donne la capacité d'effectuer des choix, encore faut-il que ces choix soient éclairés. L'établissement doit être à même d'établir un diagnostic, d'identifier ses forces et ses faiblesses, de construire des hypothèses d'évolution. Il doit disposer d'un solide système d'information et d'outils d'aide à la décision.

Certains établissements se sont engagés dans cette voie. C'est le cas par exemple de l'université de Poitiers, qui dispose d'un bilan de son offre de formation sur trois exercices, ce qui lui permet de dessiner une cartographie des formations susceptibles d'être revues. D'autres ont encore à progresser. Les freins tiennent le plus souvent à l'absence de culture de la mesure et de l'évaluation, ainsi qu'aux résistances qu'opposent les composantes aux équipes de direction.

La capacité d'établir des priorités

En confrontant le souhaitable et le possible, les projets et les moyens, il faut réaliser des arbitrages et définir une stratégie appropriée.

■ *En matière d'offre de formation*

Jusqu'à une date récente, l'offre globale a crû de façon importante, nonobstant la baisse des effectifs, et sans que la charge d'enseignement qu'elle génère soit réellement maîtrisée. Cette croissance s'est effectuée de façon désordonnée, sans référence à une carte des formations et sans que la relation aux moyens réellement disponibles soit explicitement identifiée.

Confrontées aux demandes, les universités ont souvent renvoyé la responsabilité du choix sur le ministère, qui, dans le souci de respecter l'autonomie, ne l'a pas effectué. Il est vrai que les règles actuelles de majorité, qui peuvent être bloquantes, constituent un frein aux capacités de régulation qu'implique l'exercice de l'autonomie.

■ *En matière d'offre scientifique*

L'offre scientifique reste fortement régulée par l'extérieur, c'est-à-dire par le ministère et les grands organismes sollicités en vue de constituer des unités mixtes de recherche. Certains établissements, cependant, se sont dotés de dispositifs spécifiques, comme par exemple, les *visiting committees*.

La capacité de mettre en œuvre les choix et de les inscrire dans le fonctionnement de l'établissement

Le rôle des composantes est, dans ce domaine, décisif : la réalisation des choix repose sur l'échelon le plus proche de la base, particulièrement dans le domaine de la formation. L'enjeu et la difficulté sont de les associer au développement de l'établissement. La mobilisation des ressources et leur éventuel redéploiement constituent à cet égard un point sensible. L'autonomie de l'établissement s'accommode mal de la persistance de pratiques contraires à son unité budgétaire, favorisées encore trop souvent par certaines dispositions légales et réglementaires qui mériteraient sans doute d'être abrogées.

La capacité d'évaluer les résultats obtenus et d'en tirer les enseignements

Le bilan d'activité, qui rend compte des actions réalisées par les différents services et composantes, devrait devenir une pratique systématique.

L'évaluation du contrat quadriennal pourrait permettre de mesurer la pertinence et l'efficacité des stratégies retenues.

Cette capacité reste encore embryonnaire dans de nombreuses universités, avec d'heureuses exceptions, telle que Strasbourg I, dont le président dispose chaque mois d'un tableau de bord couvrant les principaux domaines du pilotage.

Des capacités spécifiques en matière de recherche

Le renforcement de l'autonomie dans le domaine de la recherche passe par plusieurs conditions :

- la capacité de l'établissement concerné d'attirer et de garder des enseignants chercheurs de qualité ;
- celle d'atteindre, au moins sur quelques thèmes, l'excellence ;
- celle d'investir dans l'environnement de la recherche (services d'appui, veille sur l'émergence, développement de la pluridisciplinarité, etc.), ce qui suppose un volume d'activités suffisant.

La nécessaire amélioration du pilotage budgétaire et financier des universités

Il importe de passer d'un management par la ressource à un management stratégique, où les notions de projet, de résultats, de performances et d'indicateurs sont au cœur d'une nouvelle politique contractuelle qui permette à la tutelle d'orienter *a priori* et de contrôler *a posteriori* l'ensemble des actions des universités. Une telle évolution est à la fois nécessaire pour un pilotage maîtrisé et indispensable pour s'inscrire dès 2006 dans la logique du dispositif de la LOLF.

Du côté des universités

Bien des progrès demeurent possibles :

- améliorer les pratiques comptables afin de disposer d'une image plus fidèle et plus fiable de la situation financière ;
- structurer le pilotage des moyens à travers une direction financière affermie et centralisée, qui s'appuie sur un véritable contrôle de gestion ;
- renforcer l'unité budgétaire des universités, afin de développer la gouvernance interne et d'asseoir la position du président, qui se heurte souvent à l'indépendance des composantes et de leurs démembrements.

Du côté de la tutelle

Il s'agit, pour l'essentiel, de rénover la politique contractuelle et d'améliorer l'exercice de la tutelle budgétaire.

La procédure contractuelle vise à mettre en cohérence les objectifs de l'État, qui finance l'essentiel de l'activité des établissements, et l'autonomie que la loi leur reconnaît. L'assiette des contrats quadriennaux pourrait être élargie à l'ensemble des moyens des établissements. Les moyens attribués par l'État (hors masse salariale) ne doivent plus être fléchés mais alloués sous la forme d'une dotation globale.

La tutelle budgétaire du recteur mérite d'être mieux organisée, ce qui implique de renforcer la cellule « enseignement supérieur » des rectorats par des agents disposant de solides compétences administratives et financières.

La fiabilité des comptes devrait être certifiée, soit par un commissaire aux comptes, conformément aux orientations de la loi sur la sécurité financière, soit par le trésorier-payeur général, qui, au-delà des vérifications portant sur la tenue des comptes, serait appelé à juger, dans un rapport présenté au conseil d'administration, de leur sincérité.

Pour une tutelle renouvelée

Parce que la régulation apparaît actuellement insuffisante, il importe d'accompagner l'accroissement constaté de l'autonomie par de nouveaux dispositifs.

La régulation apparaît actuellement insuffisante

La tutelle se révèle souvent faible. Soucieux de respecter et de développer l'autonomie, le ministère reste bien en deçà des prérogatives que lui confère la loi. Les exemples abondent.

■ *Le contrôle de légalité*

Comme l'a montré un rapport assez récent de l'IGAENR ¹, le contrôle de légalité reste peu exercé sur différents aspects : droits d'inscription, règlements de scolarité, structure des établissements, gestion des primes, recrutement de contractuels, etc. Tout juste y a-t-il eu, depuis, amélioration sur le point substantiel des droits d'inscription illégaux.

■ *Le contrôle budgétaire et financier*

Le contrôle budgétaire et financier a été quelque peu laissé en déshérence au cours des dernières années. Les recteurs ne disposent pas toujours, dans leurs services, des compétences financières pour remplir leur rôle statutaire en matière de contrôle budgétaire. Quant à l'administration centrale, elle se

1. *Le contrôle de légalité des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, juin 2001.

contente souvent dans ce domaine d'une exploitation des comptes financiers tardive, archaïque et peu utilisée.

■ *La carte universitaire*

La carte universitaire reste une « arlésienne ». Prévues par la loi de 1984 qui la définit comme « le cadre des décisions relatives à la localisation géographique des établissements, à l'implantation des formations supérieures et des activités de recherche et de documentation, aux habilitations à délivrer des diplômes nationaux et à la répartition des moyens », elle n'a jamais été mise en place. Aussi la carte des implantations universitaires s'est-elle faite de manière anarchique, parfois sous la pression de collectivités territoriales fortement investies et avec les conséquences que l'on imagine en matière de coûts. De là l'absence de lisibilité du tissu de l'enseignement supérieur. Il a fallu attendre les années 2000, avec la parution du schéma de services collectifs, pour voir apparaître les premières tentatives de régulation.

Le problème demeure néanmoins posé et le développement des formations professionnelles en université, notamment dans les IUT, rend encore plus complexe l'articulation entre la carte universitaire et le schéma des formations postbac : la préservation d'une cohérence académique nécessite sur ce point une collaboration avec les recteurs qui soit plus active et moins formelle qu'elle ne l'est aujourd'hui.

■ *La politique de l'emploi scientifique*

La politique de l'emploi scientifique n'est pas maîtrisée. On est passé d'une situation où l'administration centrale, dans le cadre d'un « collectif emplois », se prononçait sur la coloration disciplinaire de chaque poste vacant ou créé à une procédure où le ministère ne regarde plus rien faute d'un travail commun entre les directions de l'enseignement supérieur et de la recherche et d'une interaction suffisante avec la politique contractuelle. C'est un petit miracle si la somme des décisions prises par les établissements n'aboutit pas à de trop mauvais résultats en termes d'équilibre entre les besoins de l'enseignement et ceux de la recherche.

■ *Les habilitations*

On constate un empilement des habilitations. Il n'est pas logique que leur nombre ait continué de progresser alors que les effectifs d'étudiants ont diminué. Les chiffres sont à cet égard éloquentes : alors qu'en cinq ans (de 1997-1998 à 2001-2002) le nombre d'étudiants a baissé de 3 %, celui des diplômes s'est accru, lui, de 18 %.

■ *Le système d'information*

Le système d'information demeure insuffisant. En le comparant à la richesse des informations disponibles pour l'enseignement secondaire, on mesure l'insuffisance du système actuel, partagé entre le ministère et les établisse-

ments, même si des progrès ont été accomplis, notamment dans l'analyse des parcours des étudiants.

■ *Le rôle du recteur*

Le rôle du recteur est minoré. Le ministère n'a jamais défini de manière précise ce qu'il attend du recteur chancelier en matière d'enseignement supérieur. Les recteurs n'utilisent pas – et ils n'y sont pas incités par l'administration centrale – toutes les possibilités que leur donnent les textes existants. S'ils sont fortement présents dans la préparation et le suivi des contrats de plan État-Région et dans le domaine des constructions universitaires, ils restent largement absents de la vie des établissements. Les recteurs assistent rarement aux conseils d'administration et leur représentation y est souvent subalterne. Ils ne sont pas, en outre, du moins pour la période récente, associés à l'élaboration des contrats d'établissement, ni même consultés sur leur contenu.

L'accroissement constaté de l'autonomie appelle de nouveaux dispositifs de régulation

■ *Affiner le système d'information et de pilotage*

La mise en œuvre de la LOLF, comme celle du dispositif LMD, vont exiger la constitution d'un système d'information solide.

Chacun en a pris conscience. Les divers observatoires des parcours et de l'insertion des étudiants mis en place par de nombreuses universités apportent déjà des informations qu'il serait utile d'harmoniser et d'agréger. La création récente, à l'administration centrale, d'un bureau consacré à l'analyse et à la modernisation de la gestion marque également un progrès.

Les besoins sont grands. Tout est à construire ou à reconstruire dans le domaine de l'information budgétaire, financière et comptable. Beaucoup reste à faire également dans la connaissance de l'organisation des enseignements et du service des enseignants. À cet égard, les possibilités qu'offrent des applications informatiques comme APOGEE (« application pour l'organisation de la gestion des enseignants et des étudiants ») ou HARPEGE (« harmonisation de la gestion des personnels ») pourraient être plus complètement exploitées.

■ *Développer l'évaluation*

Les établissements sont invités à faire un bilan de l'exécution de leur contrat avant d'aborder la présentation d'un nouveau projet. Ces bilans sont inégaux et s'apparentent parfois à de simples bilans d'activité. La plupart du temps, ils ne constituent pas de véritables évaluations.

La question des contrats n'est d'ailleurs qu'un aspect d'une culture de l'évaluation qui n'a pas encore suffisamment pénétré le monde universitaire. Il apparaît en effet indispensable que les responsables et tous les acteurs aient une connaissance précise des réalités de l'établissement.

La comparaison avec d'autres universités européennes met en évidence la nécessité de développer les démarches d'auto-évaluation dans la perspective d'une amélioration régulière de la qualité. La recherche de convergence entre les systèmes universitaires passe par l'obligation de transparence.

C'est dire que le développement d'une culture de l'évaluation constitue un enjeu majeur pour les universités et une condition du renforcement de leur autonomie.

■ *Promouvoir une véritable politique de la carte universitaire*

La concurrence entre les universités est une réalité qui ne peut être niée. Les évolutions structurelles des prochaines années risquent de l'accroître. Cette compétition est nationale, entre les filières universitaires et les autres, comme entre filières sélectives et non sélectives. Elle est aussi internationale, nos universités étant en concurrence avec celles d'autres pays. Elle est particulièrement prégnante, et naturelle, en matière de recherche.

Il appartient au ministère de jouer pleinement son rôle de régulateur, de veiller à ne pas laisser se creuser de nouvelles inégalités et de trouver l'organisation territoriale la plus efficace. Tel est l'enjeu d'une carte universitaire. Pour rationaliser le dispositif existant, quelques principes ont été retenus et approuvés par le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) : arrêter l'essaimage et ne plus créer de nouveaux sites universitaires, affirmer une certaine spécialisation des universités, recommander la mise en réseau des universités sur le plan régional ou interrégional.

Se pose la question des regroupements, les 180 établissements sous tutelle du ministère ne disposant pas tous de la taille critique. S'agissant des écoles d'ingénieurs ou des écoles de gestion, des regroupements ont déjà eu lieu, à l'initiative du ministère pour les unes ou, pour les autres, afin de mieux affronter la concurrence internationale. Il faut sans doute aller plus loin. La question concerne particulièrement le cas des sites pluriuniversitaires.

■ *Réévaluer le rôle des recteurs chanceliers*

La logique de la décentralisation, qui étend les compétences de la région, fait du recteur l'interlocuteur privilégié du président de région.

Il est donc nécessaire que le recteur assure pleinement les missions qui sont les siennes en matière de contrôle de légalité ou de contrôle budgétaire. Cela suppose un renforcement, auprès de lui, de la compétence d'analyse financière.

Il conviendrait aussi de l'associer plus largement à la négociation contractuelle quadriennale.

Conclusion

Dans son récent rapport général sur l'évaluation du système éducatif ¹, la Cour des comptes écrivait : « L'autonomie des universités n'a de réalité que si ces établissements sont à même d'affirmer leur identité, de se doter d'un gouvernement solide et de définir une stratégie de développement prenant appui sur une véritable politique financière. »

Tel qu'il apparaît à travers l'étude de l'inspection générale, le fonctionnement du système universitaire, appréhendé globalement, repose pour l'heure sur des autonomies parallèles qui ne se conjuguent pas nécessairement en autonomie d'établissement. La structure même de l'entité universitaire, en effet, met aux prises les autonomies superposées des enseignants chercheurs, dont l'indépendance est reconnue, celles des disciplines, des composantes et de l'établissement lui-même.

Aussi l'autonomie est-elle sans doute moins à étendre qu'à approfondir, moins à élargir qu'à consolider et, pour une part, à refonder. Il semble en tout cas exister, autour de cette notion, un consensus sur plusieurs points :

- c'est afin de mieux remplir leurs missions que les universités ont besoin d'autonomie. Celle-ci n'est pas une fin en soi mais un moyen d'améliorer le fonctionnement des universités, c'est-à-dire de renforcer leur réactivité, leur créativité et leur efficience ;
- cette autonomie doit être régulée. Elle doit l'être d'abord par l'État qui est garant du fonctionnement et de la qualité du service public. Cela implique que l'État, qui finance très largement les missions des universités, définisse les orientations nationales et labellise les diplômes. Sans doute est-il souhaitable à cet égard de restructurer la politique contractuelle dans le sens d'une meilleure expression des objectifs assignés aux universités et d'une mesure plus précise des résultats qu'elles obtiennent ;
- rendre autonome doit responsabiliser. La contrepartie d'une autonomie renforcée est une évaluation accrue, tant des projets que des résultats. Le ministre en posait d'ailleurs lui-même le principe en octobre 2002 : « L'autonomie renforcée des universités implique en corollaire une évaluation plus rigoureuse tant des projets que des résultats. L'évaluation publique de la qualité est une mission de service public. »

Trois facteurs contribuent aujourd'hui à rendre urgente cette démarche d'approfondissement ou de refondation de l'autonomie des universités :

- en matière de formation et de recherche, la construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche et la mise en place de la structure LMD élargissent le cadre stratégique dans lequel s'exerce l'autonomie des établissements et exigent harmonisation et cohérence ;

- en matière de gestion, la mise en œuvre de la LOLF impose le passage à un management stratégique par objectifs et une mesure précise des résultats en termes d'efficacité, de qualité et d'efficience, à travers une batterie d'indicateurs pertinents de suivi ;
- en matière de relations partenariales, l'accélération récente du double mouvement de déconcentration et de décentralisation impose de clarifier les responsabilités respectives de la tutelle ministérielle, du rectorat et des collectivités territoriales comme des directions d'établissement et de mieux définir la nature et le fonctionnement de leurs interrelations.

Écoles doctorales : un dispositif à conforter

L'autonomie ne constitue pas une fin en soi. Elle a pour objectif de permettre un fonctionnement plus efficace des universités. Dès lors, elle doit concerner l'ensemble du champ de leurs compétences. Or, si la formation des étudiants reste, aux yeux de tous, la mission fondamentale et première des universités, les missions de recherche et de formation à la recherche n'ont pas moins d'importance.

C'est précisément dans le souci d'assurer un meilleur exercice de cette mission de formation à la recherche qu'ont été créées dans un passé récent les écoles doctorales. Destinées à encadrer les étudiants qui découvrent les activités de recherche dans le cadre d'un diplôme d'études approfondies (DEA) ou qui s'y engagent plus complètement dans celui d'un doctorat, à les aider dans la conduite de leurs travaux comme dans la préparation de leur avenir, elles se situent par définition au carrefour des activités de formation et de recherche.

Introduites en France au début des années 1990, les écoles doctorales ont été généralisées durant les années 1998-2002 à l'occasion des vagues de contractualisation entre les universités et le ministère. À la rentrée 2003, l'objectif d'un maillage complet du tissu des établissements habilités à délivrer le doctorat était atteint : 315 écoles doctorales étaient au service d'un peu plus de 100 000 étudiants.

L'arrêté du 25 avril 2002 leur donne mission d'organiser l'ensemble des études doctorales, à savoir l'année de préparation d'un DEA ou d'un mastère recherche et les trois années qui conduisent, en principe, à la thèse et au doctorat.

Confiée à l'IGAENR, l'évaluation du fonctionnement et de la place des écoles doctorales a eu pour objet de faire le point sur les modalités concrètes d'application de l'arrêté du 25 avril 2002 relatif aux études doctorales, texte qui a redéfini les attributions et l'organisation des écoles. Elle s'est appuyée sur l'examen d'un échantillon de 37 écoles de toutes spécialités dans des établissements de dimensions diverses ¹, sur les 315 écoles accréditées en 2003 (soit 11 % du total).

1. Aix-Marseille II, Bordeaux I, Dijon, Grenoble I, institut national polytechnique de Lorraine, Nancy I, Nancy II, Metz, Paris XIII, Strasbourg III, Tours.

L'investigation a porté sur l'organisation des écoles doctorales, structures légères aux moyens modestes, sur leur fonctionnement et l'exercice de leurs missions, enfin sur le positionnement de ces dispositifs récents mais déjà reconnus ¹.

L'organisation : des structures légères aux moyens modestes.

Des structures légères

Pour qui retient la distinction classique entre administrations de gestion et administrations de mission, les écoles doctorales se rangent clairement dans cette seconde catégorie. Il en résulte une organisation légère qui apparaît comme la structure la plus appropriée au regard de leur finalité. La conception organisationnelle qui prévaut est en effet celle d'une structure souple, fédérant divers laboratoires de recherche et stimulant l'interdisciplinarité.

Chaque école doctorale dispose d'un directeur, parfois d'un codirecteur, ainsi que d'une à deux (éventuellement) secrétaires à temps plein ou à temps partagé.

L'arrêté du 25 avril 2002 prévoit dans son article 19 que chaque école se dote d'un conseil, composé de douze à vingt-quatre membres. Il comprend, pour les deux tiers de ses membres, des responsables d'unités de formation, des responsables d'unités de recherche et des étudiants, le troisième tiers étant composé de personnalités extérieures. Sous des appellations diverses, chaque école s'est effectivement dotée d'un tel conseil, qui se réunit en moyenne deux ou trois fois par an.

Si le fonctionnement de cette instance est dans l'ensemble satisfaisant, on déplore souvent l'absence de participation des membres extérieurs sollicités en qualité de personnalités qualifiées, ce qui rend largement illusoire l'ouverture du conseil d'école à cette catégorie de membres. Parfois aussi, on regrette que le mode de désignation des membres demeure opaque et que le conseil traite davantage des problèmes pratiques que des questions scientifiques.

Dans la plupart des régions, les responsables universitaires entendent promouvoir une approche concertée des écoles doctorales. Le cas des trois universités d'Aix-Marseille en offre un bon exemple. Outre une procédure commune pour l'attribution des allocations de recherche, la coordination touche d'autres domaines : l'inscription en thèse, le suivi des

doctorants, l'organisation des doctorales, la présentation des thèses, la méthodologie d'évaluation scientifique, la mutualisation des ressources documentaires, etc.

C'est la même approche que l'on retrouve à Grenoble avec le collège doctoral de l'université Joseph-Fourier et le « supercollège » au sein duquel les écoles doctorales de cette université, de l'université Pierre-Mendès-France et de l'institut national polytechnique de Grenoble développent une concertation dynamique.

Enfin, à Strasbourg, on trouve un « collège doctoral européen », créé en 1999 par une convention passée entre les trois universités de la ville et le groupement d'intérêt public (GIP) « pôle universitaire européen de Strasbourg ».

Des moyens modestes

Structures légères, les écoles doctorales disposent, en règle générale, de ressources limitées, tant en locaux et en équipements qu'en personnels et en crédits.

Une double impression prévaut : celle d'un budget de fonctionnement *stricto sensu* suffisant dans un contexte d'insuffisance globale des moyens disponibles.

Les écoles doctorales disposent en effet d'un budget propre destiné à couvrir trois types de dépenses : les actions de formation, le fonctionnement courant et les salaires ou appointements des personnels de secrétariat, dans le cas où ils sont mis à leur charge. Ce budget est financé, pour l'essentiel, par une subvention annuelle prévue au volet « recherche » du contrat quadriennal passé entre l'administration centrale et chaque université. Cette subvention est, en moyenne, de l'ordre de 38 000 €. À cette ressource s'ajoute parfois une dotation spécifique de l'établissement de rattachement, prélevée sur sa dotation globale de fonctionnement ou celle des établissements de rattachement lorsque l'école rassemble des formations de plusieurs universités. Il est clair néanmoins que les écoles ne gèrent pas la totalité des moyens mobilisés par la formation doctorale et que leur budget propre n'en représente qu'une faible partie.

C'est surtout en matière de locaux et plus encore de personnels que les écoles doctorales se sentent à l'étroit. Face aux structures plus anciennes (les unités de formation et de recherche – UFR – et leurs DEA), naturellement jalouses de leurs moyens, les écoles doctorales se trouvent encore, pour la plupart, en position de cadettes, au stade de première installation et parfois d'installation de fortune. Si les moyens en locaux et en équipements sont dans quelques cas relativement confortables, ils restent la plupart du temps d'une grande modestie. Il est rare que l'école dispose en propre de locaux véritablement adaptés à l'accueil des doctorants.

La limitation des moyens en personnels laisse souvent les écoles insatisfaites de la façon dont elles s'acquittent de leurs missions, soit dans la partie amont (accueil et information), soit dans la partie centrale (animation et suivi des études, formations complémentaires), soit plus encore dans la partie aval (l'après-thèse). Au regard des dispositions de l'arrêté du 25 avril 2002, aucune école n'est encore parvenue à satisfaire toutes les exigences du cahier des charges.

Le fonctionnement : un double travail d'encadrement des étudiants et de préparation à leur avenir professionnel

L'encadrement des étudiants de troisième cycle

Si cette mission première est diversement assumée, les écoles doctorales constituent néanmoins un apport indéniable pour les doctorants dans l'accomplissement de leur projet.

L'encadrement de la thèse

■ *La « charte des thèses » et sa mise en œuvre*

Le besoin d'un code de déontologie s'est particulièrement fait sentir au milieu des années 1990, les associations de doctorants revendiquant alors fortement une reconnaissance et une amélioration du statut du thésard.

La réponse à ce besoin s'est traduite par l'élaboration, en 1998, par le ministère de la recherche, d'une charte type visant à réguler les relations entre le doctorant et son milieu. Les écoles doctorales sont désormais chargées, selon les termes de l'article 19 de l'arrêté du 25 avril 2002, de « veiller au respect des principes de la charte des thèses de l'établissement », dont les dispositions, en règle générale, sont empruntées au modèle ministériel. La plupart des écoles veillent à ce que cette charte, qui fonctionne à la fois comme *vade-mecum* et comme moyen de recours, soit signée par les parties concernées lors de la première inscription en thèse.

■ *Les relations avec le directeur de thèse*

La charte a le mérite de jouer un rôle régulateur dans les relations entre les quatre personnes concernées : le doctorant, le directeur de laboratoire, le directeur de l'école doctorale et, bien évidemment, le directeur de thèse.

En cas de problème sérieux entre un doctorant et son directeur de thèse, la charte énonce quelques règles de procédure en vue de rechercher une solution amiable.

Dans la plupart des cas, on perçoit l'existence d'une bonne articulation entre les écoles doctorales et les directeurs de thèse. Dans d'autres cas, relevant généralement des sciences humaines et sociales, la situation est moins satisfaisante, les écoles ayant du mal à assurer l'objectif de ne pas dépasser un ratio doctorants/HDR (enseignant habilité à diriger des recherches) raisonnable, c'est-à-dire permettant au directeur d'encadrer véritablement le doctorant. C'est ainsi qu'un directeur d'école doctorale déplore le comportement de certains professeurs qui acceptent encore de diriger simultanément la thèse de plusieurs dizaines de doctorants, ce nombre pouvant atteindre celui d'une trentaine, voire d'une quarantaine de thèses. En revanche, certaines chartes des thèses prévoient la possibilité d'un coencadrement du doctorant – formule dont l'intérêt est aujourd'hui largement reconnu.

Le financement de la thèse

D'une manière générale, les écoles doctorales considèrent qu'il est de leur responsabilité de s'assurer que les étudiants qui s'engagent dans la préparation d'une thèse vont disposer de ressources suffisantes durant cette période. La tendance observée est celle d'une plus grande rigueur que par le passé : en l'absence de financement, il arrive que l'inscription en thèse soit refusée, bien que ce principe ne soit pas fondé en droit.

La première forme de soutien financier est apportée par les allocations de recherche régies par le décret de 1985. Leur répartition entre les établissements et les écoles doctorales est perçue par l'ensemble de la communauté universitaire comme un enjeu très fort. Les écoles doctorales jouent désormais un rôle essentiel dans cette répartition entre les UFR, de même qu'au niveau des attributions individuelles.

Un des premiers acquis des écoles a consisté à adopter un texte fixant les critères d'attribution, au premier rang desquels on trouve le lien avec les priorités de la politique scientifique de l'université. C'est ainsi qu'en Lorraine, à Nancy et à Metz, les modalités de répartition des allocations ont été, dans leurs grandes lignes, débattues au sein du conseil scientifique de chaque université. À Aix-Marseille, selon les cas, les allocations sont attribuées par un jury désigné au sein de l'école doctorale ou parmi une communauté scientifique plus large, sur la base d'une sélection établie en fonction du classement à l'issue des épreuves de DEA ou après une audition des candidats.

Cette part des allocations de recherche dans les soutiens financiers bénéficiant aux thésards est très variable d'une école doctorale à l'autre. Les écoles sont souvent gênées par une information trop tardive (au mois de novembre) sur le nombre des allocations à attribuer : cette incertitude conduit à de nombreuses défections ou renoncements de doctorants.

Pour ceux qui ne peuvent bénéficier des allocations de recherche ou accéder au monitorat, les responsables des laboratoires d'accueil explorent toutes les pistes de financement possibles, de sorte qu'un montage financier soit réellement assuré aux doctorants. Ils s'efforcent notamment de déve-

lopper la possibilité d'un financement de la thèse par le biais de contrats de recherche.

Au total, les diverses sources et canaux secondaires sollicités, généralement à l'initiative des laboratoires, représentent souvent une part sensible-ment plus importante que celle des allocations de recherche.

Dans tous les cas, les financements dont bénéficient les doctorants, trop fréquemment encore qualifiés de « bourses », doivent plutôt être considérés comme un véritable salaire, justifié par le statut de « chercheur en formation » des doctorants.

L'accompagnement pédagogique

■ *Les formations dispensées à l'intention des doctorants*

Si toutes les écoles doctorales réalisent des actions de formation spécifiques à l'intention des doctorants, on observe sur ce point des modalités de mise en œuvre diversifiées.

Elles offrent à leurs doctorants des conférences visant à approfondir et élargir leur champ de référence scientifique, ainsi que des formations complémentaires pour la conduite de leur projet scientifique. Des modules de formation linguistique et méthodologique, parfois montés en collaboration avec d'autres écoles, sont les formes d'action les plus courantes.

Bien qu'elles suscitent quelques réserves, relatives notamment au temps absorbé ou à la difficulté à tirer profit de certaines conférences trop spécialisées, ces formations sont en général favorablement accueillies par les doctorants.

À cet égard, un certain clivage a parfois été observé entre les écoles relevant des sciences dites « dures » et expérimentales et celles qui relèvent des sciences humaines et sociales.

Les premières sont en général plus exigeantes vis-à-vis des doctorants et leur imposent une plus grande obligation d'assiduité. Elles leur offrent en effet des modules professionnalisants : apports méthodologiques, cours de langue anglaise (dont la maîtrise est indispensable pour la participation à des congrès internationaux), ouverture au monde de l'entreprise, etc.

Les secondes organisent moins d'enseignements, notamment méthodologiques, et fonctionnent sur un mode plus libéral quant aux obligations imposées à leurs doctorants. Dans certains cas, des directeurs de thèse vont jusqu'à dissuader les doctorants de suivre des formations complémentaires. Il en résulte que certains modules se trouvent rapidement désertés par une grande partie des doctorants inscrits.

On ne saurait pour autant opposer les deux types d'écoles, et conclure que les écoles doctorales relevant des sciences humaines et sociales sont moins performantes. Un tel jugement serait excessif au regard des constats effectués en Lorraine comme dans d'autres universités.

■ *Le suivi de la préparation des thèses*

❖ La question de la durée moyenne de la thèse

La position qu'adoptent les écoles doctorales à cet égard s'exprime dans leurs pratiques en matière d'autorisation de réinscription.

La distinction entre sciences dures et sciences humaines et sociales retrouve ici une certaine pertinence. Dans le premier cas, la durée moyenne souhaitée est généralement de trois ans et demi, quatre éventuellement. Dans le second, la durée moyenne est plus longue : une durée de cinq ou six années est parfaitement admise. Par nécessité, les doctorants qui occupent par ailleurs une fonction salariée ont une moindre disponibilité et voient leur cursus s'allonger.

Pour l'ensemble des écoles doctorales, la préoccupation affichée est cependant celle de voir les doctorants aboutir dans des délais « raisonnables ». Cette préoccupation est particulièrement marquée à l'égard des doctorants qui bénéficient d'une allocation de recherche : le contrat implicite, dans ce cas, est que la thèse soit menée à bien en trois ans et demi, y compris dans le secteur des sciences humaines et sociales.

❖ Le suivi de l'avancement des travaux

Les écoles doctorales jouent désormais un rôle de premier plan dans ce suivi.

Elles sont chargées de tâches administratives : contrôle de présence et signalement au dossier des heures de formation effectivement suivies, inscription à la soutenance de la thèse, etc. Elles s'efforcent en outre de mettre en œuvre un suivi individualisé des doctorants et de les aider dans les aspects logistiques de la préparation puis de l'édition de la thèse.

Les doctorants se voient tous offrir l'occasion de présenter leurs travaux à un moment ou à un autre. Certaines écoles ont même fort opportunément introduit une formule d'audition à mi-parcours. Chaque doctorant est invité à faire publiquement le point sur l'avancement de sa thèse à travers une présentation du sujet et de l'état de ses recherches. L'objectif consiste à vérifier, à travers ces présentations, si le sujet de la thèse est bien défini et si l'investissement du doctorant est réel.

■ *Le renforcement du sentiment d'appartenance*

Un des rôles attendus des écoles doctorales est qu'elles donnent à leurs étudiants un sentiment d'appartenance à un groupe relativement homogène, sur le modèle des écoles d'ingénieurs.

Dans ce but, elles organisent généralement des séminaires de rentrée, ainsi que des « journées de l'école doctorale » en cours d'année. Il s'agit de permettre aux doctorants de dépasser le cadre disciplinaire, de se regrouper, de mieux se connaître et de créer du lien social. En d'autres termes, de donner une unité et une identité aux écoles.

Les résultats sont encore faibles. Lorsqu'on interroge les doctorants sur leur sentiment d'appartenance institutionnelle, ils ne citent l'école doctorale qu'en troisième ou quatrième position, derrière, dans l'ordre, le laboratoire, l'université et l'institut ou la composante dont ils relèvent. Il semble bien qu'en l'absence de moyens mieux assurés et de locaux dédiés, les écoles doctorales éprouvent des difficultés à apparaître comme des « écoles » au sens plein du terme.

La préparation des étudiants à leur avenir professionnel

Le devenir professionnel des doctorants est un souci partout présent chez les responsables et animateurs des écoles doctorales. De ce fait, les écoles s'impliquent fortement dans des actions de formation et d'information destinées à préparer les futurs docteurs à leur insertion professionnelle.

Les relations entre les centres d'initiation à l'enseignement supérieur (CIES) et les écoles doctorales

Un aspect échappe largement aux écoles doctorales : la préparation aux fonctions d'enseignant chercheur, dans la mesure où la responsabilité de cette préparation incombe aux CIES.

Les liens opérationnels entre les CIES et les écoles doctorales, qui impliqueraient des actions communes, ne sont en effet pas encore parvenus à maturité. Ici ou là, comme en Lorraine, des contacts ont été établis dans le but de mettre en place un système de validation croisée des formations, mais la coordination d'ensemble reste encore à un stade embryonnaire : aucun des modules de formation que le CIES propose aux moniteurs n'est commun avec ceux de l'une ou l'autre des écoles doctorales.

L'organisation des doctoriales

Si le doctorat est un pur produit de l'université, la destinée des docteurs n'est pas fatalement de travailler dans l'enseignement supérieur ou la recherche.

C'est pourquoi, à l'initiative du ministère et avec son soutien financier ont été créées, en 1997, les doctoriales.

Il s'agit de journées spécifiques dont le but est de sensibiliser les doctorants aux débouchés hors de la sphère académique, de les informer sur l'entreprise et de les préparer ainsi à une insertion dans le monde socio-économique.

Elles répondent à un cahier des charges exigeant : séminaire résidentiel d'une semaine, regroupant de 50 à 100 doctorants de disciplines diverses, contacts avec les milieux professionnels de la région, travail en groupes de projet, soumission d'un projet à un jury. Elles donnent aux intéressés une occasion de se confronter, d'échanger et de rompre leur isolement.

Les participants soulignent volontiers deux points positifs des doctoriales : une sensibilisation aux réalités du monde de l'entreprise et la prise de conscience du potentiel de créativité qu'offre le travail en équipe.

Il reste que la formule doit sans doute évoluer. Les doctoriales semblent aujourd'hui à la recherche d'un second souffle. Représentant un investissement financier lourd, exigeant beaucoup de temps, d'énergie et de bonne volonté de la part des organisateurs, elles auront du mal à se poursuivre longtemps sans que s'émeussent les ressorts de l'enthousiasme initial. On signale aussi les réticences tenaces de certains universitaires, qui les considèrent comme une perte de temps.

Dès lors, il conviendrait sans doute d'en alléger certains aspects et de les concevoir comme un élément entièrement inclus dans le dispositif de formation.

D'autres initiatives visant à la valorisation des thèses

■ *Le « nouveau chapitre » de la thèse*

Cette expression désigne une initiative lancée à titre expérimental par le ministère de la recherche en 2000.

Elle consiste à aider les doctorants en fin de préparation de thèse à rédiger un document consacré au bilan des compétences, tout particulièrement méthodologiques, acquises au cours de leur formation doctorale, sous l'angle d'une expérience professionnelle valorisable auprès des services de recrutement des entreprises.

Malheureusement, cette expérimentation ne paraît pas avoir été généralisée. Elle n'a en tout cas pas trouvé d'applications dans les écoles doctorales de l'échantillon étudié.

■ *Un effort de présentation des thèses*

Si les écoles doctorales paraissent souhaiter avancer vers une présentation normalisée des thèses, afin de faciliter leur numérisation et ainsi leur diffusion, elles restent, pour le moment, peu prescriptives à l'égard de leurs doctorants et hésitent à alourdir à cette fin leur programme de formation.

■ *L'accompagnement après la thèse*

Il paraît intéressant de suivre les docteurs une fois leur thèse soutenue et de maintenir entre eux un réseau vivant, notamment en constituant un annuaire des anciens. Aussi cette démarche est-elle vivement encouragée. Néanmoins, en ce domaine, tout ou presque reste à faire.

Les écoles parviennent, dans des délais variables et souvent avec retard, à répondre à l'enquête annuelle du ministère sur l'insertion professionnelle des docteurs mais perdent ensuite rapidement la trace de leurs anciens étudiants.

Si l'objectif est de développer un esprit d'école, une solidarité entre les docteurs des diverses générations issues d'un même site, comme de promouvoir l'image du docteur dans les milieux professionnels, la plus grande partie du chemin demeure à parcourir. Il n'existe rien encore qui ressemble aux réseaux *alumni* des pays anglo-saxons.

Le positionnement : des structures encore récentes mais déjà reconnues

Le double ancrage de l'école doctorale dans l'enseignement et dans la recherche lui confère une place particulière et un rôle structurant dans la vie universitaire.

Les écoles doctorales ont vocation à prendre une place déterminante dans la formation de troisième cycle (enjeux pédagogiques). Elles s'appuient de plus en plus sur les laboratoires pour devenir un des acteurs de l'activité de recherche (enjeux scientifiques). Enfin, cadre d'échanges et de dialogue, elles se révèlent aussi comme des lieux de transversalité.

Les enjeux pédagogiques

Les écoles doctorales exercent un indéniable rôle structurant dans l'élaboration de l'offre de formation de 3^e cycle.

Celui-ci est particulièrement perceptible pour ce qui concerne l'articulation des écoles doctorales par rapport aux DEA des établissements puisque, juridiquement (arrêté de 2002) comme techniquement (budget, allocations de recherche...), la situation de DEA isolé n'est désormais plus possible.

Ce positionnement pourrait s'affirmer davantage avec la mise en place des nouveaux masters. La question se pose néanmoins de savoir si les écoles doctorales ne vont pas privilégier la formation doctorale et donc négliger, voire abandonner, ce qui relève du master, et plus particulièrement la seconde année qui correspond, dans le schéma actuel, au DEA.

Si, au niveau de la licence, la dimension pédagogique reste fondamentale, à celui du master, rien ne peut se monter qui ne soit appuyé sur des équipes de recherche solides. Pour que masters et doctorats ne restent pas des formations et des diplômes de spécialité qui ne pourraient s'imposer sur le marché international, les écoles doctorales représentent un relais indispensable.

Plus généralement, l'introduction, en cours, du nouveau schéma européen licence-master-doctorat (LMD) sur des périodes, respective-

ment, de trois, cinq et huit années d'études, ouvre de nouvelles perspectives quant à la place des écoles doctorales. Ce schéma les situe au cœur de la nouvelle approche, surtout si, rompant avec des logiques d'universités, dans lesquelles chaque établissement essaierait d'adapter ses formations à ce nouveau schéma, on favorise des logiques de partenariat entre établissements universitaires.

Le nouveau dispositif place donc tout naturellement les écoles doctorales au cœur des réflexions actuellement menées dans toutes les universités. Dans cette réforme qui bouscule les habitudes et doit permettre de mieux fédérer les formations dispersées dans différentes UFR, elles se trouvent placées en première ligne pour la restructuration de l'offre de formation.

Les enjeux scientifiques

Ce sont principalement les établissements qui définissent et mettent en œuvre leur politique scientifique après en avoir délibéré en conseil scientifique et en conseil d'administration. Il appartient ensuite aux laboratoires d'inscrire leur action dans ce cadre.

On ne doit donc pas s'étonner du rôle limité des écoles doctorales dans la politique scientifique des établissements : elles en sont l'expression plutôt que le moteur.

On ne relève pas, en conséquence, de concurrence entre le conseil scientifique de l'université et les conseils d'école. Si certaines écoles doctorales vont jusqu'à élaborer une déclaration de politique scientifique, l'objectif n'est pas d'introduire une ligne autonome et moins encore dissidente mais de mieux s'articuler à la politique d'ensemble.

Cependant, les occasions ne manquent pas pour les écoles doctorales de prendre position et de faire des propositions pour orienter la vie scientifique des universités dont elles relèvent. Elles sont en effet directement impliquées dans les activités et programmes scientifiques, à travers les laboratoires de recherche. La tendance communément observée est en effet celle d'un adossement de plus en plus organique des écoles doctorales aux laboratoires et à l'activité de recherche. Les relations qu'elles entretiennent avec les équipes de recherche sont constantes. Le dynamisme et la qualité des travaux de recherche entrent dans leurs préoccupations comme une donnée essentielle de leur propre dynamisme.

La création des écoles doctorales a permis en outre de mieux structurer la recherche, surtout dans les secteurs où prédominait largement l'individualisme. Elles sont en effet des lieux d'intersection et d'échanges. Si elles ont un sens, c'est bien celui de favoriser justement les approches pluridisciplinaires au sein de l'université de rattachement et entre équipes de recherche appartenant à des établissements universitaires différents. Elles

jouent un rôle de catalyseur favorisant les coopérations scientifiques, les approches transdisciplinaires et les synergies entre équipes.

Enfin, l'amélioration des conditions d'accueil de doctorants étrangers et le montage de projets de coopération avec des établissements d'autres pays, sont pour elles un autre enjeu d'importance.

Les écoles doctorales, lieux de transversalité

La structure d'une université française se caractérise par la superposition de deux niveaux : celui de l'établissement et celui des composantes. Au niveau des composantes, la spécialisation thématique se double souvent d'un cloisonnement socio-administratif.

Les écoles doctorales occupent, dans ce paysage, une place singulière. Ni composantes, ni services communs, elles rapprochent des enseignants et des chercheurs de diverses spécialités et souvent de diverses disciplines sur des objectifs opérationnels.

Parce qu'elles fédèrent des équipes de formation et des équipes de recherche, la transversalité leur est inhérente et constitue pour elles un atout en leur donnant d'emblée un rôle de rapprochement et d'unification.

Les écoles doctorales se révèlent ainsi un puissant facteur de décloisonnement et de fédéralisme, à l'échelle intra-universitaire comme à l'échelle interuniversitaire. Le cas de Grenoble, avec son collège des écoles doctorales de l'université Joseph-Fourier et son supercollège des écoles doctorales des trois universités grenobloises, en est un exemple.

De manière générale, leur rôle structurant pour ce qui concerne les formations de troisième cycle est d'ores et déjà reconnu et elles bénéficient à cet égard d'une perception très positive, qui apparaît comme le résultat de leur réelle insertion dans le paysage universitaire au cours des dernières années.

Ce positionnement institutionnel d'instance de régulation demeure toutefois fragile et reste à consolider.

Si les écoles doctorales relevant des sciences « dures » entretiennent des rapports avec les acteurs économiques, le tissu des liens avec les partenaires culturels, y compris dans le cas des écoles doctorales des sciences humaines et sociales, apparaît moins dense.

Plus encore, elles manquent d'assise institutionnelle. Elles ne sont pas en effet mentionnées dans le statut des universités. Du point de vue des partenaires extérieurs, notamment des collectivités territoriales (région et département), elles n'ont pas d'existence officielle et cet état de fait n'est pas de nature à favoriser leur plein développement.

Il serait probablement fâcheux d'ôter à ces structures leur légèreté, facteur de souplesse et de capacité d'adaptation à la réalité des situations, en

cherchant à les figer dans des cadres trop contraignants. En revanche, il pourrait être utile de les aider à mieux asseoir leur place, conformément à leur importance réelle dans le fonctionnement et le rayonnement des universités.

Conclusion

Encore en phase pionnière, les écoles doctorales sont des structures légères et réactives. Leur niveau de développement présente des inégalités d'une université à l'autre et, au sein de chaque université, d'une école à l'autre.

De manière générale et au regard des fonctions et des tâches qui leur sont attribuées par l'arrêté du 25 avril 2002, elles n'en remplissent pas moins, pour l'essentiel, leur mission de soutien et de service aux doctorants.

En s'appuyant de plus en plus sur les laboratoires et les équipes de recherche, elles jouent en outre un rôle important de décroisement et de rapprochement des enseignants et des chercheurs, qui contribue à orienter et asseoir la politique scientifique des universités. Alors que cet aspect de leur activité n'est formalisé par aucun texte, elles se sont ainsi intégrées dans le paysage universitaire et tendent à y occuper une place non négligeable.

Enfin, la recomposition des cursus dans le cadre de l'harmonisation européenne du dispositif LMD est de nature à affirmer davantage leur vocation au cours des années à venir.

Il reste qu'elles apparaissent encore, dans les structures universitaires françaises, comme des structures jeunes, qui accusent un déficit de légitimité et de reconnaissance. Leur positionnement statutaire est pour le moment bien modeste, puisqu'elles n'ont pas même d'existence dans les statuts des établissements et ne figurent même pas parmi leurs composantes. S'agissant des aspects organisationnels et de gestion des moyens, force est aussi de constater qu'elles demeurent actuellement fragiles. Elles remplissent leurs missions fondamentales avec une économie de moyens qui stimule leur créativité mais qui bride certaines possibilités et freine notamment les actions relatives à l'après-thèse.

Si les difficultés rencontrées devaient perdurer, elles risqueraient alors de remettre en cause le rôle moteur et les apports des écoles doctorales, en particulier la lisibilité de l'offre de formation et du potentiel de recherche auxquels elles contribuent, tant au plan local qu'au plan national et demain, peut-être, international.

Financer la recherche : complexités et contrastes

Dans un contexte de stagnation économique et de forte régulation budgétaire, la question du financement de la recherche est entrée avec éclat dans le débat public. Gels, puis annulations de crédits ont suscité une forte mobilisation de la communauté scientifique, pour déboucher sur une réflexion nationale et finalement ouvrir la voie à une prochaine loi d'orientation et de programmation pour la recherche.

L'IGAENR n'a pas été absente de ce débat puisqu'elle a été amenée, à travers plusieurs missions, à analyser les circuits, les structures et les fluctuations de ce financement, et à explorer quelques-uns des champs actuels de la recherche.

On retiendra ici une présentation du dispositif de financement de la recherche publique en France et de son évolution, avant d'évoquer l'effort spécifique mené en faveur du secteur des hautes technologies.

Le dispositif de financement et son évolution

La double compétence de l'IGAENR justifie que celle-ci soit conduite, de façon permanente, à apporter son expertise sur le fonctionnement administratif et financier du dispositif de recherche publique aussi bien que sur celui du système éducatif.

Les dispositions budgétaires concernant les crédits de recherche, arrêtées en 2002 et 2003, ont suscité une agitation dans les milieux de la recherche publique. Pour clarifier le débat, la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies a demandé par deux fois à l'IGAENR, en association avec l'inspection générale des finances (IGF), de dresser un constat des modes de financement de la recherche publique : une première fois, en mars 2003, pour identifier rapidement l'impact sur les labo-

ratoires des décisions concernant les crédits de la recherche ¹ ; une seconde fois, en janvier 2004, pour solliciter son expertise et celle de l'IGF sur le budget des organismes de recherche, leur évolution et les modalités d'affectation des moyens humains et financiers aux laboratoires en 2004 ².

En préalable à l'examen des évolutions récentes du financement de la recherche, ces deux études mettent en lumière la complexité d'une telle approche, tant, en France, les circuits et les modes de financement sont nombreux, divers et souvent superposés.

La complexité de l'approche

La complexité de l'approche du financement de la recherche publique en France résulte de plusieurs facteurs conjugués : la structure et l'organisation du dispositif de recherche, la pluralité des financeurs et des types de financement, l'absence de coordination et de visibilité globale des financements en instantané ou sur la durée, enfin les brouillages introduits par la mécanique financière elle-même.

La structure et l'organisation du dispositif de recherche

La recherche publique, dans son organisation actuelle, s'effectue dans une double structure : les universités, d'une part, les organismes de recherche (établissements publics à caractère scientifique et technique/EPST et établissements publics à caractère industriel et commercial/EPIC), d'autre part. Or la structure de recherche universitaire et la structure EPST, notamment celle du premier d'entre eux, le centre national de la recherche scientifique (CNRS), sont étroitement imbriquées. Plus de 80 % de l'activité du CNRS s'effectue en milieu universitaire, au travers d'unités mixtes. La part quantitativement la plus importante des effectifs de la recherche des EPST est constituée par les enseignants chercheurs qui assurent des travaux de recherche dans des proportions de leur temps de service très variables – proportion conventionnellement fixée à 50 %, ce qui rend difficile une évaluation nationale totalement fiable.

En outre, le mode de gestion des unités mixtes, où chaque partenaire gère ses propres ressources, complique encore la situation : les divers financeurs de l'unité mixte ont en effet le choix de la caisse dans laquelle tomberont les financements contractuels (Europe, collectivités territoriales, entreprises, actions incitatives).

Enfin la visibilité globale des financements de la recherche souffre de la difficulté à appréhender la totalité des ressources propres des organismes ou des laboratoires et plus encore l'affectation particulière de ces ressources

1. Cf. *Impact sur les laboratoires des décisions concernant les crédits de recherche*, avril 2003, consultable en ligne.

2. Cf. *Mission d'expertise portant sur les budgets des organismes de recherche*, février 2004, consultable en ligne.

à des opérations identifiées : c'est le cas notamment du système budgétaire et comptable de l'institut national de recherches agronomiques (INRA) qui ne tient pas de comptabilité distincte des opérations sur subventions d'État et sur ressources propres.

La pluralité des financeurs et des types de financement

La recherche publique peut bénéficier en France d'interventions de plusieurs types procédant de quatre financeurs principaux : l'État, les collectivités territoriales, l'Europe, le secteur industriel privé.

L'État est, bien sûr, le principal financeur de la recherche publique. La loi d'orientation et de programmation du 15 juillet 1982 a défini les objectifs et le fonctionnement du *budget civil de recherche et de développement*, qui consolide les « enveloppes recherche » de tous les ministères « civils » (recherche, éducation [enseignement supérieur], équipement, industrie, environnement...). On note toutefois, pour ce qui concerne la recherche en universités, que ce budget ne prend en compte que les subventions de soutien des programmes et d'équipement de la recherche universitaire (ch. 66-71), une part infime des crédits de rémunération ou des emplois, mais une part significative des crédits immobiliers notamment. En revanche, il ne comprend pas les rémunérations des personnels de l'enseignement supérieur travaillant pour la recherche, en particulier celles des enseignants chercheurs, qui sont inscrites à la section « enseignement supérieur » du budget de l'éducation nationale. Cet apport de l'enseignement supérieur à la recherche (rémunérations de personnels, locaux, bibliothèques) est en revanche logiquement intégré dans le calcul de la dépense nationale de recherche et de développement (DNRD), établi par la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du ministère.

Il n'est pas douteux que la création, dans le cadre de la réforme budgétaire et de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), d'une mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur universitaire » impose de rendre plus lisible l'ensemble des postes et des circuits de financement de la recherche.

Le ministère chargé de la recherche intervient sous la forme de subventions aux organismes de recherche et à leurs unités (rémunérations, fonctionnement, opérations programmées d'immobilier et de gros équipement) et de crédits incitatifs prélevés principalement sur le fonds national de la science (FNS) et sur le fonds de la recherche et de la technologie (FRT). Ces deux fonds contribuent en outre au financement (pour la partie relevant de l'État) des contrats de plan État-Régions (CPER). Il faut ajouter enfin à ces interventions les soutiens alloués aux doctorants sous forme d'allocations de recherche et de conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE). Les dotations de la recherche universitaire (soutien de base des unités mixtes) sont inscrites à la section budgétaire « enseignement supérieur » du ministère de l'éducation nationale.

Les collectivités territoriales (régions) apportent au financement de la recherche une contribution qui, dans certains domaines, comme celui des micro et nanotechnologies, est sensiblement comparable à celui de l'État. Ces financements sont, pour leur plus grande part, assurés par les régions dans le cadre des CPER (2000-2006 actuellement) et couvrent plus de la moitié des investissements immobiliers. Mais certaines collectivités mènent aussi une politique spécifique de soutien à la recherche et accordent des financements pour des projets particuliers qui peuvent constituer un enjeu régional de développement. L'ensemble des actions des collectivités territoriales et des financements correspondants n'est pas connu avec une précision suffisante par le ministère.

L'Europe pèse d'un poids encore modeste mais grandissant dans le financement de programmes de recherche, sélectionnés au terme des appels à propositions du 5^e puis du 6^e PCRD (programme-cadre européen de recherche et de développement technologique). Les laboratoires ou les groupements de laboratoires qui passent contrat avec la Commission européenne bénéficient d'une prise en charge à hauteur de 50 % des coûts éligibles directs et indirects des opérations de recherche effectuées dans le cadre de ces contrats.

Le secteur industriel privé contribue enfin, au travers de contrats industriels, au développement des ressources propres de laboratoires, unités ou organismes de recherche, même si la part représentée en France par cette contribution reste proportionnellement inférieure à celle d'autres pays (États-Unis, Japon). Il convient d'ajouter à ces contrats industriels la fourniture éventuelle d'équipements et les revenus provenant de l'exploitation de brevets déposés par les équipes de recherche.

L'absence de coordination et de visibilité globale des financements en instantané ou sur la durée

■ *L'hétérogénéité des structures financières des laboratoires*

La multiplicité des sources de financement conduit à une très grande hétérogénéité de la structure financière des laboratoires. Un laboratoire fortement dépendant du soutien de base sera particulièrement sensible aux régulations budgétaires, alors qu'un laboratoire pour lequel les ressources propres sont prédominantes sera plus touché par la réduction des crédits incitatifs ou des concours extérieurs.

■ *Une vision incomplète de la tutelle*

En même temps, la diversité des sources de financement offre aux directeurs d'unité une grande marge d'autonomie, puisque les organismes de recherche et *a fortiori* la tutelle ne bénéficient que d'une information souvent incomplète sur leur budget consolidé. Ainsi, dans le cas des unités mixtes, la tutelle ne dispose pas d'une vision en temps réel et coordonnée des subventions d'État (soutien de base des organismes et soutien à la recherche universi-

taire) et des affectations de personnel. Les crédits empruntent en effet deux circuits administratifs dont les systèmes d'information ne communiquent pas.

■ *La faiblesse des systèmes d'information*

Au-delà de cette incompatibilité des systèmes d'information, toute vision d'ensemble souffre des faiblesses intrinsèques des systèmes d'information comptable et financière des organismes de recherche. La répartition des moyens par départements scientifiques et par thématiques prioritaires, décrite dans le budget par destination des organismes de recherche, se heurte, pour son établissement, à des difficultés méthodologiques qui limitent singulièrement la portée d'une comparaison pluriannuelle.

■ *Les difficultés d'investigation en instantané ou sur la durée*

Dans ces conditions, toute investigation sur les financements de la recherche en général ou d'un domaine particulier de la recherche se heurte à deux difficultés :

- en instantané, le manque d'information sur les budgets consolidés et sur la consommation des crédits par provenance et par destination rend délicat tout raisonnement fondé sur des agrégats, la plupart du temps incomplets : en effet, tel type de crédits (notamment ceux concernant la rémunération des enseignants chercheurs) ou tel type d'affectation ne se trouve pas retenu dans le périmètre d'agrégats constitués le plus souvent pour des motifs de gestion ou parfois pour de simples raisons historiques par l'administration de la recherche ;
- sur la durée, les variations dans la présentation des répartitions de moyens, les changements de stratégie de certains organismes de recherche, tel le CNRS, dans l'attribution de crédits aux laboratoires et le jeu des reports de crédits d'une année sur l'autre, compliquent singulièrement la tâche de l'observateur et réduisent la fiabilité des comparaisons pluriannuelles.

Les brouillages résultant de la mécanique financière

La mécanique financière et comptable introduit trois éléments supplémentaires de brouillage.

■ *Le HT (hors taxes) et le TTC (toutes taxes comprises)*

L'investigation menée sur les financements de la recherche conduit le plus souvent à rassembler des éléments de financement valorisés TTC au niveau du budget de l'État et des éléments de dépenses valorisés HT dans les budgets et les comptes de l'établissement. Il en résulte un manque d'homogénéité de l'information brute et la nécessité de procéder dans tous les cas à un retraitement des données : il convient de distinguer la part de l'investissement de celle du fonctionnement, dont les montants, divisés par 1,196, sont ramenés à leur valeur HT. Cette opération risque toutefois de faire perdre un peu de lisibilité à certaines données budgétaires. De plus, il y a matière à

s'interroger sur la validité des comparaisons internationales si l'on néglige de prendre en compte les biais liés à la fiscalité.

■ *La disjonction entre AP (autorisations de programme) et CP (crédits de paiement)*

La logique financière introduit un décalage entre les autorisations de programme (AP) et les dotations en crédits de paiement (CP) correspondants. La disjonction entre les deux (à la fois dans le temps et en montants) résulte des gels et des annulations de crédits, et parfois d'une couverture insuffisante des AP par les CP en loi de finances initiale (LFI) ou rectificative (LFR). Elle peut contraindre l'établissement à prélever, dans un premier temps, les crédits nécessaires sur ses ressources propres (fonds de roulement) ou à reporter, de façon plus risquée, le financement de ses charges sur des ressources futures. Cette disjonction, qui s'est amplifiée en France une première fois en 1994-1995 et une seconde fois à partir de 2002, rend nécessaire un suivi attentif du taux de couverture des AP par les CP et parfois une modification de la stratégie des organismes de recherche à l'égard des laboratoires. Ainsi, dans un souci d'implanter une gestion budgétaire plus saine, le CNRS qui, jusqu'ici, notifiait aux laboratoires des moyens sous la forme de « droits de tirage » calculés à la fois sur la base des AP accordées par l'État et sur celle des « autorisations d'engagement » sur ressources propres (tous deux transférés aux délégations régionales) est passé, en 2004, à une notification des engagements en CP. La tutelle devrait accompagner cette décision en inscrivant dès le budget 2005 les dépenses de soutien des laboratoires en titre IV, dans l'esprit des dispositions de la LOLF. On note par ailleurs que la gestion budgétaire de l'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) s'effectue, elle, depuis de nombreuses années, en CP.

■ *Les reports de crédits*

Aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, les moyens disponibles pour les organismes de recherche (notamment le CNRS et l'institut national de la santé et de la recherche médicale/INSERM) ne sont pas tous mandatés ni même engagés, ce qui entraîne d'importants reports de crédits en fin d'année. Cette sous-utilisation est due le plus souvent à des raisons objectives : une délégation tardive des crédits ¹, qui ne permet plus les engagements dans l'année, le financement en une seule fois d'opérations pluriannuelles, des contributions apportées dans le cadre de multifinancements ou l'achat de matériels trop coûteux pour être financés sur une seule année. On ne peut exclure aussi parfois la constitution de réserves de précaution, qui permettent de parer à une notification tardive, un gel éventuel ou une annulation de crédits.

1. Pour ce qui concerne les ressources propres, et notamment les contrats industriels, ce handicap se vérifie aussi. Certains industriels sont souvent tentés de concrétiser leurs dépenses contractuelles avant la clôture de leurs comptes et sont donc conduits à verser en toute fin d'année les recettes revenant aux laboratoires.

Les brouillages ou parfois les dysfonctionnements réels induits par cette mécanique financière sont pour partie cause de l'ébranlement subi à partir de 2002 et du trouble qui l'a suivi dans la communauté scientifique.

L'évolution des financements de la recherche publique

Conjointement l'IGAENR et l'IGF se sont attachées à analyser les causes et les conséquences des mouvements observés en 2002 et surtout 2003 en matière de financement de la recherche. Elles ont entrepris de les replacer dans l'évolution, sur une plus longue durée, des budgets des EPST et de la recherche universitaire, ainsi que de leurs pratiques en matière financière et comptable.

Grands organismes et recherche universitaire : une évolution globalement positive depuis 1990

L'examen mené par l'IGAENR et l'IGF a porté sur l'évolution depuis 1990 jusqu'à 2004 des crédits budgétaires de la recherche universitaire et des EPST, plus particulièrement de quatre d'entre eux, qui représentent environ 90 % des crédits des EPST, de titre III (crédits de personnel) et de titre VI (crédits de soutien de base aux laboratoires et crédits d'équipement) : le CNRS, l'INRA, l'INRIA et l'INSERM.

Considérée dans son ensemble, cette évolution apparaît à première vue globalement positive puisqu'en LFI, les montants correspondant aux dépenses ordinaires et aux crédits de paiement passent de 2 611 M€ en 1990 à 3 309 M€ en 1995, 3 840 M€ en 2000 et 3 984 M€ en 2004, soit, malgré un net ralentissement à partir de 2002, une progression en quinze ans de 52,6 %. En exécution, la courbe est sensiblement identique (2 634 M € en 1990, 3 392 M€ en 1995, 3 790 M€ en 2000 et 4 100 M€ en prévision pour 2004), mais le creux de 2002 et 2003 est nettement plus accusé, notamment sur le titre VI (3 678 M€ en exécution pour 2002 contre 4 000 M€ en LFI ; 3 849 M€ en exécution pour 2003 contre 3 945 M€ en LFI).

Il convient toutefois d'apprécier cette progression avec la prudence que ne manquent pas d'appeler des chiffres exprimés en euros courants et certaines modifications des modes de calculs (TVA, intégration des pensions) intervenues pendant la période considérée.

En outre, une analyse plus approfondie sur chacun des titres met en lumière une progression plus rapide des AP du titre VI (soutien de base et équipement) : leur dotation demeure relativement stable de 1990 à 1998 dans une plage de 800 à 900 M€ avant de progresser rapidement de 1999 à 2004, en passant de 970,7 M€ à 1 258,8 M€ (+ 29,7 %). En exécution, les crédits du titre VI des EPST (en incluant le fonds national de la science depuis 1999) n'augmentent en effet que de 10,2 %, la LFI 2004 amorçant un redressement sensible avec une augmentation de 13,2 % de ce poste. En revanche,

la subvention de la recherche universitaire progresse de 46,1 %, contribuant ainsi à la croissance de 20 % du total du titre VI sur 1990-2003. Il est vrai que, dans le même temps, le nombre d'enseignants chercheurs a crû dans des proportions comparables.

La détérioration du taux de couverture des AP par les CP pour les EPST résulte évidemment des annulations de crédits en 2002 et 2003 et du gel du versement des subventions en 2002. Ces annulations ont été répercutées sur la notification d'engagements sur subvention d'État des dotations directes aux unités de recherche.

La LFI 2004 a néanmoins prévu une augmentation de 86,14 M€, auxquels s'ajoutent 154 M€ au titre du versement de la subvention 2002.

Les logiques financières des grands organismes de recherche

L'analyse a porté plus spécifiquement sur les quatre EPST déjà cités : CNRS, INRA, INRIA et INSERM. Elle s'est effectuée pour partie sur la base de données globales fournies par la tutelle et, de façon plus approfondie, à partir des comptes financiers de ces quatre organismes.

Le profil financier et comptable de ces différents établissements et les logiques budgétaires qui y sont à l'œuvre sont sensiblement voisins, à l'exception, sur certains points, de l'INRIA, dont la vocation particulière a conduit la tutelle à financer un renforcement de ses moyens. Cet effort particulier sera analysé ci-après.

Ces quatre organismes sont caractérisés :

- par une progression modeste des dépenses de 1997 à 2000 et une accélération très nette pendant la période 2000-2002, notamment pour les dépenses de la 3^e section de leur budget (dotations globales des unités de recherche et opérations programmées), qui ont progressé de 33,4 % sur la période ;
- par une sous-consommation des crédits qui a conduit mécaniquement à la formation de reports importants, sous forme de restes à payer ou de crédits libres d'engagement, qui ont culminé en fin d'exercice 2001 à un niveau de 675,3 M€ pour l'ensemble des EPST ;
- par une augmentation modérée (sauf pour l'INRIA) du nombre de chercheurs (+ 2,5 % de 1996 à 2002), comparée à la forte progression du nombre d'enseignants chercheurs sur la même période (+ 12,3 %). Toutefois, la montée récente des dépenses de personnel au CNRS et à l'INSERM (1^{re} section de leur budget) trouve sans doute son origine dans la volonté de réduire la sous-utilisation des postes budgétaires et de pourvoir les postes vacants ;
- par la déconnexion depuis 2001 (INRA, INRIA, INSERM) ou 2002 (CNRS) des niveaux d'autorisations de programme et de crédits de paiement et la diminution des fonds de roulement, qui ont dû supporter le contrecoup des annulations de crédits de 2002.

Ces quatre caractères communs à trois, sinon quatre, des grands organismes de recherche constituent les ingrédients de la crise qui s'est nouée en 2002 et 2003.

Causes et conséquences d'un « effet de ciseaux » : 2002-2003

■ *Un enchaînement logique de causes multiples*

Le financement des organismes de recherche a subi, dans la période récente, des variations de forte amplitude. Cette évolution résulte de la conjonction de deux facteurs étroitement liés : l'absence de maîtrise par les EPST de la progression de leurs dépenses et l'ajustement important de leurs ressources décidé par la tutelle.

Par un enchaînement logique, la sous-consommation par les unités de recherche, pour les raisons énumérées plus haut, d'une partie des AP qui leur étaient notifiées annuellement a engendré des reports importants fin 2001 et une augmentation excessive des fonds de roulement des EPST. Dès lors, la tutelle a souhaité inciter les unités à utiliser les moyens délégués antérieurement avant d'accorder de nouveaux crédits, en dissociant le niveau des CP de celui des AP, c'est-à-dire en régulant par le paiement de la dépense et non par l'autorisation d'engagement. Le premier effet de ces mesures n'a pas été immédiatement perçu par les laboratoires et les chercheurs : seuls les EPST ont été contraints d'opérer des prélèvements sur leur fonds de roulement pour financer la forte croissance de leurs dépenses et couvrir les AP engagées. Mais la plupart d'entre eux ont continué à ouvrir des autorisations d'engagement en répartissant l'intégralité des AP disponibles, qu'elles soient ou non couvertes par des CP. Seules les annulations d'AP en LFR étaient répercutées.

Toutefois, la permanence du désajustement entre les CP et les AP a conduit les directions générales des grands établissements à modifier leur stratégie pour 2004 : ils ont décidé d'utiliser désormais les seules AP couvertes par des CP disponibles et de « geler » volontairement (CNRS, INRA) une partie des AP ; de passer à une gestion en CP (CNRS) pour la dotation 2004 aux unités de recherche ; de réduire la part notifiée, en début d'année, au titre du soutien traditionnel au fonctionnement, au profit de l'aide aux projets, devenue prioritaire (INSERM, CNRS). Dès lors que les notifications d'engagement sur la subvention d'État étaient inférieures ou au plus égales (sauf pour l'INRIA) au niveau de 2002, les chercheurs et les laboratoires, en dépit de la forte progression des dépenses réelles sur 2000-2002, ont vivement réagi devant des évolutions qui leur paraissaient porteuses du risque d'une baisse durable des engagements de l'État.

Au CNRS, en effet, les crédits de soutien de base des laboratoires sont les seuls à être considérés comme « garantis », tous les autres étant considérés comme aléatoires. Ces financements récurrents, désormais plus faibles, sont en outre fortement parcellisés et souvent notifiés tardivement. Il s'y attache pourtant un sentiment de propriété chez l'équipe, voire chez le chercheur, qui a obtenu ces crédits. La situation nouvelle créée en 2003 par la baisse du soutien récurrent (baisse de 23 % pour le CNRS, inégalement répartie selon la stratégie des départements) a pu donner l'impression aux chercheurs qu'on leur demandait d'assurer une part du financement de leurs

activités de base sur leurs ressources propres. Or celles-ci, considérées comme acquises définitivement et en toute propriété par les équipes, n'étaient jusque-là engagées qu'une fois les crédits d'État complètement utilisés et grossissaient bien souvent les reports d'une année sur l'autre.

La crainte du désengagement de l'État, aux dépens des ressources propres, était également partagée par les chercheurs de l'INSERM. Cet établissement, où la part du soutien récurrent aux laboratoires est plus élevée qu'au CNRS (70 %), a dans un premier temps « absorbé » sur des « crédits à reporter » 15 M€ d'annulation de crédits en décembre 2002. Mais il a pris ensuite la décision de « mettre en réserve » 30 % des dotations notifiées pour 2003 aux laboratoires (au lieu de 10 % habituellement).

■ *Les effets de la « crise » à court et moyen terme*

Les mesures prises en 2002 et 2003 ont eu un triple effet :

- des conséquences financières immédiates : réduction des dotations de soutien de base, priorité donnée à l'aide aux projets, modification des règles de gestion des dotations, dégonflement des fonds de roulement des EPST, transformation en LFI 2004 de 550 postes d'agents fonctionnaires en postes d'agents contractuels. En première analyse, ces effets financiers ont pu être absorbés par les laboratoires, à condition que les mesures d'annulation et de gel ne soient pas poursuivies ;
- des conséquences induites sur le fonctionnement des laboratoires : annulation des « postes rouges » permettant d'accueillir des chercheurs étrangers dans certains laboratoires ; détérioration de l'image de la carrière du chercheur, qui pèse négativement sur les recrutements à venir ; perturbation des opérations programmées de longue date par les laboratoires, même dans le cas du « dégel » des crédits ;
- des conséquences psychologiques importantes : la communauté scientifique a été ébranlée par des mesures souvent mal comprises, malgré les efforts de communication des responsables, notamment scientifiques, du CNRS et de l'INSERM. La forte réactivité des laboratoires trouve sa source dans la nécessité d'assurer des charges incompressibles. Or, les gels de crédits affectant le soutien récurrent des laboratoires mettent en jeu la logistique et à travers elle l'existence même des laboratoires. Dans l'esprit des chercheurs, une telle pratique et de telles mesures portent atteinte à la qualité et à la compétitivité de la recherche française.

Aussi pourrait-il sembler fondé, dans l'esprit de la LOLF, de prévoir dans l'avenir proche de passer entre l'établissement national et chaque laboratoire un contrat pluriannuel d'objectifs, qui garantirait en contrepartie un financement annuel minimum. Au regard de la dotation totale sur l'actuel titre VI, ce dispositif laisserait au gouvernement une marge de décision suffisante pour tout ajustement budgétaire annuel.

Un effort spécifique en faveur de la recherche française dans un secteur en émergence : celui des hautes technologies

Alors que le dispositif de financement, complexe et marqué par une certaine absence de visibilité, connaissait un « effet de ciseaux » déstabilisant, le domaine des hautes technologies, soutenu par le volontarisme des pouvoirs publics, apparaît au contraire comme bénéficiant d'une situation relativement favorable.

On a pu le constater à travers deux exemples distincts mais complémentaires : celui de l'essor de l'INRIA et celui du soutien financier apporté aux nanotechnologies.

L'INRIA, un établissement en essor

L'étude relative à l'INRIA a été conduite dans le cadre d'une mission conjointe confiée au conseil national d'évaluation de la recherche (CNER), à l'inspection générale de l'industrie et du commerce (IGIC) et à l'IGAENR. Cette dernière a produit une contribution spécifique sous forme d'un rapport déposé en octobre 2003 ¹.

Rappelons que l'INRIA, créé en 1967 à l'époque du plan CALCUL (il s'appelait alors IRIA), a reçu pour mission le développement de la recherche et de la valorisation en sciences et techniques de l'information et de la communication, au niveau national comme international.

Il est placé sous la double tutelle des ministres chargés de la recherche et de l'industrie. Le cadre juridique de son organisation, de son pilotage et de l'évaluation de sa recherche, est fixé par le décret n° 85-831 du 2 août 1985 modifié par le décret n° 02-459 du 4 avril 2002.

L'institut compte actuellement, outre son siège, six unités de recherche (Nancy, Rennes, Rhône-Alpes, Rocquencourt, Saclay, Sophia-Antipolis) travaillant en partenariat étroit avec le CNRS et les universités.

Le contrat quadriennal 2000-2003 signé avec l'État explicitait cinq thèmes de recherche prioritaires : maîtriser l'infrastructure numérique en sachant programmer, calculer et communiquer sur internet et sur des réseaux hétérogènes ; concevoir les nouvelles applications exploitant le web et les bases de données multimédia ; savoir produire des logiciels sûrs ;

1. Cf. *Évaluation de l'institut national de recherche en informatique et en automatique*, octobre 2003, consultable en ligne.

concevoir et maîtriser l'automatique des systèmes complexes ; combiner simulation et réalité virtuelle.

L'INRIA mobilise ses équipes de recherche autour de projets avec des objectifs et sur des thèmes précis. Au 1^{er} janvier 2003, 99 projets étaient ainsi mis en œuvre. La gestion du cycle de vie de ces projets est au cœur de l'activité scientifique de l'institut et les unités de recherche voient leur tissu thématique se modifier assez profondément de façon régulière.

À côté de la recherche fondamentale, l'institut a le souci de l'application de ses recherches. Les domaines prioritaires retenus sont les télécommunications et le multimédia, la santé et la biologie, l'ingénierie, les transports et l'environnement.

Dans un secteur de pointe comme celui des technologies de l'information et de la communication, la compétition internationale est vive et les enjeux économiques considérables. Pour armes de la compétitivité, l'INRIA a bénéficié, au cours des dernières années, d'un apport de ressources humaines et financières qui le fait apparaître comme un établissement bien pourvu et lui assure, on le verra, une position internationale assez favorable.

Des ressources humaines renforcées

L'institut a élaboré un plan stratégique de développement à moyen terme particulièrement ambitieux puisqu'il prévoyait, entre autres, le doublement de ses effectifs de titulaires.

Une première tranche d'augmentation de 50 % des effectifs a fait l'objet du contrat quadriennal 2000-2003.

L'institut a ainsi bénéficié récemment d'un accroissement rapide de ses effectifs. S'ils ont, de 1988 à 1998, augmenté de 34,7 %, cette croissance, jusque-là assez régulière, a connu ensuite une accélération marquée : de 1999 à 2003, elle a été de 31 % et a porté l'effectif à 1031 emplois (468 chercheurs, 327 ingénieurs, 233 techniciens, 3 administratifs). Cette augmentation des emplois s'est donc faite à peu près à parité entre les chercheurs et les ITA. Si l'allocation des moyens s'est ralentie en 2003, en raison de la conjoncture, elle avait été très forte en 2000, 2001 et 2002.

Aux emplois inscrits au budget s'ajoute le personnel temporaire recruté sur crédits. Ainsi, en mars 2003, on dénombrait, au total, 2059 personnes physiques travaillant à l'INRIA. Quant au nombre de doctorants préparant leur thèse dans le cadre de projets de recherche de l'INRIA, il est passé, entre 1999 et 2002, de 528 à 739, soit une augmentation significative de 40 %.

La progression quantitative s'est accompagnée d'un progrès qualitatif. L'accroissement des effectifs a été, en effet, un facteur d'accélération de la mise en place d'une politique des ressources humaines. L'institut a considérablement renforcé sa capacité d'action dans ce domaine. Dès 2001, un

responsable des ressources humaines a été nommé au siège ainsi que dans chacune des six unités de recherche.

L'institut a pratiqué une intense politique de recrutements, sur la base d'une importante campagne d'image lancée en 2001 et visant à mettre en avant l'épanouissement personnel et la valorisation du talent comme corollaires du développement professionnel et scientifique.

Parallèlement, l'institut a élaboré, dans une démarche volontariste, un plan de formation fondé sur une analyse des besoins, et dégagé les crédits nécessaires à sa mise en œuvre. Si les actions de formation bénéficient surtout aux personnels ITA – les chercheurs étant réputés culturellement peu sensibles à la formation permanente –, les jeunes doctorants ou postdoctorants font l'objet d'un effort particulier.

Ainsi, l'INRIA a vu ses ressources humaines s'accroître considérablement en peu de temps, au risque d'un dérapage de ses dépenses de personnel. Il est sans doute encore trop tôt pour mesurer réellement tous les effets de sa politique de GRH. Il est toutefois possible d'appréhender l'attractivité de l'institut puisque celui-ci arrive en seconde position du classement des entreprises « préférées » des informaticiens ; même si l'établissement est mal classé sur les critères de salaire et d'évolution de carrière, il est placé en première position sur celui de l'intérêt du travail.

En outre, en 2003, dans un contexte budgétaire particulièrement défavorable, l'INRIA a été le seul EPST à bénéficier de créations d'emplois de chercheurs (12) alors que 150 de ces emplois étaient supprimés dans les autres établissements. Dans le même temps, l'INRIA a bénéficié de 27 emplois d'ITA sur les 100 emplois créés pour l'ensemble des établissements.

Des moyens financiers accrus

L'enveloppe financière dont dispose l'INRIA est relativement confortable. Qu'il s'agisse de subventions ou de recettes contractuelles, ses ressources ont augmenté ces dernières années au-delà des dépenses enregistrées et son fonds de roulement reste important. Au total, son budget a doublé en vingt ans. Il faut voir là un effet de la volonté gouvernementale de donner à l'INRIA une place déterminante dans le développement en France de l'informatique et de l'internet et, à cette fin, de renforcer ses moyens.

L'examen de ses comptes financiers fait apparaître que le montant des recettes de l'institut est passé, entre 1997 et 2002, de 80,42 M€ à 106,64 M€, soit une croissance de 32,59 %.

Les subventions versées par le ministère de tutelle ont connu une croissance notable. Celles relatives au personnel ont augmenté de 24,37 % de 1997 à 2001 et de 14,77 % de 2001 à 2002. Sur la même période, et malgré une légère baisse en 2002, les subventions destinées au soutien des programmes ont augmenté dans des proportions identiques (25,19 %). Entre 1998 et 2003, les autorisations de programme de l'INRIA passent de 160,46 M F ou

24,46 M€, à 37,58 M€, soit une augmentation de 53,64 %. Les crédits de paiement passent de 157,49 M F ou 24,01 M€, à 34,31 M€, soit une augmentation de 42,9 %. Parmi les ressources propres, les recettes contractuelles occupent une place non négligeable. Le produit de l'activité contractuelle est passé de 7,83 M€ HT en 1992 à 17,02 M€ HT en 2002. Le taux d'autofinancement de l'institut est de l'ordre de 20 %. Quoique en diminution depuis 1997, il reste plus élevé que celui de la plupart des autres EPST.

Dans le passé, la gestion de ses moyens par l'institut a pu appeler des critiques. Ainsi, les vérifications auxquelles la Cour des comptes a procédé pour la période de 1989 à 1996 faisait-elle apparaître une nette dégradation de la situation financière sur les dernières années contrôlées.

Depuis, cette situation s'est sensiblement améliorée puisque, comme on l'a vu, l'institut a bénéficié d'une hausse de ses crédits, de fonctionnement comme d'investissement, qui lui permet d'accompagner la croissance de ses effectifs. On observe cependant que les reports de crédits, qui diminuaient régulièrement depuis 1998, ont connu une hausse importante en 2001, à l'exception des crédits de la 1^{re} section (dépenses de personnels) qui sont quasi intégralement consommés dans l'année. On peut considérer qu'il s'agit là d'un « effet retard » lié à la rapide croissance de l'institut, qui devrait se résorber rapidement. Dans le cas contraire, il conviendrait de s'interroger sur les capacités de l'INRIA à maîtriser son évolution.

Au regard des autres EPST, la situation de l'institut reste très privilégiée : ses ressources ont augmenté ces dernières années au-delà des dépenses enregistrées ; son fonds de roulement, bien qu'affecté en 2002, reste important ; sa trésorerie augmente ; son patrimoine s'accroît. Les fortes progressions enregistrées ces dernières années traduisent les objectifs fixés par le contrat quadriennal tant en matière d'emplois que de revalorisation du soutien de base aux unités de recherche.

Mais l'impact de la croissance de l'institut reste encore à venir. C'est la raison pour laquelle il est indispensable qu'une maîtrise des dépenses de fonctionnement intervienne rapidement, afin de gérer au mieux, notamment, l'inévitable accroissement des charges liées au développement patrimonial de l'établissement et à ses nombreux recrutements.

Un engagement dans les enjeux internationaux

Les technologies de l'information et de la communication sont l'un des vecteurs de la mondialisation actuellement à l'œuvre et de l'excellence scientifique.

L'INRIA évolue ainsi dans un contexte international marqué à la fois par la coopération et par la compétition. Aussi a-t-il intégré la dimension internationale dans sa réflexion stratégique : cette excellence scientifique, qui est son objectif permanent, ne saurait être atteinte dans le cadre trop étroit de la seule sphère nationale.

L'institut s'est doté d'une direction des relations européennes et internationales. Des chargés de mission prospective suivent, avec la direction scientifique, l'évolution des recherches chez ses principaux compétiteurs. En développant des partenariats multiples, il s'engage dans les enjeux mondiaux comme dans les enjeux européens.

■ *L'institut est fortement présent dans les enjeux européens*

Les coopérations dans lesquelles s'est engagé l'institut sont, tout particulièrement, européennes.

Dès 1989, avec deux autres partenaires, l'un allemand, l'autre néerlandais, il a lancé un consortium européen, ERCIM (*European Research Consortium in Informatics and Mathematics*), dont l'objectif est de renforcer les capacités de la communauté scientifique dans le domaine des STIC (sciences et technologies de l'information et de la communication). Ce consortium réunit aujourd'hui seize institutions de seize pays européens.

Par ailleurs, l'implication dans les projets européens constitue aux yeux de l'INRIA une priorité. Son engagement dans la mise en œuvre du 5^e PCRDT a été très substantiel puisqu'il a participé aux 102 projets concernés, et qu'il a coordonné 12 d'entre eux. L'appel à expressions d'intérêt dans le cadre du 6^e PCRDT a, de même, mobilisé de nombreuses équipes de l'institut.

■ *L'institut est également partie prenante dans les enjeux mondiaux*

Il l'est d'abord par l'exercice d'une responsabilité particulière au sein du *World Wide Web Consortium*, qui regroupe 450 membres à travers le monde. L'INRIA a en effet été, à partir de 1995, l'hôte européen de ce consortium international dont l'objectif est de « définir et promouvoir les standards du web » et de s'assurer que le web peut bénéficier au plus grand nombre d'utilisateurs possible. Le rôle d'hébergement a été transféré, en 2003, à ERCIM, ce qui accroît la visibilité et le poids du consortium européen, au sein duquel l'INRIA continue de jouer un rôle majeur.

En outre, le développement de nombreux projets témoigne de l'engagement international de l'institut. Celui-ci a en effet mis en place des équipes associées à ses projets de recherche dans plusieurs pays d'Amérique, d'Afrique ou d'Asie.

Deux opérations surtout méritent d'être évoquées. La première concerne la Russie : en 1993 a été mis en place un institut d'informatique et de mathématiques appliquées, structure commune de recherche dont l'objectif est de développer des projets conjoints. La seconde concerne la Chine : en 1997 a été créé un laboratoire franco-chinois de recherche en informatique, automatique et mathématiques appliquées.

Les nanotechnologies, un secteur fortement soutenu

Dans un contexte budgétaire tendu, la recherche dans le secteur des nanotechnologies a fait l'objet, tout comme l'INRIA, d'efforts ciblés de la part des pouvoirs publics, soucieux d'assurer à la France une position satisfaisante.

L'IGAENR a reçu mission de mesurer l'effort financier national du soutien public à la recherche dans ce domaine et d'établir des comparaisons internationales. Son rapport a été déposé en janvier 2004 ¹.

Un secteur porteur d'avenir mais difficile à circonscrire et à chiffrer

Les nanosciences, les micro et nanotechnologies constituent un domaine particulièrement important de la recherche contemporaine : secteur de pointe, en plein essor et porteur d'avenir, il représente un enjeu industriel considérable.

Le strict périmètre des nanotechnologies n'est pas aisé à délimiter. La distinction entre les nanotechnologies et les nanosciences ne pose guère de problèmes. Elle est de même nature que celle qui est communément admise entre la technologie, tournée vers la conception d'objets économiques, et la science, orientée vers la production de concepts et d'objets de laboratoire. En revanche, une distinction franche entre les nanotechnologies et les microtechnologies se heurte à de sérieuses difficultés, car elle ne correspond ni à la structure de la recherche, ni à la réalité de ses pratiques.

Au premier abord, le terme de « nanotechnologie » ne paraît pas soulever de difficultés. Si l'on se réfère à la définition qu'en donnent les spécialistes, elle porte sur des objets de moins de 100 nanomètres dans l'une ou l'autre au moins de leurs trois dimensions. Les nanotechnologies semblent avoir ainsi une identité distincte des microtechnologies.

Leur périmètre peut s'apprécier, comme il est usuel de le faire dans la communauté scientifique, dans la zone de recouvrement d'une approche descendante qui part de l'échelle micrométrique et tend à rejoindre l'échelle nanométrique, et d'une approche montante qui part de l'échelle moléculaire pour aller vers des objets fabriqués de taille extrêmement réduite.

Les deux approches, descendante et montante, sont en fait complémentaires. La première vise aujourd'hui la fabrication d'objets qui sont à la limite supérieure de la dimension nanométrique (par exemple, la surface d'un transistor par photolithographie, dont la finesse relève de la centaine de nanomètres) ; la seconde a pour objectif de fabriquer des objets dont la taille est en moyenne d'un micromètre carré et qui sont destinés à être intégrés dans des systèmes plus complexes, à partir des techniques de micro ou nanofabrication, tels que les biopuces ou les nanotubes.

Il n'est donc guère pertinent de distinguer systématiquement le domaine des nanotechnologies et celui des microtechnologies, le premier étant à la fois le prolongement et le complément du second.

La délimitation des deux domaines (nano et micro), pour la mesure de l'effort financier qui leur est respectivement consacré, est dès lors un exercice particulièrement ardu. Alors que l'on envisageait un schéma en trois volets (nano pur, nano-micro à dominante nano et nano-micro à dominante micro), on a dû se contenter d'une distinction entre le domaine nanotechnologique à part entière et un ensemble moins caractérisé.

Par ailleurs, s'il est relativement facile de dresser l'inventaire des sources et des formes de financement, la mesure précise des crédits et des moyens réellement mis en œuvre se heurte à une série d'obstacles difficiles à surmonter en l'état actuel des systèmes d'information : ces difficultés sont liées à la définition du domaine de recherche propre aux nanotechnologies, aux sources d'information parfois peu fiables ou incomplètes, à la distinction des crédits selon leur nature et leur destination, à leur affichage en TTC ou en HT selon les cas.

Une superposition de financements dont le montant total va au-delà des chiffres communément avancés

■ *La pluralité des sources de financement*

Provenant essentiellement du budget de l'État, les financements empruntent des voies multiples :

- certains moyens sont mis en œuvre par le ministère chargé de la recherche à partir de ses crédits d'intervention, notamment ceux du fonds de la recherche et de la technologie (FRT) et du fonds national de la science (FNS) ;
- deux autres ministères participent au financement de la recherche sur les nanotechnologies : celui de la défense et celui de l'industrie. Au ministère de la défense, la délégation générale pour l'armement (DGA) consacre actuellement environ 20,35 M€ par an au soutien de la recherche en micro et nanotechnologies. Le ministère de l'industrie a apporté pour sa part dans le domaine des composants électroniques un soutien financier de l'ordre de 140 M€ en 2003 ;
- en ce qui concerne les établissements publics, les principaux opérateurs sont le commissariat à l'énergie atomique (CEA) et le CNRS (y compris les établissements d'enseignement supérieur partenaires, au sein des unités mixtes) et, à un degré beaucoup plus modeste d'implication, l'INSERM et l'agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR).

Le contrat d'objectif 2002-2005, passé entre l'État et le CNRS en mars 2002, inscrit les nanotechnologies parmi les cinq grands axes prioritaires retenus.

C'est en moyenne une somme de 206,7 M€ par an, toutes sources de financement confondues, que le CEA consacre ou va consacrer aux micro et nanotechnologies entre 2001 et 2005. Pour l'année 2003, ce montant était de 203,4 M€.

Utiliser les nanotechnologies pour faire avancer la science dans le domaine biomédical est aussi une façon de contribuer à leur développement. Le croisement des nanotechnologies et des sciences du vivant a donné naissance aux nanobiotechnologies. En 2002, les moyens directement engagés par l'INSERM se sont élevés à 6,5 M€.

Enfin, les nanotechnologies constituent un créneau émergent pour les PME de haute technologie que l'ANVAR est amenée à soutenir, par subvention ou par avance remboursable.

À cette série de financements s'ajoutent ceux qui proviennent des collectivités territoriales. Certains relèvent des contrats de plan État-Région (CPER) : la part des régions dans le financement de la recherche en ce domaine est estimée à 24 M€ sur la période 2000-2006, soit une moyenne de 3,5 M€ par an environ. D'autres financements relèvent de la politique spécifique des collectivités territoriales et interviennent hors CPER. Leur montant peut être estimé à environ 2,2 M€ par an.

■ *Le montant total de l'effort public*

Les financements mis en œuvre par les trois ministères concernés (recherche, défense, industrie) et par les quatre établissements publics précités (CNRS, CEA, INSERM, ANVAR) couvrent la période 2001-2005, les montants relatifs aux années 2004 et 2005 ne pouvant être alors que des estimations prévisionnelles.

Pour les programmes « nano » à part entière, le total des moyens HT pour ces cinq années s'élève à 916,2 M€, soit une moyenne annuelle de 183,2 M€. Pour les programmes « nano-micro indifférenciables », le total des moyens HT pour la même période est de 1 776,5 M€, soit une moyenne annuelle de 355,3 M€. Au total, l'ensemble des moyens peut donc être estimé à 2 692,7 M€ (HT), soit 538,5 M€ en moyenne annuelle.

Il apparaît ainsi que la double prise en compte de l'ensemble des opérateurs et du total des moyens en personnels et en crédits que ces opérateurs consacrent aux nanotechnologies conduit à un résultat sans commune mesure avec les chiffres généralement avancés, tels les 50 M€ dont la presse s'était fait l'écho au printemps 2003. Pour cette seule année 2003, le total des financements publics s'élève à près de 552 M€ si l'on y inclut les frais de personnels. Dans ce total, un tiers environ se rapporte au domaine nanotechnologique à part entière, les deux autres tiers à des activités de recherche pour lesquelles il n'est pas possible de distinguer ce qui relève des nanotechnologies et ce qui se situe dans le champ de la microélectronique et des microtechnologies.

En outre, il faut souligner que la progression des moyens mobilisés a été forte au cours des dernières années et devrait le rester : entre 2001 et 2005, elle sera de l'ordre de 40 %.

Comment situer l'effort français dans la compétition internationale ?

Les différences dans la définition même des concepts, dans l'appréhension des champs concernés, dans les sources et les circuits de financement, comme dans les règles de la comptabilité, obligent à la plus grande prudence lorsqu'il s'agit d'établir, en matière de financement, des comparaisons internationales.

Il reste qu'une appréciation globale des efforts engagés par les uns et les autres reste possible et que les comparaisons internationales permettent de mieux situer la France sur l'échelle de la compétition mondiale.

L'INRIA : une solide position

S'agissant tout d'abord de l'INRIA, grâce à l'effort public dont il a bénéficié ainsi qu'aux partenariats multiples qu'il a su nouer, il occupe aujourd'hui, dans le secteur des technologies de l'information et de la communication, une position solide tant au sein de l'espace européen que sur la scène de la recherche internationale.

■ *L'INRIA au sein de l'espace européen*

L'INRIA se définit volontiers comme la première organisation de recherche, en Europe, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. De fait, il apparaît comme la seule institution de sa taille à mettre autant l'accent sur la recherche fondamentale, sans renoncer à une exigence forte en matière de valorisation de la recherche. La plupart de ses compétiteurs sont de plus petite taille et ne peuvent donc jouer le même rôle.

Une autre institution toutefois revendique la même primauté en Europe : il s'agit de GMD-Fraunhofer, institution allemande qui résulte de la fusion de trois organismes nationaux et qui réunit au total 10 000 personnes, dont 2 500 consacrent leurs recherches au seul domaine des STIC. Misant sur un effet de synergie, le gouvernement allemand a clairement présenté cette fusion comme un moyen de renforcer la position de son pays. GMD-Fraunhofer a ainsi la volonté d'occuper une place éminente en Europe.

Cette institution semble être, à terme, le partenaire naturel de l'INRIA, dans un rapport de complémentarité entre recherche fondamentale et appliquée, marqué par la volonté de développer la valorisation dans l'espace européen.

L'INRIA coopère déjà avec cet institut germanique. Une coopération plus étroite rendrait à l'évidence les deux organismes plus forts l'un et l'autre sur la scène internationale. Encore conviendra-t-il que l'INRIA dispose de la masse critique suffisante pour nouer une éventuelle alliance.

■ *L'INRIA sur la scène de la recherche internationale*

La stratégie de l'INRIA est portée par la volonté de contribuer, au meilleur niveau mondial, à relever les grands défis scientifiques du domaine des STIC.

Il semble que l'on soit en droit d'affirmer que l'institut jouit à cet égard d'une bonne notoriété internationale. Il serait perçu, au Japon, comme une référence d'excellence, et serait l'un des organismes de recherche français les plus visibles aux États-Unis, mais aussi en Chine ou en Inde.

Il demeure que, s'il occupe une place enviable en Europe, l'INRIA est moins à même de soutenir la comparaison avec le Japon et les États-Unis, compte tenu des sommes investies dans la recherche par ces deux pays.

Ainsi, le gouvernement japonais a établi, pour la période 2001-2005, un plan de développement pour la science et la technologie, doté d'un budget de 174 milliards €. Les technologies de l'information et de la communication font naturellement partie des huit priorités nationales énoncées dans ce plan.

Quant aux États-Unis, l'effort engagé en ce domaine est considérable. Il suffit de rappeler ici que le budget fédéral de recherche et développement dans le domaine des technologies de l'information et de la communication a été, pour la seule année 2003, de 1,6 milliard € sur un total de 94 milliards € consacrés à la recherche et au développement.

L'absence de synergies entre les organismes nationaux constitue un frein possible à la compétitivité française. Aussi, dans le souci d'accroître son poids à l'échelle internationale, une réflexion est-elle engagée au sein de l'INRIA pour construire une stratégie d'ensemble de recherche et d'innovation dans le champ des STIC.

Sans doute est-il souhaitable, en particulier, d'atteindre une meilleure complémentarité entre le CNRS et l'INRIA. La mission d'inspection n'a pas manqué d'encourager cette perspective, tout en soulignant qu'il s'agit là d'un travail de fond qui passe par une adaptation des structures. Actuellement, le pilotage des 99 équipes projets au sein de l'INRIA paraît peu compatible avec celui du département STIC du CNRS, organisé en quatre directions scientifiques adjointes qui recoupent de grands domaines disciplinaires (informatique et traitement de l'information ; interactions humaines et cognition ; système, signal et composant ; dispositifs et technologies micro et nano) et s'appuyant sur 130 unités de recherche.

L'établissement de liens plus forts tant dans l'espace français (avec le CNRS) que dans l'espace européen (avec Fraunhofer) permettrait en tout cas d'affronter dans de meilleures conditions la compétition internationale.

Une place honorable en matière de nanotechnologies

La France est ici engagée dans un domaine où les compétiteurs sont nombreux, les forces en présence inégales et les enjeux décisifs. Le Japon se situe en tête des investisseurs, devançant même les États-Unis. L'effort agrégé de l'ensemble des pays de l'Union européenne apparaît, globalement, comparable au sien.

■ *Le volontarisme japonais*

Le cas du Japon est particulièrement intéressant puisque ce pays, longtemps décrit comme touché par une crise économique profonde, est désormais en tête des investissements publics en matière de nanotechnologies.

Les dépenses publiques consacrées aux nanotechnologies y sont estimées à 262,4 M€ en 2000, 484,8 M€ en 2001, 740 M€ en 2002 et 1 192,8 M€ en 2003. Leur accroissement est donc considérable sur la période considérée : 85 % de 2000 à 2001, 53 % de 2001 à 2002 et 61 % de 2002 à 2003.

Les chiffres sont d'autant plus significatifs que le financement de l'État ne représente que 20 à 25 % de l'ensemble des investissements en recherche, et qu'ils ne prennent pas en compte les dépenses de personnel.

Ces données illustrent et confirment la volonté du Japon d'être à l'avant-garde des opérateurs mondiaux dans ce domaine. Son investissement a été du même ordre que celui des États-Unis dès 2001 et semble le dépasser fortement depuis lors. On souligne en particulier l'avance de ce pays dans le domaine des nanotubes de carbone, des fullerènes, des dispositifs à un électron et des techniques de nanofabrication.

■ *L'effort des États-Unis*

Le montant du budget consacré en 2003 par les USA aux nanotechnologies était de 770 M\$ (641 M€ au cours actuel). La progression a été forte de 2001 à 2004 puisque le budget 2001 était de 489 M\$ (407 M€), celui de 2002 de 698 M\$ (582 M€) et que la prévision pour 2004 était de 849 M\$ (708 M€).

On doit ajouter aux financements fédéraux les efforts de certains états qui, à partir de 2000, se sont engagés à hauteur d'un peu plus de 200 M\$ (167 M€) au total, pour une durée de un à quatre ans.

On estime enfin que la contribution du secteur privé est de l'ordre du double de l'investissement public.

L'effort des États-Unis en matière de recherche et de développement dans le champ des nanotechnologies est certes caractérisé par l'importance des volumes investis, mais aussi par d'autres éléments : la planification par objectif, la constante progression des crédits et la concentration des budgets sur certains secteurs.

D'autres pays sont présents dans le domaine des nanotechnologies, notamment la Corée du Sud (où elles ont fait l'objet d'un financement

public de 150 M€ en 2003), Taiwan (110 M€ par an de 2003 à 2008) ou encore la Chine, Israël et le Canada.

■ *L'action de l'Union européenne et de ses états membres*

On rappellera d'abord que l'ensemble des moyens et des crédits dédiés aux nanotechnologies par la France a été estimé à un montant de 538,5 M€ en moyenne annuelle.

Pour l'Allemagne, la mission a retenu le chiffre de 200 M€ de dépenses publiques au titre de l'année 2002, auxquelles il convient d'ajouter les budgets mis à la disposition des universités par les *Länder*. L'engagement public en Allemagne est caractérisé par une recherche de la valorisation industrielle aux dépens de la recherche fondamentale.

Les Pays-Bas manifestent eux aussi la volonté d'être très présents dans le secteur des nanotechnologies en Europe. Un budget prévisionnel a été arrêté. L'addition des budgets des organismes travaillant dans le champ des nanotechnologies et des montants des crédits de programmes spécifiques conduit à évaluer l'effort financier public néerlandais à un montant qui, de 2003 à 2006, croît de 96 M€ à 109 M€, soit une moyenne de 100 M€ par an sur la période, ce qui n'est pas négligeable.

Si le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays à avoir compris l'intérêt des nanotechnologies et à avoir lancé des programmes spécifiques en ce domaine dans les années 1980, il n'y a pas acquis une position dominante car cet effort précoce ne s'est pas confirmé dans la durée. Les nanotechnologies ne sont redevenues une priorité qu'à partir de 1999. Des moyens spécifiques ont été mobilisés dès 2001 dans le cadre d'un programme à six ans. En 2002, on évaluait à 50 M€ le soutien public aux nanotechnologies. Depuis, grâce à une enveloppe supplémentaire, le montant annuel a été porté à environ 70 M€, loin derrière la France et l'Allemagne.

Au-delà des efforts spécifiques de ses états membres, l'Union européenne en tant que telle a décidé de s'engager dans le domaine des nanotechnologies en leur consacrant, dans le cadre de son 6^e PCRD, 1 300 M€ sur la période 2002-2006, soit 260 M€ par an.

Si, pour évaluer l'effort européen dans son ensemble, en particulier en regard des efforts américain et japonais, on ajoute ces investissements aux efforts proprement nationaux, si d'autre part on fait l'hypothèse que les autres priorités thématiques du 6^e PCRD incluent jusqu'à 30 % de composantes nanotechnologiques, ce raisonnement amène à évaluer l'investissement européen dans ce domaine à un niveau comparable à ceux des États-Unis et du Japon. Il reste qu'à budget identique, l'Europe souffre d'un déficit de coordination des programmes scientifiques par rapport à l'un et l'autre de ces deux pays.

Au terme de ces comparaisons, il apparaît que la France consacre au domaine des nanotechnologies un effort tout à fait important et qui la situe favorablement tant dans l'arène européenne que sur l'échiquier internatio-

nal. Les financements publics sont en effet d'un niveau très significatif, à la fois en valeur absolue et par rapport à ses principaux partenaires européens, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni, même si ce niveau reste nettement inférieur à celui du Japon ou des États-Unis.

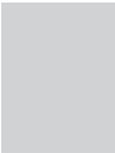
Conclusion

Il n'est pas douteux que la recherche française a traversé, au cours des deux dernières années, une grave crise de conscience liée aux aléas de son financement.

Au-delà de cette crise conjoncturelle, on a vu que la recherche souffre aussi de son organisation et de ses modes de financement. Un dispositif complexe, difficilement lisible, mal maîtrisé, est de nature à générer une insécurité financière peu propice au travail des chercheurs et à l'image de la recherche dans l'esprit des jeunes candidats à ses métiers.

On a constaté aussi que cette crise avait épargné certains secteurs, en particulier celui des hautes technologies. À travers l'exemple de l'INRIA comme à travers celui des nanotechnologies, on a pu mesurer combien un engagement stratégique clair et l'apport de moyens, humains et financiers, dans la durée, constituaient une force et pouvaient permettre à la recherche française de figurer en bonne place sur la scène européenne et internationale.

C'est dire que le paysage de la recherche française est plus contrasté qu'il n'y paraît, qu'il mérite d'être recomposé mais qu'il n'est pas dépourvu d'atouts. Valoriser ces atouts et refonder le dispositif devraient être l'objectif de la prochaine loi d'orientation et de programmation.



Liste des principaux sigles utilisés

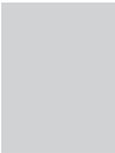
AEFE	agence pour l'enseignement français à l'étranger
ATOSS	(personnels) administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé
BEF	bassin d'éducation et de formation
BEP	brevet d'études professionnelles
BQR	bonus qualité recherche
CAEN	conseil académique de l'éducation nationale
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CDDP	centre départemental de documentation pédagogique
CDEN	conseil départemental de l'éducation nationale
CDI	centre de documentation et d'information (dans l'enseignement secondaire)
CEA	commissariat à l'énergie atomique
CESC	comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CEVU	conseil des études et de la vie universitaire
CFA	centre de formation d'apprentis
CIES	centre d'initiation à l'enseignement supérieur
CIFRE	convention industrielle de formation par la recherche
CIO	centre d'information et d'orientation
CLIS	classe d'intégration scolaire
CNDP	centre national de documentation pédagogique
CNED	centre national d'enseignement à distance
CNES	centre national d'études spatiales
CNESER	conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
CNP	conseil national des programmes
CNRS	centre national de la recherche scientifique
CNU	conseil national des universités
COP	conseiller d'orientation-psychologue
CPER	contrat de plan État-Région
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
CPU	conférence des présidents d'université

TROISIÈME PARTIE

CRDP	centre régional de documentation pédagogique
DAF	direction des affaires financières
DEA	diplôme d'études approfondies
DEP	direction de l'évaluation et de la prospective
DESCO	direction de l'enseignement scolaire
DESS	diplôme d'études supérieures spécialisées
DEUG	diplôme d'études universitaires générales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DHG	dotation horaire globale
DPE	direction des personnels enseignants
DPMA	direction des personnels, de la modernisation et de l'administration
ECJS	éducation civique, juridique et sociale
EIP	élève intellectuellement précoce
EPIC	établissement public à caractère industriel et commercial
EPL	établissement public local d'enseignement
EPS	éducation physique et sportive
EPSCP	établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST	établissement public à caractère scientifique et technologique
EVS	(groupe) « établissements et vie scolaire » (IGEN)
FNS	fonds national de la science
FRT	fonds de la recherche et de la technologie
HCéé	haut conseil de l'évaluation de l'École
HDR	habilitation à diriger des recherches
IA-DSDEN	inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale
IA-IPR	inspecteur d'académie - inspecteur pédagogique régional
IATOS	(personnels) ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service
IDD	itinéraire de découverte
IEN	inspecteur de l'éducation nationale
IFREMER	institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGAS	inspection générale des affaires sociales
IGF	inspection générale des finances
IIO	inspecteur de l'information et de l'orientation
INRA	institut national de recherches agronomiques
INRIA	institut national de recherche en informatique et en automatique
INRP	institut national de recherche pédagogique
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques

Liste des principaux sigles utilisés

INSERM	institut national de la santé et de la recherche médicale
IPES	indicateurs de pilotage des établissements du second degré
ITA	(personnels) ingénieurs, techniques, administratifs
ITRF	(personnels) ingénieurs, techniques, de recherche et de formation
IUFM	institut universitaire de formation des maîtres
IUT	institut universitaire de technologie
LEGT	lycée d'enseignement général et technologique
LMD	licence, maîtrise, doctorat
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
LP	lycée professionnel
OIB	option internationale du baccalauréat
ONISEP	office national d'information sur les enseignements et les professions
PAE	projet d'action éducative
PAF	plan académique de formation
PCRDT	programme-cadre de recherche et de développement technologique
PEP	poste à exigence particulière
PPCP	projet pluridisciplinaire à caractère professionnel
PRDF	plan régional de développement des formations (professionnelles)
RASED	réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
REP	réseau d'éducation prioritaire
RPI	regroupement pédagogique intercommunal
SAIC	service d'activités industrielles et commerciales
SEGPA	section d'enseignement général et professionnel adapté
TICE	technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement
TPE	travaux personnels encadrés
UFR	unité de formation et de recherche
ZEP	zone d'éducation prioritaire



Quelques rapports récents consultables sur internet

(Tous les rapports inventoriés ci-dessous sont au format PDF.)
« <http://www.education.gouv.fr/syst/igen/rapports.htm> »
« <http://www.education.gouv.fr/syst/igaen/rapports.htm> »

Rapports communs IGEN-IGAENR

- La formation initiale et continue des maîtres, février 2003 (75 p.)
- Les politiques éducatives locales à caractère interministériel, février 2003 (104 p.)
- Dispositifs relais et École ouverte, avril 2003 (165 p.)
- Les académies sous le regard des inspections générales. Bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académie, juin 2003 (97 p.)
- L'évolution du réseau des écoles primaires, juin 2003 (71 p.)
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon, janvier 2004 (273 p.)
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen, janvier 2004 (127 p.)
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Clermont-Ferrand, février 2004 (176 p.)
- Évaluation du dispositif d'éducation à la santé à l'école et au collège (menée conjointement avec l'inspection générale des affaires sanitaires et sociales), janvier 2004 (101 p.)

Rapports de l'IGEN

- Les dispositifs de formation en alternance au collège, janvier 2003 (43 p.)
- L'éducation relative à l'environnement et au développement durable : état des lieux, perspectives et propositions pour un plan d'action, avril 2003 (30 p.)
- Bilan des expériences pédagogiques dans le second degré sur la scolarisation des élèves intellectuellement précoces, mai 2003 (24 p.)

TROISIÈME PARTIE

- L'organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire, juin 2003 (32 p.)
- Les bassins d'éducation et de formation : quelle plus-value pour le service public ?, juin 2003 (25 p.)
- Les élèves en difficulté à l'entrée au collège, juillet 2003 (27 p.)
- La mise en œuvre du programme de français en classe de seconde, octobre 2003 (29 p.)
- L'offre de formation de niveau V dans le tertiaire administratif, novembre 2003 (36 p.)
- Propositions pour améliorer le processus d'orientation et les procédures d'affectation au lycée professionnel, décembre 2003 (28 p.)
- Place de l'enseignement des sciences de la vie et de la Terre dans l'acquisition d'une culture scientifique par les élèves des 1res L et ES, décembre 2003 (22 p.)
- Les politiques documentaires des établissements scolaires, mai 2004 (60 p.)
- La mise en œuvre du plan de prévention de l'illettrisme au cours préparatoire en 2003-2004, mai 2004 (33 p.)

Rapports de l'IGAENR

- Impact sur les laboratoires des décisions concernant les crédits de recherche, avril 2003 (11 p.)
- Suivi des services académiques. Année scolaire 2002-2003, juillet 2003 (71 p.)
- La gestion immobilière et financière des universités, septembre 2003 (42 p.)
- Évaluation du fonctionnement et de la place des écoles doctorales dans les établissements universitaires, septembre 2003 (76 p.)
- Évaluation de l'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), octobre 2003 (169 p.)
- Synthèse des visites d'EPLE effectuées par les membres de l'IGAENR durant l'année scolaire 2002-2003 : une analyse des conditions d'une plus grande autonomie des établissements scolaires, novembre 2003 (92 p.)
- Le financement des nanotechnologies et des nanosciences. L'effort des pouvoirs publics en France. Comparaisons internationales, janvier 2004 (50 p.)
- Mission d'expertise portant sur les budgets des organismes de recherche (menée conjointement avec l'inspection générale des finances), février 2004 (24 p.)

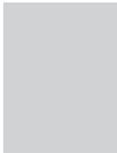


Table des matières

Sommaire	3
-----------------------	----------

Avant-propos	5
---------------------------	----------

PREMIÈRE PARTIE

État des lieux : le système éducatif sous le regard des inspections générales	7
--	----------

Introduction	9
---------------------------	----------

CHAPITRE 1

L'administration du système éducatif : le pilotage et ses effets	11
---	-----------

Le pilotage administratif : entre routine et innovation	11
--	-----------

Le rôle et l'évolution des services académiques	11
---	-----------

La gestion des enseignants par les services	15
---	-----------

Les premiers pas du contrôle de gestion	19
---	-----------

Le pilotage stratégique : nouveaux instruments, nouvelles pratiques	24
--	-----------

Les projets académiques et leur impact encore limité	24
--	-----------

La politique des bassins	30
--------------------------------	-----------

Les relations avec les partenaires	35
--	-----------

Le pilotage pédagogique : des réponses partielles à de vrais besoins	40
---	-----------

La formation des enseignants	40
------------------------------------	-----------

L'aide aux enseignants en difficulté	44
--	-----------

Le rôle des corps d'inspection territoriaux	45
---	-----------

CHAPITRE 2

La vie du système éducatif : les réalités du terrain	51
---	-----------

L'autonomie des établissements du second degré	51
---	-----------

Une autonomie réelle mais limitée	51
---	-----------

L'extension de l'autonomie appelle la réflexion	55
---	-----------

Les écoles, les établissements et la vie pédagogique	58
---	-----------

La pratique du projet	58
-----------------------------	-----------

Les enseignants et la mise en œuvre des innovations pédagogiques	61
--	-----------

L'utilisation des TICE	72
------------------------------	-----------

TABLE DES MATIÈRES

Les élèves et leurs performances	76
Une évidence : le lien entre performances scolaires et environnement socio-économique . . .	76
Le lien moins apparent entre performances scolaires et actions conduites	81
L'orientation des élèves : une lacune à combler	84
Conclusion	87

DEUXIÈME PARTIE

Comment conjuguer pluriel et singulier	89
---	-----------

Introduction	91
-------------------------------	-----------

CHAPITRE 1

La grande difficulté scolaire : complément d'enquête	93
---	-----------

Collégiens en difficulté	94
Un échantillon significatif	94
Quand l'École perd la mémoire de ses élèves	94
Une corrélation entre divers déterminants	96
Des professeurs prêts à inventer des solutions	97
Le cas des élèves de SEGPA, collégiens à part	98
« Marquage négatif » et « gestion » de l'hétérogénéité	99

Les élèves intellectuellement précoces (EIP) : les oubliés de la difficulté scolaire . .	100
Cinq établissements, cinq approches	101
Un soupçon d'élitisme (mais de quoi se plaignent-ils ?)	102
Les dérives possibles : angoisse des parents, discours « psy » et curiosité des médias . . .	103

CHAPITRE 2

« Égalité d'éducation » et parcours pluriels	105
---	------------

Qu'enseigne-t-on aujourd'hui aux élèves ?	107
Les inspecteurs généraux, lecteurs des programmes de leurs disciplines	107
Instruire, mais aussi éduquer...	121

Nouvelles prises en charge et nouveaux parcours	133
À l'école primaire, les cours préparatoires aménagés	134
Au collège, développer les parcours en alternance	139
Au lycée, changer les images	143

Conclusion : le temps scolaire et ses partitions	146
« RTS » et « zapping »	146
La bataille des horaires	148
Formation, accompagnement et évaluation, clés de l'autonomie	149

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 3

Au-delà des frontières, une activité de plus en plus diversifiée 151

Le soutien au réseau des établissements français d'Amérique du Nord 152

 La question du bilinguisme 153

 L'adaptation des programmes et l'harmonisation des cursus 156

 Bacheliers des deux mondes ? 159

 Pour l'avenir, deux pistes de travail 163

Coopération éducative franco-américaine : autour du thème de l'évaluation 164

Les missions d'étude 165

 Le développement d'un pôle français des industries de la connaissance 165

 Apprendre à l'âge du numérique 167

Conclusion : des objectifs multiples, pour un plus grand rayonnement 168

TROISIÈME PARTIE

Enseignement supérieur et recherche : nouveaux enjeux, nouveaux choix 171

Introduction 173

CHAPITRE 1

Universités : vers plus d'autonomie ? 175

La part d'autonomie dans la définition de la politique et dans l'exercice des missions fondamentales. 176

 La part d'autonomie dans le gouvernement de l'université 176

 La part d'autonomie pédagogique dans l'exercice de la mission de formation 179

 La part d'autonomie dans l'exercice de la mission de recherche 182

Les marges d'autonomie dans les pratiques de gestion 184

 La gestion des ressources humaines 184

 La gestion financière et comptable 187

 La gestion patrimoniale 190

Une autonomie à refonder ? 193

 Les conditions indispensables à un meilleur exercice de l'autonomie 193

 La nécessaire amélioration du pilotage budgétaire et financier des universités 195

 Pour une tutelle renouvelée 196

Conclusion 200

CHAPITRE 2

Écoles doctorales : un dispositif à conforter 203

L'organisation : des structures légères aux moyens modestes. 204

 Des structures légères 204

 Des moyens modestes 205

TABLE DES MATIÈRES

Le fonctionnement : un double travail d'encadrement des étudiants et de préparation à leur avenir professionnel	206
L'encadrement des étudiants de troisième cycle	206
La préparation des étudiants à leur avenir professionnel	210
Le positionnement : des structures encore récentes mais déjà reconnues	212
Les enjeux pédagogiques	212
Les enjeux scientifiques	213
Les écoles doctorales, lieux de transversalité	214
Conclusion	215
CHAPITRE 3	
Financer la recherche : complexités et contrastes	217
Le dispositif de financement et son évolution	217
La complexité de l'approche	218
L'évolution des financements de la recherche publique	223
Un effort spécifique en faveur de la recherche française dans un secteur en émergence : celui des hautes technologies	227
L'INRIA, un établissement en essor	227
Les nanotechnologies, un secteur fortement soutenu	232
Comment situer l'effort français dans la compétition internationale ?	235
Conclusion	239
Liste des principaux sigles utilisés	241
Quelques rapports récents consultables sur internet	245
Table des matières	247