

Sommaire

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

PREMIÈRE PARTIE

Évaluer pour évoluer	9
-----------------------------------	----------

La problématique de l'évaluation
dans les travaux des inspections générales

CHAPITRE 1

L'évaluation : une nécessité n'est pas une évidence	15
--	-----------

Une conjoncture favorable à un nouvel essor de l'évaluation	15
---	-----------

Un questionnement fondamental : évaluer qui ? quoi ? comment ? pour quoi ?	21
--	-----------

CHAPITRE 2

Structures de pilotage et structures pédagogiques : une évaluation fonctionnelle	29
---	-----------

L'évaluation de l'enseignement dans les académies	29
---	-----------

L'entrée par les territoires	42
------------------------------------	-----------

L'évaluation des établissements	49
---------------------------------------	-----------

CHAPITRE 3

Évaluation des enseignements et des pratiques enseignantes, évaluation des acquis des élèves	61
---	-----------

L'évaluation des enseignements et des pratiques enseignantes : un déficit paradoxal . . .	62
---	-----------

L'évaluation des acquis des élèves : question nouvelle pour de nouveaux enjeux	88
--	-----------

DEUXIÈME PARTIE

L'Europe de l'éducation	105
--------------------------------------	------------

CHAPITRE I

La présence de la France dans l'espace éducatif européen	109
---	------------

Vers un réseau d'établissements français à vocation européenne	109
--	------------

Les Écoles européennes	114
------------------------------	------------

CHAPITRE 2

L'empreinte de l'Europe dans l'évolution du système français	119
---	------------

Une nouvelle politique des langues au service de l'identité européenne	119
--	------------

L'éducation et la formation tout au long de la vie	125
S'enrichir des autres systèmes	128

CHAPITRE 3

Des références communes	131
Les diplômes européens	131
Les baccalauréats binationaux	134
Le LMD	135
L'histoire de l'Europe : la coopération franco-allemande, une démarche exemplaire . . .	139

TROISIÈME PARTIE

La recherche française à l'heure des choix	145
---	------------

CHAPITRE 1

Les acteurs de la recherche : l'emploi scientifique en Europe et en France	149
L'enjeu actuel : un objectif de fort développement	150
La réalisation des objectifs européens pose la question de la mobilité des chercheurs .	155
La réalisation des objectifs exige aussi une meilleure gestion de l'emploi scientifique .	164

CHAPITRE 2

Comment mieux adapter le dispositif de recherche à ses missions ? . . .	171
Renforcer le lien formation-recherche et fédérer des forces jusque-là dispersées	171
S'efforcer de simplifier l'administration des unités de base	181
Instaurer de nouveaux rapports entre recherche et territoires	191

CHAPITRE 3

Valorisation des résultats et des produits de la recherche : au milieu du gué	199
Gestion de la valorisation : des outils diversifiés au service d'objectifs clarifiés	200
Aides à la création d'entreprises : un dispositif récent à l'efficacité encore imparfaite . .	209

Liste des principaux sigles utilisés	217
---	------------

Rapports récents consultables sur internet	221
---	------------



Avant-propos

Pour la seconde année consécutive, l'IGEN et l'IGAENR, poursuivant une collaboration étroite engagée depuis plusieurs années, livrent un rapport annuel commun.

Si cet ouvrage sait préserver la spécificité des apports de chacun des deux corps d'inspection, conformément à leur vocation et à leur expertise respectives, il marque une étape supplémentaire dans la voie d'une exploration conjointe des problématiques majeures auxquelles se trouve confronté aujourd'hui notre système d'éducation et de recherche. La complémentarité des approches – organisationnelle et administrative pour l'IGAENR, plus spécifiquement pédagogique pour l'IGEN – apporte à la réflexion une troisième dimension : l'analyse y trouve plus de profondeur et son objet plus de relief.

Pour « général » qu'il soit, le rapport annuel ne saurait rendre compte, de façon exhaustive, de l'ensemble des travaux produits par les deux inspections au cours de la dernière année. Son objectif est d'une autre nature : s'appuyant à la fois sur un corpus de rapports récents et sur l'expertise qui procède de l'activité quotidienne des deux corps, le rapport général met en perspective l'action et la réflexion. L'orchestration, autour de trois grandes thématiques, des observations, des analyses et des propositions qui ont nourri la production de l'année écoulée, donne à celles-ci un écho, une résonance qu'elles n'avaient pas isolément.

Pour pénétrer dans le système d'éducation et de recherche, trois « entrées » sont possibles : celle des pratiques et de leur appréciation, celle de l'espace au sein duquel s'inscrit l'action, enfin celle des structures et de leur évolution. Ce sont ces voies que les inspections générales ont empruntées pour leur rapport annuel 2005, en s'intéressant plus particulièrement à trois thématiques d'actualité : l'évaluation, l'Europe, la recherche.

L'évaluation est, depuis l'origine, au cœur du système éducatif, mais sa fonction et son champ se sont aujourd'hui considérablement élargis – de l'évaluation des élèves à celle des pratiques, des établissements, des territoires, des organisations et des modes de pilotage. L'autonomie croissante des acteurs et des structures locales trouve son contrepoids dans le développement des dispositifs d'évaluation. Les inspections générales, souvent placées au cœur de ces derniers, se devaient de porter un regard circulaire, le plus large possible, sur les avatars d'un concept, sans doute complexe dans sa nature et divers dans sa forme, mais dont l'actualité législative (loi organique relative aux lois de finances, loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École) souligne le caractère nécessaire et l'urgence de mise en œuvre.

Encore convient-il que l'évaluation ne soit pas qu'un regard dans le miroir, un exercice vain, bouclé sur lui-même : loin d'« évaluer pour évaluer », il convient pour les inspections générales de savoir « *évaluer pour évoluer* ». C'est le titre de cette première partie du rapport, réflexion commune appuyée sur des travaux eux-mêmes communs : évaluations d'académies ou de territoires, évaluations des pratiques d'enseignement, évaluations de l'évaluation elle-même sur deux champs particuliers, celui des établissements, structures de base du système éducatif, et celui des acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École. S'il se veut large, le regard s'efforce aussi d'être lucide : les faiblesses des dispositifs d'évaluation mis en œuvre, la confusion des genres ou des rôles, l'étendue des « terres inconnues » subsistantes ne lui ont pas échappé. Aussi la critique suscite-t-elle les propositions pour restaurer ou refonder certains de nos dispositifs d'évaluation, à l'instar de ceux que développent certains de nos voisins européens.

À cet égard, le poids grandissant de l'action et de l'identité européennes devait conduire les inspections générales, et tout particulièrement l'IGEN, à apprécier l'intégration progressive du système éducatif français dans le nouvel espace européen de l'éducation. C'est l'objet de la deuxième partie de cet ouvrage.

Pour la France, il s'agit d'abord, à travers son propre réseau d'établissements et celui des Écoles européennes, à la fois d'affirmer l'identité d'un modèle éducatif français et de participer à la définition d'un véritable « enseignement européen », propre à soutenir et favoriser la construction de l'Europe. Il s'agit ensuite, dans la direction que s'est fixée l'Union, de savoir mettre en œuvre dans le système français les politiques européennes, notamment pour l'apprentissage des langues vivantes ou l'éducation et la formation tout au long de la vie.

La construction d'un espace européen de l'éducation passe enfin par la constitution d'un ensemble de références communes auquel le système français a déjà montré sa détermination à s'intégrer : diplômes européens, baccalauréats binationaux et surtout mise en place du dispositif LMD (licence-master-doctorat) dans l'enseignement supérieur.

Ce dernier champ, celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, entre très directement dans les compétences de l'IGAENR. L'actualité, une fois encore, a conduit celle-ci à s'interroger plus spécifiquement, en 2004 et 2005, sur la situation de l'appareil français de recherche et de développement : confronté à des choix et des modèles divers, il se trouve aujourd'hui placé, selon le titre même de la troisième partie du rapport, « à l'heure des choix ».

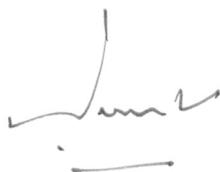
En effet, le fort accroissement de la dépense consacrée à la recherche et au développement, prévu d'ici à 2010 par les Conseils européens de Lisbonne et de Barcelone, nécessite de tous les membres de l'Union un effort sans précédent. Les comparaisons internationales sont à cet égard éclairantes. Profil de carrière, âge et statut des chercheurs, mobilité externe et

interne, attractivité de la France pour les étudiants étrangers, modes de gestion de l'emploi scientifique : autant de domaines dans lesquels des marges de progrès sont possibles au regard des résultats obtenus par plusieurs voisins européens.

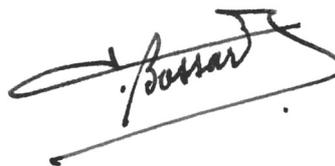
Mais, au-delà de la gestion de l'emploi scientifique, c'est le dispositif de recherche lui-même qui doit être adapté, le lien entre la formation et la recherche renforcé, l'administration des unités scientifiques simplifiée, les territoires de la recherche redessinés et réorganisés. C'est à ce prix que la France pourra disposer d'un système de recherche performant et compétitif et d'une production scientifique à haute valeur ajoutée. En outre, cette production ne s'apprécie qu'à travers une exploitation et une valorisation optimales. Sur ce point, les organismes de recherche ont encore un chemin à parcourir pour améliorer leurs structures et leurs procédures de gestion de la valorisation. La puissance publique peut elle-même y contribuer par le développement de dispositifs d'aide et d'accompagnement plus efficaces.

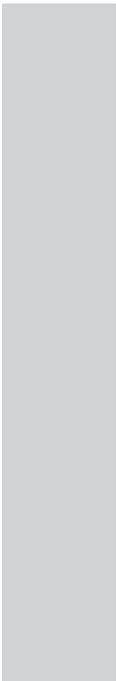
Exigence d'évaluation, ouverture à l'Europe, avenir de la recherche : l'ambition des inspections générales est de mettre en lumière les véritables enjeux, de distinguer les difficultés ou les lacunes, mais aussi de dessiner les évolutions et les progrès possibles, pour un système d'enseignement et de recherche qui serve les intérêts de tous et ceux de la Nation.

François PERRET
*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*



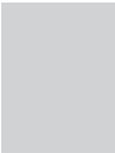


PREMIÈRE PARTIE

Évaluer pour évoluer

La problématique
de l'évaluation
dans les travaux
des inspections
générales





Introduction

Depuis le début des années 1990 en France, l'évaluation est devenue le maître mot des politiques publiques, l'indispensable adjuvant de leur mise en œuvre. De la gestion des systèmes à celle des ressources humaines, l'évaluation bouscule les concepts anciens : notation ou contrôle, notamment. Corollaire de toute politique contractuelle, elle paraît seule apte à rendre compte du fonctionnement du couple « objectifs-résultats », sur lequel s'apprécie l'activité des institutions publiques. Instrument de nouvelles formes de gouvernance et de management, préalable peu à peu indispensable à la prise de décision, elle semble à la fois disposer d'un pouvoir et constituer un enjeu de pouvoir.

Plus qu'aucun autre ministère et tout comme le secteur de la recherche, l'éducation nationale, dans sa double dimension de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur, offre à son exercice un terrain de choix. La Cour des comptes notait en 2003 que « l'émergence d'une démarche d'évaluation est plus ancienne dans le système éducatif que dans d'autres secteurs d'intervention publique »¹. Pour plusieurs raisons. D'abord parce que l'évaluation (des élèves et de leurs acquis) est, par nature, consubstantielle à la mission d'enseignement. Au-delà, parce que la déconcentration des structures, jusqu'à l'école ou à l'établissement, génère à chaque niveau des marges d'autonomie : cette autonomie s'exerce fréquemment dans le cadre d'un contrat d'objectifs, implicite ou explicite, qui appelle nécessairement à moyen terme une évaluation des résultats. Enfin, l'enseignement supérieur et la recherche ont, dès la décennie 1980-1990, montré, avant d'autres secteurs, la voie d'une organisation concertée des procédures d'évaluation avec la création en 1984 du Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE) et, en 1989, du Comité national d'évaluation de la recherche (CNER). L'enseignement scolaire bénéficie depuis 1987 de l'attention d'une direction qui porte spécifiquement « en bannière » le terme d'évaluation, en l'associant étroitement à sa fonction anticipatrice et prospective (direction de l'évaluation et de la prospective, DEP). Enfin, le Haut Conseil de l'évaluation de l'école (HCéé) est venu en 2000 compléter l'édifice du système d'évaluation, en assumant prioritairement, moins la mission d'évaluer l'école, que celle de « faire l'état de l'évaluation de celle-ci »².

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

2. Discours du ministre de l'éducation nationale présentant le Haut Conseil, lors de sa création, le 15 novembre 2000.

Fortune du concept. Multiplication des organismes chargés de le mettre en œuvre. La démarche d'évaluation est-elle pour autant transparente, accessible, maîtrisée ? Le terme recouvre une réalité plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord. Évaluer, c'est d'abord apprécier la valeur (d'une personne, d'un travail, d'un savoir ou d'un savoir-faire, d'une procédure, d'une structure), puis en fixer l'estimation. Dans un premier temps, c'est sur le rapprochement, ou la conformité, entre la réalité observée et un système de référence extérieur – tels des objectifs – que se construit le discours de la valeur (intrinsèque). Le second temps de la démarche, plus aléatoire et conjoncturel, conduit à situer cette valeur sur une échelle où figurent d'autres personnes, d'autres savoirs, d'autres structures du même type. En d'autres termes, il s'agit là de comparer et de classer. Le vocabulaire est révélateur. Dans sa racine même, le terme français d'évaluation privilégie l'appréciation de la valeur. Les Anglais, en utilisant le mot *assessment*¹, accordent plus d'importance à la hiérarchisation, à la répartition, au classement.

De fait, les contours du concept, bien qu'il soit constamment utilisé aujourd'hui, demeurent incertains. La confusion avec le contrôle et l'audit est fréquente : pourtant, dans un cas, il s'agit de s'assurer du respect de normes administratives, juridiques ou comptables pour la mise en œuvre d'une procédure ou l'exercice de compétences ; dans l'autre cas, de porter un regard détaillé sur l'ensemble des fonctions d'une organisation, appréciée en termes de régularité de fonctionnement, de répartition des responsabilités, de mise en place de procédures de contrôle, de fixation des objectifs et d'obtention de résultats. L'évaluation, elle, a prioritairement pour objet d'apprécier la performance ou la valeur, en comparant les résultats obtenus aux objectifs assignés (sans les remettre en cause) et aux moyens mis en œuvre. Dans l'étude qu'elles ont menée en 2003-2004 sur *L'évaluation des collèges et des lycées en France*², les deux inspections générales ont proposé, en annexe, une définition précise du concept d'évaluation, estimant qu'il demeure trop souvent employé dans une acception erronée : « Jugement porté sur l'activité d'un agent ou d'une organisation, en considération de ses résultats, proposant des explications du niveau d'atteinte de ces résultats, dans le but de permettre à l'agent ou à l'organisation de les améliorer. »

Les implications déontologiques et méthodologiques d'une telle définition sont importantes pour les inspections générales. En effet, au cours des quinze dernières années, parallèlement à la mise en place d'autres organismes plus spécialisés, celles-ci se sont vu confier, outre leurs fonctions traditionnelles d'inspection et de contrôle, une mission élargie d'évaluation du système : l'IGAENR, dans le cadre du suivi permanent des établissements et des services académiques, adopte de plus en plus fréquemment, dans l'enseignement scolaire comme dans l'enseignement supérieur et la recherche, une

1. *To assess* signifie à l'origine « établir », « répartir », « fixer ».

2. *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004*, IGEN-IGAENR, juillet 2004, consultable en ligne.

démarche d'évaluation, qui débouche sur des préconisations pour les établissements concernés et les responsables académiques. L'IGEN, relayée dans les académies par les corps d'inspection territoriaux, a en charge l'évaluation des personnels enseignants et plus encore celle du fonctionnement des disciplines et des pratiques d'enseignement. Conjointement, les deux inspections générales ont entrepris depuis 1998 un considérable travail d'évaluation de l'enseignement dans les académies, mené au rythme moyen de quatre académies par an et dont le *Rapport annuel des inspections générales* a rendu compte l'an passé ¹. Cette entreprise s'est poursuivie en 2003-2004 dans les académies de Dijon, Paris, Reims et Toulouse, suivies, en 2004-2005 de celles de Grenoble, Nancy-Metz, Rouen et Versailles ².

Ainsi placées au cœur du dispositif d'évaluation du système éducatif et confrontées au difficile apprentissage méthodologique et conceptuel qu'il exige, les inspections générales ont ressenti la nécessité, depuis 2003, de conduire une réflexion approfondie sur les méthodes et les effets, les forces et les faiblesses du dispositif mis en place en France. Dans cet esprit, elles se sont attachées successivement à deux de ses principaux champs d'exercice : l'évaluation des collèges et des lycées, en 2003-2004 ³ et celle des acquis des élèves en 2004-2005 ⁴.

La présente analyse a pour ambition de refléter à la fois l'activité proprement dite d'évaluation menée récemment par les deux inspections et l'état de leur réflexion sur un sujet que plusieurs dispositifs législatifs nouveaux conduisent à occuper une place déterminante dans le fonctionnement du système éducatif français.

1. *Rapport annuel des inspections générales 2004*, IGEN-IGAENR, La Documentation française, 2004. Ce rapport rend compte des observations effectuées dans 14 académies visitées jusqu'en 2003. Toutes les académies métropolitaines auront été évaluées d'ici 2007.

2. L'année 2005-2006 sera consacrée aux évaluations des académies d'Aix-Marseille, Bordeaux, Corse, Lille et Strasbourg.

3. *Op. cit.*

4. *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ?*, IGEN-IGAENR, juillet 2005, consultable en ligne.

L'évaluation : une nécessité n'est pas une évidence

La construction et la mise en œuvre par l'éducation nationale d'un dispositif multiple et parfois complexe d'évaluation suscitent deux séries d'interrogations :

- quels sont les éléments conjoncturels qui justifient la place occupée aujourd'hui dans le système d'enseignement par la préoccupation d'évaluer ?
- d'un point de vue plus fondamental et structurel, à quels besoins, à quelles finalités, à quelles contraintes méthodologiques répondent les divers types d'évaluation mis en place ?

Une conjoncture favorable à un nouvel essor de l'évaluation

Si l'évaluation, héritière lointaine des appareils de contrôle et de statistique, a pris pied relativement tôt dans le système d'enseignement, les années récentes dessinent une conjoncture particulièrement favorable à son renouveau, à l'extension de ses champs et à l'accroissement de son poids dans la gouvernance du système. Quatre éléments conjoncturels paraissent déterminants à cet égard : le mouvement de déconcentration progressive des structures et celui de décentralisation au profit des collectivités territoriales, la mise en œuvre dès la rentrée 2005 de la nouvelle loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, l'entrée en application en 2006 des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), enfin la pression de plus en plus forte exercée par le contexte européen et international de l'évaluation.

Le double mouvement de déconcentration et de décentralisation

Le système éducatif français, trop longtemps monolithique et pyramidal, a opéré depuis plusieurs années une déconcentration progressive de ses structures et un transfert de responsabilités du niveau central à l'échelon académique, qui voit ainsi son importance renforcée. Si ce mouvement de déconcentration permet une gestion et un pilotage plus proches des réalités locales, il crée du même coup pour les autorités déconcentrées (recteurs ou inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, IA-DSDEN) un besoin véritable d'évaluer l'action académique, dont celle des établissements et de leurs pratiques. Le souci d'un pilotage adéquat leur impose de rapporter les résultats obtenus aux objectifs figurant dans les projets élaborés aux différents niveaux (projets d'école et de circonscription, projets d'établissement, projets départementaux et projets académiques). La généralisation progressive d'une politique contractuelle entre l'administration centrale du ministère et l'échelon académique a pour contrepartie la mise en place d'un appareil d'évaluation pertinent, susceptible de mesurer le degré d'atteinte des ambitions figurant au contrat.

Dans le même temps, les collectivités territoriales, déjà partenaires de l'État en matière éducative, ont vu leurs compétences s'accroître, notamment du fait des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ces collectivités éprouvent à juste titre le besoin de connaître l'efficacité des ressources qu'elles mettent à la disposition des établissements, dans le cadre d'une gestion décentralisée. En retour, l'État peut légitimement souhaiter connaître et apprécier les effets des interventions, parfois de nature pédagogique, que financent ces collectivités dans les établissements.

Enfin, parallèlement à cette décentralisation « gestionnaire » s'est opérée une décentralisation « fonctionnelle » qui tend à renforcer la marge d'autonomie des établissements. Or l'évaluation va de pair avec l'autonomie : elle est la contrepartie du principe de responsabilité croissante et apparaît comme un type nouveau de régulation, de l'ordre du respect des engagements contractuels et non plus seulement de la conformité à une norme. Cette forme d'évaluation ou, plus spécifiquement en ce cas, d'« auto-évaluation », ne présente pas seulement un intérêt pour la chaîne hiérarchique. Elle constitue souvent pour l'établissement, au moment où il lui est beaucoup demandé, un outil indispensable pour prendre ou reprendre du pouvoir sur sa propre destinée et échapper à l'autarcie à laquelle il était jusque-là fréquemment condamné.

La mise en œuvre de la nouvelle loi d'orientation

Le rapport déjà cité de la Cour des comptes soulignait que l'évaluation du système éducatif se heurtait à une difficulté, qui n'était « pas liée à un déficit statistique », mais plutôt à « l'absence d'objectifs clairement hiérarchisés ». Il notait en particulier que « les objectifs quantitatifs sont limités à ceux de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 »¹. Si cette loi consacre son titre V à « l'évaluation du système éducatif », ce titre ne contient toutefois que trois articles : l'un d'entre eux (article 25) rappelle que les deux inspections générales « procèdent [...] à des évaluations départementales, académiques, régionales et nationale » et leur fait obligation d'établir un rapport annuel qui est rendu public. L'article 26, quant à lui, prescrit aux établissements une sorte d'auto-évaluation sous la forme d'un « rapport annuel [...] qui rend compte, notamment, de la mise en œuvre et des résultats du projet d'établissement »².

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École promulguée le 23 avril 2005 reprend de la loi de 1989 l'intérêt pour l'évaluation mais d'une façon dont la diversité suscite l'interrogation. Le texte insiste sur le rôle des projets d'école et d'établissement qui doivent en particulier « déterminer les modalités d'évaluation des résultats atteints » ; les expérimentations programmées font l'objet d'une évaluation annuelle ; la conclusion, entre l'établissement et l'académie, d'un contrat d'objectifs (assorti par nécessité d'une évaluation des résultats) est rappelée : ainsi l'évaluation régulière de l'établissement est-elle clairement mise en avant par la loi.

Le propos est moins net s'agissant de l'évaluation des savoirs et des savoir-faire des élèves. Si on relève un intérêt certain pour les « connaissances » ou les « activités » de ceux-ci, ainsi que pour les « résultats » obtenus, le texte mêle cette référence à la notion de notation (chiffrée vraisemblablement) : celle-ci apparaît légitimée sans qu'on en connaisse le statut. Un Haut Conseil de l'éducation doit formuler des avis et des propositions sur « les modes d'évaluation des connaissances des élèves ». Le futur « conseil pédagogique » installé dans chaque établissement est appelé, lui, à coordonner « la notation et l'évaluation des activités scolaires ».

Néanmoins, le point le plus important figure sans doute à l'article 9³ : la loi, pour la première fois, ne se limite pas à renvoyer à l'exécutif la charge de définir les programmes d'enseignement. Elle dispose que sera défini un « socle commun » de « connaissances et de compétences » qui devra être atteint par la totalité des élèves en fin de scolarité obligatoire. Le texte de loi précise : « L'acquisition du socle fait l'objet d'une évaluation, qui est prise en compte dans la poursuite de la scolarité. » Sans doute la composition du

1. Aucune sortie du système éducatif sans qualification reconnue et 80 % d'une classe d'âge accédant au niveau du baccalauréat. Ces deux objectifs n'ont pas été atteints à ce jour.

2. Article L. 241-1 du code de l'Éducation.

3. Article L. 122-1-1 du code de l'Éducation.

socle et la nature de l'évaluation requise ne sont-elles pas précisément formulées, même si ses principaux champs sont énumérés. Néanmoins, prise à la lettre, cette notion originale de « socle commun » suppose un intérêt nouveau porté aux acquis scolaires, sur le mode binaire de leur présence ou de leur absence, et une validation qui échappe à la note chiffrée ainsi qu'aux facilités habituelles de référence à une moyenne ou de « compensation » entre connaissance d'une notion et ignorance d'une autre. L'introduction du concept de « socle commun » représente donc une occasion propice pour la mise en place de nouveaux modes d'évaluation et de certification, en rupture avec les modèles traditionnels de la didactique et de la notation. Il renforce l'exigence de résultat qui s'impose à l'école.

L'entrée en application de la LOLF

Après une année de tests et de mise au point définitive des programmes et de leurs budgets opérationnels (BOP), le budget 2006 de l'État doit être entièrement élaboré et exécuté « en format LOLF ». Les dispositions de la nouvelle loi organique, votée en 2001, au-delà de la technique budgétaire et comptable, imposent aux administrations une « philosophie » différente, en matière de pilotage comme de management. La loi vise à substituer, à tous les niveaux de responsabilité, un pilotage par les objectifs et les résultats à un pilotage traditionnel par les normes et l'affectation des moyens. Chaque ministère est désormais tenu de rendre compte de l'usage qu'il fait de la totalité des sommes votées par le Parlement dans le cadre de la loi de finances. Un rapport annuel de « performances » est élaboré pour chaque programme et permet de suivre la réalisation des objectifs à travers un certain nombre d'indicateurs.

Est-ce à dire qu'il s'agit automatiquement d'une démarche d'évaluation ? Si l'éducation nationale peut sans trop de difficultés fournir des indicateurs d'activité ou des indicateurs de moyens, produire des indicateurs de résultats paraît plus délicat. Depuis longtemps, elle utilise pour ce faire deux types de données : les taux de succès aux examens et les taux d'accès d'un niveau à l'autre, exprimés en termes de flux. Ces deux indicateurs sont peu explicites, demeurent quantitatifs et peuvent mesurer aussi bien l'effet d'une politique délibérée qu'un niveau réel de compétences des élèves. Même les comparaisons dans le temps du même indice sont d'une fiabilité douteuse « car la seule observation du nombre et du niveau de ces diplômés ne peut rendre compte du savoir qui a été validé à un moment donné »¹. Pour cette raison, il apparaît plus que jamais nécessaire d'élaborer des outils pertinents. C'est pourquoi la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) a demandé à la DEP de bâtir un dispositif d'évaluation des compétences de base des élèves à la fin de l'école primaire et en fin de scolarité obligatoire, partiellement

expérimenté en juin 2005. Travail délicat au demeurant, dès lors que les programmes d'enseignement (notamment pour le second degré) ne sont pas systématiquement rédigés en termes de compétences, que les compétences dites « de base » ne sont pas précisément définies et que les contours du « socle » des fondamentaux sont en cours de détermination. Beaucoup d'interrogations restent donc posées, notamment sur le rapport entre ces évaluations et certains diplômes (certificat de formation générale ou brevet) ou sur l'exploitation que pourra en faire le Parlement dans le cadre de son activité de contrôle, prévue par la loi organique.

Enfin, si ces évaluations, classiques ou nouvelles, sont susceptibles de rendre compte de l'efficacité du système d'enseignement, la mesure de l'efficacité¹, comme l'a souligné la Cour des comptes, reste négligée, dans un système marqué par une « culture pédagogique trop souvent oublieuse des considérations financières ». La nécessité pour le ministère d'appliquer dès 2006 les nouvelles procédures d'élaboration et de suivi du budget de l'État, prévues par la LOLF, le conduit donc inévitablement à développer des outils de mesure de l'efficacité et de l'efficacité du système éducatif, appuyés sur des indicateurs appropriés².

Le contexte européen et international de l'évaluation

La mesure de l'efficacité du système français est aujourd'hui inséparable d'un contexte, à la fois européen et international, de comparaison des résultats des systèmes éducatifs. Cette pression internationale s'exerce à la fois sur le champ de l'évaluation des compétences des élèves et sur celui de l'évaluation des établissements, pour autant qu'on considère qu'ils ont un effet propre sur les résultats obtenus.

L'émergence de telles comparaisons internationales est contemporaine de celle des évaluations des progrès des élèves menées à partir des années 1960 aux États-Unis. Leur importance s'est accrue récemment sous la double pression des besoins économiques d'une « société de la connaissance » et de la volonté des États de mieux contrôler leur dépense publique. Elles sont pilotées, pour l'essentiel, par trois structures internationales : l'association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA), société savante fondée en 1936, dont le siège est à Liège ; l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui regroupe trente pays membres et associe soixante-dix pays non membres à ses travaux ; le réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs, fondé en 1995 lors de la présidence française de l'Union européenne, aujourd'hui présidé et animé par la France (DEP).

1. Mesurer l'efficacité, c'est apprécier si les résultats obtenus « l'ont été au prix d'une mobilisation optimale des moyens » (Cour des comptes, *op. cit.*).

2. Voir sur ce point *L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances sur les établissements dans les académies de Rennes et de Bordeaux*, IGEN-IGAENR, juin 2005, consultable en ligne.

Ces trois organismes mènent des enquêtes internationales qui présentent des caractéristiques communes (nombre limité de champs disciplinaires testés ; format QCM ; échantillons larges pouvant atteindre 500 000 élèves ; traitement statistique rigoureux ; modulation des résultats par l'environnement scolaire contextuel ; répétition cyclique des enquêtes), mais aussi des différences notables, qui tiennent aux systèmes de référence, au contexte des questions posées, à l'âge des élèves, aux philosophies sous-jacentes ou aux acteurs concernés.

L'IEA conduit diverses études dans le champ de l'enseignement élémentaire et secondaire. Les plus connues et les plus diffusées sont celles qui ont porté sur les performances en mathématiques et en sciences (TIMSS¹) et sur la compréhension de l'écrit dans la langue maternelle (PIRLS²). L'OCDE, dotée récemment d'une direction de l'éducation (juillet 2002), considère désormais l'éducation comme un investissement essentiel³. À travers le cycle PISA⁴, (tous les trois ans pour les élèves en fin de scolarité obligatoire), l'organisation entend pourvoir au manque d'indicateurs communs sur l'efficacité des systèmes d'éducation. Le réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs, quant à lui, se présente avant tout comme un groupe de travail intergouvernemental. Mais il va au-delà de la simple réflexion collective : il a lancé en 1995-1996 une première étude sur les performances des élèves en anglais (langue étrangère) dans quatre pays de l'Union, sur des financements du programme européen *Socrates*. Cette étude, dont les résultats ont été publiés en 1997, a été reproduite et élargie à sept pays en mars 2004.

La pression exercée par ce contexte international s'ajoute aux objectifs fixés pour les États membres par l'Union européenne suite au Conseil européen de Lisbonne (mars 2000). Son impact sur les politiques éducatives françaises et sur le pilotage pédagogique national, trop longtemps « autistes », commence à se faire sentir, même si la prise en compte de ces évaluations est moindre que dans d'autres pays, comme l'Allemagne ou le Danemark. Les dispositions sur l'enseignement des langues vivantes de la nouvelle loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école peuvent être considérées comme une réponse aux conclusions de l'étude menée par le réseau européen sur les compétences en anglais des élèves de 15 et 16 ans dans sept pays européens.

Si la France paraît ainsi manifester son intention de prendre en compte le contexte international dans son pilotage pédagogique national, le retard pris par rapport à ses voisins en matière d'évaluation d'établissements reste important. Une récente recension dans une vingtaine de pays, opérée

1. *Third International Mathematics and Science Study* devenu en 2003 *Trends in Mathematics and Science Study*.

2. *Progress in International Reading Literacy Study*.

3. L'OCDE estime (même si cette estimation est contestée) qu'une année d'étude supplémentaire a un impact de 4 % à 7 % de croissance dans le PNB.

4. *Programme for International Student Assessment*.

par le site européen Eurydice ¹, montre que, dans la plupart d'entre eux, l'évaluation des établissements scolaires a fait l'objet d'une attention plus constante et de débats plus intenses qu'en France, au cours des dernières années. Il est significatif que le développement de procédures relativement élaborées d'évaluation des établissements soit prioritairement le fait des pays qui reconnaissent à ceux-ci une large autonomie (telles les Flandres belges ou la République tchèque). Il semblerait au contraire que la France fasse partie de ces pays où l'autonomie des établissements n'est pas une réalité encore assez active pour que le thème de leur évaluation ait été jusqu'ici perçu comme un enjeu majeur des politiques de l'École. Aujourd'hui néanmoins, la France exprime sa volonté de trouver dans une plus large autonomie des établissements l'une des réponses à la crise d'un système scolaire qui donne l'impression de ne plus progresser ². Cette démarche devra nécessairement s'accompagner du développement, au niveau national ou, de façon plus pertinente, au niveau académique ou local, de dispositifs d'évaluation ou d'auto-évaluation, à l'instar de ceux qui sont à l'œuvre dans d'autres pays d'Europe.

Un questionnement fondamental : évaluer qui ? quoi ? comment ? pour quoi ?

Un faisceau de paramètres paraît aujourd'hui devoir faire de l'évaluation un ressort essentiel de la politique publique d'éducation. Mais le mot est polysémique et le concept polymorphe. La nécessité grandissante de l'évaluation ne dispense pas de s'interroger, dans le domaine spécifique de l'éducation, sur le sujet de l'évaluation (qui ?) et son objet particulier (quoi ?), sa méthode et ses principes (comment ?), sa finalité essentielle (pour quoi ?).

Qui et quoi évaluer ?

Dans tous les pays où elles existent, les inspections générales s'inscrivent stratégiquement dans la réflexion sur les politiques éducatives et le développement des systèmes d'évaluation. Certaines d'entre elles, comme l'inspection écossaise, vont jusqu'à jouer un rôle pédagogique fort dans la diffusion de la culture d'évaluation des établissements. En France, si la loi d'orientation de 1989 reconnaît aux inspections générales, entre autres missions (contrôle, conseil, animation), celle d'évaluation, elle ne fixe à celle-ci qu'un cadre géographique (« des évaluations départementales, académiques, régionales et nationales ») et n'indique pas sur qui ou sur quoi elle porte.

1. http://www.eurydice.org/Documents/Evaluation/terminology_fr.html

2. Par exemple en matière de taux d'accès ou de taux de diplômés, pour un coût qui ne se stabilise pas.

Il revient aux programmes de travail figurant dans la lettre de mission du ministre d'apporter annuellement plus de précisions.

Les missions d'évaluation s'orientent dans quatre directions.

L'évaluation du fonctionnement et des résultats d'une structure ou d'un système d'enseignement

Pour les établissements d'enseignement secondaire ou supérieur, cette mission est l'aboutissement de l'activité de contrôle dévolue lors de sa création en 1965 à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale. Celle-ci est chargée de « constater, dans tous les organismes sur lesquels s'exerce son contrôle, l'observation des lois, règlements, décisions et directives ministérielles qui en régissent le fonctionnement ». Dès 1984, cette mission de « suivi permanent des établissements » s'élargit : elle inclut dès lors l'appréciation de la pertinence, de l'efficacité, de la qualité et de l'efficacité des dispositifs que met en œuvre l'établissement, désormais plus autonome dans tous les domaines, dont le domaine pédagogique (évaluation de la répartition des moyens à l'interne, des emplois du temps, de la constitution de la répartition des classes, des résultats scolaires). Sans renoncer à ses fonctions traditionnelles de contrôle, l'IGAENR a ainsi progressivement évolué vers une approche plus systémique de l'établissement, encadrée, à la fin des années 1990, par un *Guide méthodologique des missions d'inspection générale*, refondu au cours de l'année 2005.

C'est le même souci d'une vision systémique qui a guidé les deux inspections générales lorsqu'elles ont entrepris, à partir de 1998, de procéder chaque année à l'évaluation de l'enseignement dans plusieurs académies. S'appuyant sur des séries de données statistiques et notamment sur les résultats des élèves, ces évaluations reposent sur l'hypothèse qu'il existe un « effet académie » comme il existe un « effet établissement ». Elles ont pour objet de mettre en lumière ce qui, dans les procédures de pilotage comme dans les pratiques d'enseignement, explique ou justifie ces résultats et plus largement le « profil » de l'académie. L'approche est large et aborde l'ensemble des paramètres en jeu : en regard des performances de l'académie et de leurs évolutions, sont examinés l'offre de formation (carte scolaire et moyens), les personnels, la prise en charge des élèves, les principes de pilotage et de management aux différents niveaux de responsabilité, enfin les relations avec les partenaires. À cette fin, un protocole d'enquête détaillé a été établi, accompagné de guides d'entretien et d'une sélection d'indicateurs pertinents. Conduite par une équipe composée d'inspecteurs généraux des deux corps, l'enquête sur le terrain est menée auprès d'une centaine de responsables et s'accompagne de la visite d'un échantillon d'établissements et de plusieurs circonscriptions du premier degré. Une collaboration étroite s'instaure nécessairement avec les autorités et services académiques et, tout particulièrement, avec les corps d'inspection territoriaux. Le déroulement de l'opération s'étale sur une année scolaire pleine.

Néanmoins, en dépit de leur intitulé, ces études apportent plus d'informations sur le pilotage académique et l'administration du système que sur l'enseignement proprement dit. C'est là l'effet inévitable du choix initial d'un périmètre académique : pour évaluer l'acte d'enseignement (cheminements pédagogiques, pratiques didactiques, état des disciplines et des contenus disciplinaires, etc.), ce cadre n'apparaît sans doute pas comme le plus pertinent.

Pour cette raison, une attention renouvelée a été apportée depuis trois ans¹ à des études évaluatives, elles aussi « systémiques », mais réduites à un territoire plus circonscrit et plus homogène : ville, arrondissement, pays, bassin. Un champ trop restreint (l'établissement), un champ trop large (le département ou l'académie) peuvent également amoindrir la pertinence des évaluations. Le canton ou l'arrondissement, où se jouent les interactions entre les diverses structures d'enseignement, offre souvent à l'investigation un champ d'étude approprié.

L'évaluation d'opérations récurrentes ou d'expérimentations

Le programme de travail des inspections générales prévoit chaque année des missions récurrentes d'observation, d'évaluation et de suivi, et des missions particulières dont certaines sont destinées à apprécier les effets ou les résultats d'une mesure expérimentale.

Au nombre des premières, l'analyse de la préparation de la rentrée dans chacune des académies, suivie, quelques mois après, d'un bilan de réalisation, constitue sans doute le meilleur exemple d'une démarche évaluative, rapprochant annuellement la réalité constatée des objectifs initiaux et des moyens employés. Ce rapprochement fait clairement apparaître les modalités de la mise en œuvre des directives nationales et la stratégie propre à chaque académie. Les observations menées dans chaque académie sont réunies dans deux documents synthétiques produits avant et après l'opération de rentrée. L'appréciation qualitative de la préparation et de l'exécution de celle-ci complète opportunément les données techniques quantitatives dont dispose l'administration centrale du ministère.

Les missions particulières, quant à elles, s'attachent fréquemment, à la demande du ministre, à évaluer les résultats d'un dispositif expérimental ou les premiers effets d'une réforme – même si cette phase d'évaluation n'est le plus souvent décidée qu'après coup et n'est pas systématiquement prévue, dès l'origine, dans les textes constitutifs de la réforme ou du dispositif expérimental. Les inspections générales, au cours de l'année 2004-2005, ont ainsi procédé au suivi des dispositifs relatifs à l'apprentissage de la lecture à l'école

1. Voir *Le dispositif d'enseignement et de formation de Saint-Junien, Haute-Vienne* (87), note de l'IGAENR, novembre 2003 ; *Étude de l'enseignement à Sablé-sur-Sarthe*, IGAENR, décembre 2003 ; *Le dispositif d'enseignement de La Souterraine* (23), IGEN-IGAENR, juillet 2004 ; *Bassins d'Albi-Carmaux et d'Alès (académies de Toulouse et Montpellier)*, IGAENR, septembre 2005 ; *Le dispositif d'enseignement et de formation du « pays » de Haute-Corrèze* (19), IGEN-IGAENR, novembre 2005.

primaire (notamment les CP renforcés ou dédoublés) et de ceux d'alternance au collège (en classes de quatrième et troisième). Une synthèse nationale, dans chaque cas, rapproche les résultats obtenus ou les effets constatés sur le terrain des objectifs initiaux et des moyens déployés. De telles évaluations doivent permettre au ministre de prendre toute décision utile sur la suite à donner aux expérimentations, la poursuite ou l'infléchissement de la démarche réformatrice.

L'évaluation des contenus disciplinaires et des pratiques d'enseignement

L'article 2 du statut de l'IGEN rappelle que celle-ci a pour mission, entre autres, d'évaluer « les types de formation, les contenus d'enseignement, les programmes, les méthodes pédagogiques, les procédures et les moyens mis en œuvre ».

En France, le contenu de l'enseignement est défini par des programmes et des référentiels nationaux qui s'imposent à tous. Mais le programme officiel de référence n'est superposable ni au programme enseigné par le maître ni au programme assimilé par l'élève. Une mesure de cet écart et une évaluation rigoureuse des « effets » des programmes seraient sans doute souhaitables. Mais on observe que cette démarche demeure exceptionnelle, même lorsque cette phase d'examen paraîtrait nécessaire, notamment au moment de la refonte ou du changement des programmes.

Discipline par discipline se constituent des pratiques d'enseignement et des modes d'évaluation ou de notation, dont l'inspection générale s'attache à mesurer les singularités mais aussi les convergences. Dès lors que les examens pèsent fortement sur les pratiques, le pilotage des disciplines a recouru durant les dernières années au levier que constitue l'introduction de nouvelles formes d'épreuves, notamment en français, en langues vivantes ou en sciences de la vie et de la Terre. Le groupe de mathématiques, pour sa part, a mis à son programme de travail de l'année l'observation des modifications induites dans l'enseignement de terminale par les nouvelles épreuves de baccalauréat de 2004.

L'évaluation individuelle : qualité et efficacité de la pratique de l'enseignant ; acquis et progrès des élèves

L'IGEN et les corps d'inspection territoriaux procèdent à l'inspection individuelle des enseignants et à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité de la pratique d'enseignement, appréciées au cours d'une séquence pédagogique et d'un dialogue approfondi avec le maître : lecture et interprétation des programmes, niveaux d'exigence, gestion et animation de la classe, relation aux élèves, travail en équipe, modalités d'évaluation ou de notation, etc. La consultation de documents (cahier de textes, cahiers individuels, copies corrigées, livrets scolaires, résultats obtenus par les élèves) permet de conforter ou nuancer le jugement porté sur l'efficacité de la pratique.

Ce type d'inspection ne permet que rarement une estimation précise des acquis individuels des élèves, qui, d'ailleurs, ne sont véritablement repérables que dans leur réinvestissement ultérieur. Cette difficulté constante, pour tous les niveaux du système éducatif, à « savoir ce que savent les élèves » est apparue aux inspections générales dommageable au bon fonctionnement de l'institution. Aussi se sont-elles attachées au cours de l'année 2004-2005 à examiner sans préjugé les causes possibles de cette faiblesse, plus marquée en France que dans d'autres pays. Le paysage de l'évaluation des acquis, que leur analyse a dessiné, est fortement contrasté. Les zones d'ombre y sont nombreuses. De ce fait, comme on le verra plus loin, les inspections ont été conduites à formuler des suggestions pour tenter, sinon de résoudre l'équation posée, du moins d'en faire disparaître une ou plusieurs inconnues.

Fonctionnement des structures éducatives, bilans d'opérations ou d'expérimentations, contenus et pratiques disciplinaires, qualité individuelle de l'enseignement, acquis des élèves : les inspections générales se situent au cœur d'un dispositif d'évaluation complexe, visant des sujets et des objets multiples. Elles n'assument toutefois ce rôle, ni en qualité d'observateur, comme la DEP, puisqu'elles sont garantes, par leur implication, du fonctionnement du système, ni en qualité d'intervenant direct, comme les directions opérationnelles, puisque leur rôle, toujours médiat, est d'évaluation, de contrôle, d'animation, d'expertise et de conseil.

Évaluer, mais comment ?

L'évaluation suppose un jugement de valeur. Pour cette raison, elle suscite souvent appréhension ou méfiance. Aussi doit-elle, pour asseoir sa crédibilité, obéir à des règles déontologiques strictes et respecter, pour ce qui concerne l'éducation nationale, une méthodologie adaptée aux spécificités de la mission éducative. Ce double souci, déontologique et méthodologique, s'est imposé dès l'origine aux inspections générales dans leur activité d'évaluation. Il se manifeste clairement dans le *Guide méthodologique* de l'IGAENR et dans le document de travail établi à l'intention des équipes IGEN-IGAENR pour l'évaluation de l'enseignement dans une académie. Les principes déontologiques réaffirmés dans ces documents sont ceux d'indépendance et de « distanciation », d'objectivité, de confidentialité et de respect d'un dialogue « contradictoire » avec les évalués. Méthodologiquement, l'investigation commence par un travail documentaire préalable, appuyé sur des sources incontestables, une analyse des performances (de l'établissement, de l'académie ou, plus généralement, de la structure ou du dispositif observé) et de leurs évolutions, accompagnée d'une série de constats de terrain (état des disciplines, par exemple). Rapprochées des objectifs (projet d'établissement ou projet, voire contrat, académique) et des moyens mis en œuvre, ces données permettent de construire une problématique, puis des hypothèses de travail que l'enquête pourra confirmer, infirmer ou

nuancer. L'évaluation prend, tout au long de son déroulement, une forme participative et doit donner lieu à un échange contradictoire, au moment de la restitution finale. Les observations des responsables concernés sont jointes aux conclusions de la mission.

L'évaluation se distingue en effet du contrôle et de l'audit et constitue une démarche plus ouverte, dans laquelle les acteurs évalués peuvent être associés plus ou moins étroitement au processus d'évaluation lui-même. Elle emprunte aux méthodes de recherche en sciences sociales la rigueur de l'administration de la preuve dans le processus d'évaluation. Mais elle s'en différencie, dans la mesure où elle constitue elle-même une dimension de l'action publique : liée à la prise de décision, elle assume une fonction importante de régulation du système.

À cet égard, les évaluations menées par les inspections générales sont à la fois internes et externes : internes, sans doute, à l'institution éducative mais externes à l'organisation évaluée. À l'heure où les procédures d'auto-évaluation paraissent devoir suppléer les insuffisances ou la rareté des évaluations externes, il convient de souligner que toute organisation ou toute personne évaluée s'inscrit dans un ensemble plus large – le système éducatif – et que les comparaisons internes au système nécessitent la maîtrise d'outils appropriés et la connaissance de ce qui se fait ailleurs. Si un effort de transparence et de mutualisation d'expériences peut aider fortement à la diffusion de « bonnes pratiques », encore faut-il qu'un arbitre extérieur les authentifie. L'évaluation externe reste donc incontournable, ne serait-ce que pour « encadrer » l'auto-évaluation et s'assurer de sa qualité. En fin de compte, les deux modes d'évaluation demeurent étroitement complémentaires et leur opposition est en grande partie factice.

La multiplicité et la complexité des référentiels mis en œuvre dans l'évaluation impliquent en effet une maîtrise et une hauteur de vue qui ne sont pas nécessairement à la portée de l'auto-évaluation. Sur la base des résultats ou des effets observés, l'évaluateur doit construire son questionnaire autour de quelques grandes problématiques. Celles-ci émergent d'une comparaison entre ces résultats et les objectifs de réalisation, eux-mêmes décomposés en critères spécifiques d'évaluation : plusieurs indicateurs pertinents, sélectionnés par l'évaluateur, permettent de mesurer le degré de réalisation de chaque critère.

Dans le système éducatif, le problème majeur demeure néanmoins la détermination précise des objectifs qui vont être pris comme « référents ». On distingue classiquement un référentiel externe (objectifs nationaux fixés par l'administration ou par la loi, programmes, projet établi dans le cadre de la structure de niveau supérieur, référentiel européen pour certaines disciplines) et un référentiel interne (contrat, projet ou programme de la structure évaluée). On mesure des écarts par rapport à ces objectifs, en termes absolus, si les niveaux d'atteinte ont pu être clairement définis sous forme de standards, ou en termes relatifs par comparaison à des moyennes ou aux per-

formances réalisées par des structures comparables. Il convient d'ajouter un troisième terme de référence : c'est l'évolution dans le temps des résultats ou des effets observés, qui permet de déterminer le progrès ou la détérioration de la situation de l'évalué et le rythme selon lequel il atteint ses objectifs.

Le croisement de ces trois types de « référent » atteste la rigueur de l'évaluation conduite. La structure évaluée peut en effet toujours se fixer des objectifs exagérément modestes ou, au contraire, irréalistes. Seule la comparaison, dans la synchronie et la diachronie, de ses résultats par rapport à d'autres est susceptible de donner un éclairage pertinent sur la réalité des progrès accomplis au regard des évolutions générales.

On mesure ici le danger de privilégier un seul type de référentiel et d'en faire éventuellement un usage déviant. C'est le cas trop souvent lorsqu'on rapporte les résultats observés à une moyenne (la plupart du temps non pondérée) et non à des exigences, des standards ou des objectifs initiaux. Une telle démarche permet de situer l'évalué sur une échelle variable de valeurs relatives et non d'apprécier le niveau effectif d'atteinte des objectifs fixés, en tenant compte des paramètres qui influent sur les résultats. La religion du classement est ici le corollaire de la religion de la moyenne, qui imprègne trop souvent encore les modes d'évaluation du système éducatif. Rapporter des résultats et des constats relatifs aux flux ou aux parcours scolaires à une moyenne, départementale, académique ou nationale et non à des références absolues, risque de réduire singulièrement la portée, voire de biaiser la signification, d'une telle évaluation. C'est le risque qui guette, comme on le verra plus loin, toute évaluation, et plus encore toute auto-évaluation, d'établissement ou d'académie : ici la disparité des territoires, là celle des parcours scolaires et des contraintes sociodémographiques rendent fragile et dangereuse toute comparaison non pondérée. C'est la raison pour laquelle le maintien d'une évaluation externe qui prenne en compte la totalité des paramètres en jeu et combine les trois types de référentiels apparaît plus que jamais nécessaire.

Évaluer, pour quoi ?

Par sa démarche même, on l'a vu, l'évaluation se distingue du contrôle ou de l'audit. Elle s'en distingue aussi par sa finalité. Elle ne se résume pas en une opération avec un début et une fin et n'a pas pour prolongement une sanction, positive ou négative, des divers responsables. Elle est un moment dans le processus global d'enracinement d'une « culture » de l'évaluation aux différents échelons. Conséquence directe de l'autonomie croissante des acteurs locaux dans le système éducatif, elle constitue un maillon d'une chaîne de l'évaluation, en cours de constitution, du niveau national au niveau local. Elle s'inscrit en amont dans la logique d'une stratégie éducative et débouche en aval sur des préconisations, sur la mise en œuvre d'un dispositif

PREMIÈRE PARTIE

de progrès et, si possible, d'une procédure encadrée d'auto-évaluation, apte à apporter à l'évalué une meilleure visibilité.

En effet, l'évaluation n'a pas pour seule finalité de clarifier le diagnostic. Liée à l'action, elle a pour but de permettre une « correction de trajectoire ». En identifiant les causes des écarts relevés entre les résultats et les objectifs de référence, en suggérant la mise en place d'un suivi, elle vise, selon les cas, à améliorer le pilotage, à renforcer l'efficacité et l'efficience de la structure, à exhausser la qualité de l'enseignement disciplinaire, à mieux maîtriser le processus d'acquisition des connaissances et des savoir-faire chez les élèves.

L'évaluation est triplement utile. Elle l'est pour les responsables du système éducatif, de plus en plus soucieux de substituer à un pilotage par les normes un pilotage par les résultats. Elle l'est aussi pour les structures évaluées et leurs acteurs, susceptibles, après l'évaluation, de mieux se situer, dans un cadre élargi, par les voies de l'analyse et de la comparaison. Elle l'est enfin pour les familles, les usagers et les partenaires de l'École, aptes dès lors à voir plus clair dans son fonctionnement, à apprécier plus justement son efficacité et à trouver ou retrouver une confiance dans le service public, sans laquelle celui-ci ne peut rien.

Structures de pilotage et structures pédagogiques : une évaluation fonctionnelle

La mission générale d'évaluation confiée par la loi aux inspections générales s'exerce sur le fonctionnement des structures éducatives : établissements publics locaux d'enseignement (EPL) pour l'IGAENR depuis sa création et, plus particulièrement, depuis le milieu de la décennie 1980 ; académies, pour les deux inspections conjointement, depuis 1998 ; bassins, villes ou pays depuis une date plus récente.

L'évaluation de l'enseignement dans les académies

Dès 1998-1999, le ministre a chargé les inspections générales d'élaborer une méthode d'évaluation de l'enseignement dans l'unité géographique qu'est une académie. Deux académies tests ont à cette date été retenues : celles de Bordeaux et de Rouen.

La démarche d'évaluation élaborée alors consiste à partir des résultats des élèves tels qu'ils apparaissent à travers les données statistiques dont disposent les services ministériels et les académies elles-mêmes, puis à tenter de comprendre ce qui, dans les procédures de pilotage et d'enseignement, contribue à produire ces résultats. Les inspections générales ont été ensuite invitées à mener effectivement ce travail d'évaluation dans diverses académies : au rythme de deux (en 1999-2000) à quatre académies évaluées (chaque année suivante), on dénombre à fin 2004 dix-huit opérations conduites sur le territoire métropolitain.

Le *Rapport annuel 2004 des inspections générales* a rendu compte très largement des enseignements tirés, tant pour le pilotage (administratif, stratégique, pédagogique) que pour la vie du système éducatif (autonomie, vie pédagogique, performances des élèves) des quatorze premières missions réalisées¹. Il n'y a donc pas lieu de revenir sur les observations formulées

1. Limoges, Rennes, Amiens, Lyon, Orléans-Tours, Poitiers, Strasbourg, Créteil, Montpellier, Nantes, Nice, Besançon, Caen, Clermont-Ferrand.

dans ce rapport, que les quatre opérations achevées en 2004 – Dijon, Paris, Reims et Toulouse – viennent, pour l'essentiel, conforter.

Il a paru intéressant, en revanche, de souligner dans le présent travail quelques apports originaux de ces quatre dernières évaluations, tant sur le pilotage académique que sur la prise en charge pédagogique. On a souhaité plus encore mettre en lumière les initiatives académiques en matière d'évaluation d'EPLE, sur lesquelles nous informons ces travaux, ainsi que d'autres récemment produits par les inspections générales¹.

Les principaux enseignements des dernières évaluations académiques

Les quatre académies évaluées en 2003-2004, Dijon, Paris, Reims et Toulouse, dessinent un paysage fortement contrasté, tant sur le plan démographique et sociologique que fonctionnel et structurel.

Dans ce paysage, l'académie de Paris, à bien des égards, occupe une situation particulière : la coïncidence du territoire académique avec celui de la capitale, l'organisation atypique des structures rectorales, l'importance et la densité de la population, la scolarisation de non-résidents et le contexte spécifique de l'affectation des élèves, la part importante de l'enseignement privé, la place occupée par les professeurs de la ville de Paris dans le système d'enseignement primaire, l'existence de lycées professionnels municipaux, la taille importante des écoles mais la taille moyenne ou réduite des collèges et lycées, la présence « historique » de nombreuses cités scolaires, la concentration de l'offre d'enseignement supérieur, le statut et les décharges des directeurs d'école ou la très faible scolarisation des élèves de 2 ans constituent quelques-unes des spécificités de cette académie.

Néanmoins, même si, nécessairement, les politiques appliquées et les solutions proposées par les académies diffèrent, un certain nombre de réalités ou de difficultés leur restent communes, que les quatre rapports d'évaluation mettent en évidence : disparité des territoires et des résultats, place de l'aménagement du territoire et nécessaire dialogue avec les collectivités, difficultés du pilotage pédagogique et place des corps d'inspection, faiblesses des dispositifs d'orientation.

La disparité des territoires et des résultats

Tous les rapports d'évaluation soulignent un caractère récurrent d'une académie à l'autre : c'est l'extrême hétérogénéité des territoires qui la composent et, de ce fait, en raison du poids des déterminismes sociodémographiques, la disparité et la dispersion des résultats qu'ils obtiennent.

À Paris, l'inégale implantation des diverses catégories sociales et professionnelles sur le territoire de la capitale se traduit par une opposition entre un grand quart nord-est, caractérisé par une présence affirmée des professions intermédiaires, des employés et des ouvriers, et les arrondissements du centre et de l'ouest où les classes aisées et professions intellectuelles sont dominantes. La carte des options en collège, le jeu des dérogations à l'entrée en sixième et les vœux hors district pour l'affectation en seconde générale (qui renforcent la « cote » de certains établissements) reproduisent et renforcent ces disparités géographiques. Celles-ci trouvent leur traduction dans les résultats obtenus au baccalauréat général, marqués par une dispersion importante. La carte qu'on peut en établir est flatteuse pour les établissements du Quartier latin, du faubourg Saint-Germain, de l'Étoile et de la Nation. Elle l'est beaucoup moins pour ceux du quart nord-est et de la périphérie.

L'académie de Toulouse, qui compte huit départements, accuse un déséquilibre sociodémographique notoire : le département de la Haute-Garonne, dont la population est en progression de 13 % de 1990 à 1999, concentre 42 % de celle de la région, autour du pôle de développement toulousain. Dans les sept autres départements et notamment en Ariège, Aveyron, Gers, Lot et Tarn-et-Garonne, l'empreinte de la ruralité reste très forte. Ce clivage démographique se reflète dans une série de disparités sociales (répartition des professions et catégories sociales [PCS], taux de chômage, etc.) et éducatives (taux de scolarisation à 2 ans, résultats des évaluations en CM2 et sixième, retards scolaires, résultats aux examens).

Dans les deux académies de Reims et de Dijon, les écarts se creusent, dans chaque cas, entre un département et le reste de l'académie : département de la Haute-Marne, démographiquement sinistré, pour la première ; département de l'Yonne, qui possède le taux de PCS défavorisées le plus élevé de la région, pour la seconde, et dont les indicateurs scolaires (taux de redoublements, retards, résultats aux évaluations et aux examens, insertion professionnelle) paraissent décalés au regard de la situation de l'ensemble de l'académie. De plus, à l'intérieur de tels départements, de nouvelles disparités se font jour entre des zones plus proches, par leurs résultats, de la moyenne académique (bassin sud de l'Yonne par exemple) et d'autres où les écarts sont amplifiés (bassin nord, zones rurales, ZEP).

Ces disparités interpellent très directement l'évaluateur. Elles fragilisent en effet l'usage de « moyennes académiques » qui seraient censées représenter une réalité observable sur l'ensemble du territoire. Compte tenu de la dispersion des constats et des résultats, ces moyennes ne semblent avoir d'autre valeur qu'arithmétique. Elles sont abstraites et « virtuelles ». Cet apparent paradoxe n'en constitue pas moins l'un des principaux enseignements d'une telle évaluation, conduite à l'échelon académique : elle confirme l'importance d'une approche « territoriale » des résultats, tout en révélant que ceux de l'académie ne sont que la moyenne abstraite de situations diverses et hétérogènes.

École et territoires : un nécessaire dialogue avec les collectivités territoriales

Une difficulté apparaît récurrente : faire coïncider les exigences du système éducatif avec celles de l'aménagement du territoire, notamment en milieu rural. Dans le premier degré, la politique des regroupements pédagogiques s'est opérée depuis une bonne quinzaine d'années, le plus souvent de manière consensuelle, et avec le soutien financier de certains départements, tels ceux de la Côte-d'Or ou de la Marne, soucieux de promouvoir une politique de pôles pédagogiques. Néanmoins cette politique tend aujourd'hui à marquer le pas, comme en Bourgogne, les élus ayant le sentiment d'être allés au bout de ce qui pouvait être fait en la matière.

L'étape suivante peut consister à mettre en réseau ces regroupements pédagogiques pour constituer des « pôles scolaires » plus importants, de vingt ou vingt-cinq classes, ayant vocation à rassembler l'ensemble des services attendus des familles. L'école du territoire se substitue ainsi progressivement à l'école de la commune, comme on commence à le voir dans le département des Ardennes.

Une telle restructuration du réseau des écoles passe néanmoins de plus en plus nécessairement par l'intercommunalité. Or celle-ci ne se saisit que rarement de la compétence scolaire, il est vrai facultative. En outre, les évolutions en ce sens ne sont pas seulement freinées par l'attachement des maires à « leur » école, mais surtout par l'absence de concordance des référents communaux et intercommunaux avec les structures scolaires (RPI, circonscriptions, secteurs de collèges, bassins). Il semblerait utile à cet égard que les territoires de l'École se mettent en cohérence avec les nouveaux territoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au lieu de les chevaucher, voire de les perturber. Les schémas territoriaux, élaborés par les inspections académiques, devraient pouvoir rendre moins douloureuse pour les maires la rupture du lien historique qui unit l'école à la commune et permettre à l'intercommunalité d'aborder cette compétence nouvelle avec plus de sérénité et de détermination.

Pour le second degré, en zone rurale, les exigences des élus en matière d'aménagement du territoire s'opposent fortement à celles d'une rationalisation de la carte scolaire, qui paraît s'imposer de manière de plus en plus pressante. La question du maintien ou de la fermeture (partielle ou totale) de petits établissements « de proximité » est posée dans un certain nombre d'académies. Devant l'opposition des élus, des solutions palliatives ont fait l'objet d'expérimentations, comme dans le département des Ardennes : collèges « appariés » en 1991, inspirés des RPI du premier degré, et aujourd'hui abandonnés, ou collèges « multisites » en 1999. Ces derniers, produits d'une fusion juridique effective entre deux établissements, conservent deux implantations géographiques. Le constat dressé en 2003 sur les neuf collèges « multisites » créés dans le département est en demi-teinte : le coût des établissements reste élevé et les mutualisations dans le domaine pédagogique

assez faibles. Résultat d'un compromis entre la volonté du rectorat de réduire le nombre d'établissements et celle des élus et des familles de maintenir des collèges dans les bourgs ruraux, le collège « multisites » a devant lui un avenir incertain. Le dialogue sur ce point avec la collectivité territoriale est plus que jamais nécessaire.

Ce dialogue s'impose aussi, avec la Région cette fois, au niveau des lycées et plus particulièrement des lycées professionnels, compte tenu des lois de décentralisation et de la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Nombre de Régions entendent aujourd'hui exercer pleinement les compétences qui leur sont dévolues par la loi. Leur souci d'assurer au territoire un développement et un aménagement équilibrés est d'autant plus fort que leur investissement dans le domaine scolaire est important. La détermination des Régions s'exprime généralement au travers du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), pour l'élaboration duquel une coopération étroite est requise entre la Région et les autorités académiques. Lorsque le dialogue s'effectue dans de bonnes conditions, le PRDF peut déboucher dans un second temps sur un schéma prévisionnel consensuel des formations professionnelles et sur sa mise en œuvre dans un esprit de collaboration.

La révision, l'ajustement et la mise en cohérence de la carte des formations apparaissent en effet comme une nécessité dans nombre d'académies. On mesure dès lors les difficultés rencontrées dans certaines d'entre elles, où un PRDF n'avait pas été élaboré jusqu'à présent, et où, pendant longtemps, les décisions ont été arrêtées par le rectorat ou par le conseil régional sans consultation ni concertation préalables.

Il en résulte parfois des désaccords sur la question de l'apprentissage, qui dépend désormais exclusivement des compétences de la Région¹. Les relations entre les deux types de formation professionnelle initiale sont encore trop souvent vécues sur le mode concurrentiel voire conflictuel. L'absence de concertation sur les ouvertures de sections a pu, dans certains cas, conduire à des incohérences onéreuses de la carte des formations et à une perte globale d'efficacité.

Souci d'aménagement du territoire de la part des élus et des collectivités territoriales. Souci d'efficacité pédagogique et d'efficience de la part des autorités académiques. Les deux préoccupations paraissent dans certains cas s'opposer. Mais les transferts de compétences opérés et le fort investissement des collectivités dans le domaine scolaire ne sauraient être ignorés. L'intérêt des élèves doit rencontrer celui des territoires. Le dialogue et la concertation sont aussi nécessaires qu'inévitables pour établir et gérer l'offre académique de formation professionnelle, à condition toutefois que

1. L'académie de Paris doit faire face à une situation encore plus complexe. Outre les 62 centres de formation d'apprentis (dont deux publics seulement), relevant des compétences de la région Île-de-France, elle abrite 13 lycées professionnels municipaux et trois écoles prestigieuses (Duperré, Boule, Estienne) sous statut municipal, relevant de la Ville de Paris.

l'éducation nationale sache affirmer en cette matière son initiative et cesse d'aborder cette question lourde d'enjeux par le biais exclusif du budget et de ses ajustements annuels.

La difficulté du pilotage pédagogique et la place des corps d'inspection

L'examen des résultats globaux de l'enseignement dans les académies fait apparaître fréquemment un écart négatif entre ceux-ci et les taux qu'on aurait pu attendre, compte tenu de la composition sociologique de la population ou des efforts réalisés, tant par les autorités académiques que par les collectivités territoriales, en matière de qualité du pilotage ou d'importance des moyens investis : déception significative à cet égard pour l'académie de Paris, où la Ville consacre des financements spécifiques pour les décharges des directeurs d'école ou la rémunération des professeurs de la Ville de Paris (PVP), comme la Région pour le développement de l'enseignement professionnel. De la même façon, l'académie de Reims, qui se signale par une gestion administrative exemplaire et un climat scolaire plutôt favorable, n'a longtemps obtenu que des résultats modestes, voire préoccupants. La confiance placée en l'École par la population, les familles, les élus et les milieux économiques y paraît ébranlée.

Cet écart, souvent négatif, entre les attentes et les résultats est, pour l'évaluateur, le signe d'une double réalité.

En premier lieu, on mesure ici l'importance, le nombre et la complexité des paramètres qui entrent en jeu dans la détermination du seul résultat véritablement important pour l'institution scolaire : la réussite des élèves, leur maîtrise des savoirs et des savoir-faire propres à faciliter leur insertion sociale et professionnelle ultérieure. En conséquence, on devine combien les modèles construits jusqu'à présent par la DEP pour tenter d'intégrer ces paramètres et de pondérer les résultats bruts restent réducteurs. Le calcul des taux attendus, en dehors de la composition sociodémographique de la population et de l'âge scolaire, ne neutralise pas la totalité des facteurs externes de réussite ou de succès. Cette insuffisance explique que les résultats obtenus ou les constats effectués situent encore souvent les établissements ou les académies au-dessous des taux attendus.

En second lieu, les exemples extrêmes fournis par les académies évaluées en 2003-2004 (de Paris à Reims ou Dijon) montrent combien la pertinence du pilotage académique et de ses outils, la technicité de la gestion, l'optimisation vertueuse des ressources et des moyens, l'adaptation des structures et de l'organisation académiques constituent des conditions certes nécessaires mais non suffisantes pour obtenir des résultats. Preuve, s'il en était besoin, qu'il n'y a pas de corrélation directe et systématique entre la réussite des élèves et la bonne administration académique, et que le temps d'un pilotage par les normes, d'une action régulée par la conformité à un modèle est aujourd'hui révolu. Le pilotage par les résultats, qui doit s'y

substituer, exige sans doute plus de souplesse, un esprit d'adaptation aux réalités locales, une proximité avec le terrain, un développement de l'initiative, un fonctionnement partenarial et sans doute, plus que tout, une attention renouvelée à la dimension pédagogique, celle de l'enseignant et de l'élève dans la classe.

L'exemple de l'académie de Toulouse est significatif à cet égard. Les résultats obtenus par les élèves, dès le début de la scolarité obligatoire, sont supérieurs aux moyennes nationales. Cette performance, comme on l'a vu, pourrait n'être que faiblement significative si elle n'était confortée par d'autres indices : progression constante de ces taux de succès, répartition de la réussite sur l'ensemble des voies et filières, progression du taux de scolarisation des 16-19 ans et du taux de poursuite d'études des 20-24 ans dans l'enseignement supérieur. Cette performance est à mettre en relation avec le dynamisme et la qualité d'un pilotage pédagogique qui inspire l'ensemble du projet académique. Ce pilotage est organisé depuis le rectorat jusqu'au terrain à travers un groupe académique de réflexion éducative et pédagogique (GAREP), des groupes de travail co-animés chaque fois par un IA-DSDEN et un IA-IPR, une mission statistiques/études qui fournit des tableaux de bord indispensables et des indicateurs pédagogiques, vingt et un bassins d'éducation et de formation qui jouent avec dynamisme un rôle positif de réflexion et d'animation pédagogiques, enfin, dans le premier comme dans le second degré, un corps d'inspection à la fois très sollicité et très investi dans ses missions.

Le rôle des corps d'inspection, déjà souligné dans toutes les évaluations académiques antérieures, est ici encore mis en évidence. On ne saurait trop insister sur la nécessité d'une présence sur le terrain, dans les écoles comme dans les établissements, pour rompre « l'isolement pédagogique » que déplorent de trop nombreux enseignants. Il est vrai néanmoins que ce rôle d'accompagnement sur le terrain est, pour les inspecteurs, de plus en plus difficile à concilier avec des tâches, des missions ou des attentes diverses, qui pèsent lourdement sur leur emploi du temps, au niveau du rectorat pour les IA-IPR et IEN-ET, au niveau de l'inspection académique pour les IEN. Le volume et la complexité croissante de ces tâches et de ces missions nouvelles ont tendance à prendre le pas sur la mission essentielle d'observation directe des actes pédagogiques, par la présence effective dans les établissements et dans les classes. Il en résulte, au-delà de la charge de travail, un problème récurrent d'organisation de celle-ci, de hiérarchisation des tâches, et parfois aussi de « positionnement » et d'« identité » au sein de la structure académique.

Cette incertitude est ressentie de façon particulièrement aiguë par les IA-DSDEN, à l'heure où la mise en place des BOP conduit fréquemment à une reconcentration sur le rectorat de responsabilités exercées jusqu'ici par les inspections académiques. Il est sans doute nécessaire, dans la nouvelle configuration réglementaire et législative (LOLF, loi relative aux libertés et responsabilités locales, loi d'orientation et de programme pour l'avenir de

l'École), de réfléchir à une redéfinition précise des responsabilités et une clarification des rôles respectifs. À cette occasion, la fonction d'impulsion pédagogique, d'initiation des partenariats avec les collectivités et la compétence de terrain pour l'ensemble du système d'enseignement pourraient sans doute être reconnues et pleinement dévolues aux IA-DSDEN ¹.

Les faiblesses des dispositifs d'orientation

Les rapports d'évaluation de l'enseignement dans les académies soulignent fréquemment les échecs ou les changements de parcours résultant d'une mauvaise orientation en fin de troisième ; ils essaient d'analyser les causes des sorties du système scolaire sans qualification ; ils examinent la réalité du « manque d'ambition scolaire » trop souvent invoqué ; ils détectent, comme dans l'académie de Paris, le jeu subtil des parcours dérogatoires et les choix d'options où s'expriment les stratégies individuelles des élèves « initiés » et de leurs familles. Toutes occasions de réfléchir sur le fonctionnement des dispositifs d'orientation et d'en relever très généralement les faiblesses ². Cette année, deux rapports sur quatre soulignent le « malaise » qui traverse les services d'orientation et le déficit d'image de la profession. En dépit d'objectifs ambitieux souvent affirmés dans les projets académiques, le réseau des services d'orientation ne paraît que modestement mettre en œuvre une telle politique.

Ces services sont confrontés, il est vrai, à de nombreuses difficultés : le cloisonnement par département et la faiblesse fréquemment observée d'une animation académique propre à assurer la cohésion du service ; une formation inadaptée des conseillers d'orientation-psychologues (COP), qui ne les prépare pas toujours à être des acteurs efficaces sur le terrain ; un temps de travail qui ne leur permet plus désormais d'assurer l'ensemble des services qu'une académie serait en droit d'attendre d'eux ; l'absence d'évaluation de leur travail, puisqu'aucun corps d'inspection ne contrôle leur activité. Au total, on constate l'essoufflement des politiques d'éducation à l'orientation, une facilité plus grande, au niveau de l'académie, à agir sur l'offre de formation qu'à faire évoluer la demande et un sentiment de démotivation, voire de désarroi, de la profession de conseiller d'orientation.

De ce fait, il subsiste un décalage important entre les attentes ou les besoins du système scolaire en matière d'orientation et la réalité des actions que peuvent mener les personnels qui en ont la charge. La collaboration avec les professeurs principaux (qui restent les premiers acteurs de l'orientation) est le plus souvent réduite aux rituels des temps d'information en troisième et en seconde, appuyés sur une présentation des brochures de l'office natio-

1. La lettre de mission adressée aux inspections générales pour l'année 2005-2006 leur enjoint d'étudier précisément « la place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'éducation nationale ».

2. « Le fonctionnement des services d'orientation » constituait l'une des missions thématiques figurant dans la lettre de mission des inspections générales pour l'année 2004-2005 (rapport *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, IGEN-IGAENR, octobre 2005, consultable en ligne).

nal d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP). Familles, élus, et parfois même chefs d'établissement expriment leur doute, voire leur défiance, à l'égard des personnels des services d'orientation, dont la méconnaissance du développement économique local et régional est parfois soulignée.

Une nouvelle approche : évaluer les outils de pilotage et les modes d'évaluation académiques

Pour l'exercice de leur pilotage, les responsables académiques ont ressenti très tôt le besoin de disposer d'instruments appropriés, qui leur offrent une vision claire du fonctionnement et des résultats de leur académie, qui leur permettent d'apprécier et de suivre, à travers des tableaux de bord, les effets de leur politique comme des politiques nationales. Ce besoin s'est trouvé accru, dans les années récentes, par le mouvement de déconcentration, qui conduit à la responsabilisation des acteurs locaux et à l'autonomie croissante des établissements, par le développement corrélatif des politiques de projet et de la contractualisation, enfin plus récemment par les exigences du législateur qui impose, à travers la LOLF, une mesure annuelle des performances réalisées. Les académies sont ainsi progressivement passées d'un appareil essentiellement statistique, développé dès le milieu des années 1970, et progressivement sophistiqué, à un dispositif plus complexe et plus complet d'évaluation, confié à divers acteurs. Mais ce changement ne s'est pas effectué au même rythme dans toutes les académies : les initiatives individuelles prévalent dans la plupart des cas et l'harmonisation méthodologique et conceptuelle tarde à s'imposer.

Les services statistiques académiques : une quête d'identité et de « positionnement »

L'émergence progressive des fonctions statistique, d'évaluation et de prévision et la constitution d'un réseau de services statistiques académiques (SSA), d'abord centralisé, puis marqué par une autonomie croissante des acteurs locaux, ont été étudiés, à la demande du ministre et sur la suggestion de la DEP, par l'IGAENR, qui a travaillé sur ce sujet avec l'appui de l'INSEE¹. Quatre académies ont été plus particulièrement examinées : Bordeaux, Clermont-Ferrand, Rouen et Strasbourg.

Amorcée dans les années 1930, la construction d'un service centralisé du ministère de l'éducation nationale autour de la fonction statistique et de prévision, puis peu à peu de la fonction émergente d'évaluation, aboutit en 1987 à la création de la DEP. Dès les années 1960, néanmoins, le besoin d'un échelon statistique rectoral se fait sentir, qui conduit à la mise en place de véritables « services » en 1974-1975, lorsqu'une fonction d'élaboration

1. *Audit des fonctions statistique, d'évaluation et de prévision dans les services académiques, op. cit.*

statistique vient s'ajouter à la fonction de collecte d'informations. Dans les années 1990, ces services substituent aux pratiques traditionnelles d'envoi de questionnaires aux établissements, pour la gestion de l'enquête annuelle sur les effectifs d'élèves à la rentrée, une exploitation des fichiers de gestion et bénéficient ainsi d'une disponibilité accrue pour développer une fonction d'étude.

Si ces transformations se sont opérées dans toutes les académies au même rythme, le « positionnement » du service n'est pas partout le même : cellule relevant de l'autorité du secrétaire général de l'académie, composante d'un pôle « études, prospective, évaluation », ou service intégré dans une division opérationnelle (division informatique, division de l'organisation scolaire). Cette hésitation sur le « positionnement » traduit assez bien le flou qui existe encore sur la visibilité, les finalités, le rôle, le champ d'intervention et la situation dans la chaîne hiérarchique de tels services. Si les fonctions de base qu'ils assurent sont identiques dans toutes les académies, l'étendue du champ couvert, la nature des tâches effectuées, l'investissement plus ou moins grand dans des études spécifiques ou la réalisation de dispositifs particuliers de pilotage varient considérablement d'une académie à l'autre. L'étude menée très récemment par les inspections générales sur *L'usage des outils de pilotage élaborés par les académies ou mis à leur disposition*¹ confirme ce dernier point. La mise en place de la LOLF favorise partout une montée en puissance des SSA, qui font tous preuve d'une grande réactivité par rapport aux demandes de l'institution. Mais certains d'entre eux produisent des données plus ciblées, en relation avec des problématiques académiques spécifiques (telles celle des collèges ruraux dans l'académie de Clermont-Ferrand, celle des redoublements à Versailles ou des sorties en cours de formation à Bordeaux). Le constat s'impose que « les avancées sont [...] très variables d'une académie à l'autre pour des raisons liées à la fois à la taille de l'académie (possibilité de réaliser des économies d'échelle dans les académies de premier plan) et à la priorité plus ou moins grande accordée à la construction d'indicateurs statistiques. Une mutualisation des ressources permettrait de transposer d'une académie à l'autre les pratiques les plus innovantes et éviterait à chaque service de "redécouvrir" ce qui a déjà été fait, et bien fait, ailleurs ».

La disparité d'une académie à l'autre s'explique aussi par la capacité variable des services à dépasser le cadre de la fonction « statistiques et études » pour s'impliquer dans le champ de l'évaluation. D'une manière générale, cette appropriation reste assez faible, même si cette fonction est essentielle pour le coordonnateur national qu'est la DEP. Il est significatif à cet égard que les SSA soient le relais privilégié de la sous-direction des études statistiques de la DEP et non de la sous-direction de l'évaluation. L'IGAENR constate que les recteurs ne disposent actuellement d'aucune

ressource organisée administrativement dans le domaine des évaluations. Sans doute les conseillers du recteur ou les corps d'inspection territoriaux réalisent-ils, de façon souvent épisodique et fragmentée, des études répondant à leurs besoins respectifs. En ce cas, ils ont recours au SSA en qualité de maître d'œuvre. Mais ces initiatives gagneraient à être rationalisées, à s'inscrire dans un schéma d'ensemble ou dans une politique définie par le recteur lui-même, pour laquelle le SSA constitue une ressource technique de premier ordre. Cette politique devrait, bien évidemment, impliquer en premier lieu les EPLE auxquels les SSA apporteraient une aide méthodologique. Quelques académies, comme on le verra plus loin, ont commencé à s'engager dans cette voie.

L'évaluation des établissements : des initiatives académiques dispersées et souvent insuffisamment maîtrisées

Les initiatives académiques en matière d'évaluation d'établissements se sont développées au cours de la décennie 1990, en suivant l'exemple de l'opération d'audit de tous les établissements publics du second degré lancée dès 1991 par le recteur de l'académie de Lille : inspections globales d'établissements à Rouen à partir de 1996, évaluations de politiques d'établissement dans l'Ariège en 1997, inspections croisées en 1998 à Clermont-Ferrand, puis, à compter de 1999, nouvelle vague d'audits lillois simultanée avec des initiatives de même nature à Bordeaux, Besançon, Montpellier, Paris et Toulouse, où, en général, le nombre d'établissements visités demeure plus modeste (trois à douze par an). D'autres initiatives ont vu le jour à partir de 2000, souvent avec des objectifs plus ciblés : mise en œuvre des projets d'établissement à mi-parcours pour l'académie de Poitiers, facteurs pédagogiques déterminants pour les résultats de douze lycées de l'académie de Créteil, fonctionnement d'une structure expérimentale de lutte contre l'échec scolaire (*Clisthène*) à Bordeaux.

Ces opérations, pour lesquelles, la plupart du temps, le terme d'« évaluation » n'a pas été retenu, demeurent imprécises et parfois ambiguës dans leur finalité comme dans leur méthodologie. Le caractère systématique des premiers audits lillois et le respect d'un protocole complexe se sont en effet traduits par une charge de travail considérable pour l'équipe de 235 auditeurs, composée pour moitié d'inspecteurs territoriaux, pour un quart de chefs d'établissement et pour un autre quart de généralistes : cadres du rectorat, responsables de l'institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) ou de ce qui était alors la mission académique pour la formation des personnels de l'éducation nationale (MAFPEN), etc. Les opérations menées ultérieurement ont défini des objectifs plus modestes en nombre d'établissements visités. Les choix ont été opérés sur des critères variables : volontariat des établissements eux-mêmes, désignation, par le recteur, d'établissements en difficulté, analyse de pratiques pédagogiques ciblées dans le cadre d'inspections croisées réalisées par les corps d'inspection territoriaux.

La responsabilité de ces derniers sur la majorité des opérations est source d'une autre ambiguïté. Souvent peu formés à la procédure d'audit ou d'évaluation globale, confrontés à une charge de travail déjà très lourde par ailleurs, engagés dans une démarche mal identifiée par des interlocuteurs plus habitués, pour leur part, aux visites d'inspection ou de contrôle, les inspecteurs territoriaux n'ont pas toujours pu ou su mener ces investigations dans des conditions de durée et de méthode qui auraient permis de répondre aux ambitions initiales. La faiblesse des modalités de restitution (le plus souvent orales) et l'attention très variable accordée, selon les académies, au suivi des audits ont enfin contribué à limiter l'impact de ces opérations. Les rapports, où le constat l'emporte sur l'analyse des résultats et la recherche des causes qui les expliquent ou les justifient, et qui reflètent mal la dimension proprement pédagogique des réalités observées, s'adressent plus à l'encadrement qu'aux acteurs et aux « usagers » de l'établissement. Si de telles opérations ont en général permis la mise en place de tableaux de bord académiques porteurs d'informations précieuses sur les établissements et le développement d'un nouveau professionnalisme au sein des corps d'inspection territoriaux, les chefs d'établissement et plus encore les enseignants ne paraissent pas considérer que ces audits leur apportent une information réellement nouvelle. Ils ne « s'approprient » pas, en général, les conclusions de l'audit.

Après avoir examiné les résultats des principales expériences menées, les inspections générales concluent qu'« une amélioration de la qualité et des effets de l'audit semble moins devoir être recherchée du côté de l'élaboration des protocoles – généralement bien faits – qu'en direction d'une clarification des objectifs poursuivis et d'un effort de formation significatif des corps d'inspection et des personnels de direction »¹.

Pour une véritable politique de l'évaluation au niveau académique

Les résultats relativement décevants des opérations menées par diverses académies s'expliquent souvent par leur caractère exceptionnel dans un fonctionnement global qui reste insuffisamment inspiré par une culture de l'évaluation. *A contrario*, on constate que, dans les académies qui ont su placer le pilotage pédagogique au premier rang de leurs préoccupations, organiser en conséquence leur structure fonctionnelle, rationaliser leurs procédures d'évaluation externe et inciter les chefs d'établissements à pratiquer ensuite l'auto-évaluation, les dispositifs mis en place se révèlent beaucoup plus performants.

Même si des améliorations peuvent encore être apportées, c'est le cas de l'académie de Toulouse, évaluée en 2003-2004, et au sein de cette académie du département de l'Ariège. À Toulouse, la préoccupation pédagogique inspire pour l'essentiel un projet académique, élaboré de façon

1. *L'évaluation des collèges et des lycées en France, op. cit.*

participative et qui recueille une large adhésion. Cette volonté d'orienter et d'infléchir les processus d'apprentissage pour favoriser la réussite des élèves s'appuie nécessairement sur un dispositif approprié d'évaluation, qui vise à la fois les établissements, les pratiques d'enseignement, et les acquis des élèves.

Cette culture de l'évaluation s'enracine dès l'école primaire, sous l'impulsion des IA-DSDEN, qui participent à la réflexion stratégique globale dans le cadre du groupe académique de réflexion éducative et pédagogique, déjà évoqué. Si l'exploitation des évaluations CE2 et sixième présente encore des faiblesses, les IEN de deux départements, l'Aveyron et le Lot, ont effectué avec les informaticiens un travail considérable de collecte et de traitement de données, triées par type de compétence acquise, travail doublé, dans l'Aveyron, d'une exploitation départementale des résultats aux évaluations CE2 à l'usage des maîtres, qui permet de visualiser aisément les compétences de chaque élève ou de l'ensemble de la classe.

La mission statistiques-études travaille sur la base centrale de pilotage de la DEP et sur ses propres bases. Elle élabore un ensemble d'outils fiables d'aide aux diagnostics. Elle produit, à la demande des principaux responsables académiques, des séries d'indicateurs et confectionne des tableaux de bord, complétés en général par les secrétariats généraux des inspections académiques au niveau départemental.

Dans le second degré, les évaluations externes sont conduites, depuis l'année 2002-2003, sur initiative rectorale, au rythme de huit établissements par an (uniquement des lycées la première année). Il est à remarquer que les choix sont effectués sur des critères objectifs, que la mission est chaque fois pilotée par un IA-DSDEN d'un autre département que celui où est situé l'établissement, qu'il est accompagné de trois inspecteurs territoriaux, un proviseur et dans certains cas un inspecteur de l'information et de l'orientation (IIO), enfin que les rapports de fin de mission sont établis selon un cadre homogène comportant huit rubriques, qui permet, de ce fait, toutes comparaisons utiles.

Dans le département de l'Ariège, une évaluation systématique de tous les établissements, sur le modèle « lillois », a été entreprise depuis l'année 1997-1998, à l'initiative de l'IA-DSDEN, avec l'accord du rectorat. Ont d'abord été évalués tous les collèges du département. Le début de l'évaluation des lycées coïncide avec la phase d'auto-évaluation des collèges. Car c'est là l'objectif du dispositif « externe » : développer dans les établissements une culture du pilotage par les indicateurs et le projet ; favoriser et renforcer leur capacité à s'auto-évaluer.

Même si ces opérations suscitent quelques critiques, notamment en matière de suivi ultérieur, on mesure par ces exemples que l'efficacité de tels dispositifs d'évaluation est étroitement dépendante de leur intégration dans une politique générale de l'évaluation, conduite au niveau académique comme au niveau national, et dans une logique de pilotage pédagogique.

L'entrée par les territoires

Les évaluations de l'enseignement dans les académies ont mis en lumière la disparité et l'hétérogénéité des territoires qui les composent. Pour qui souhaite évaluer le fonctionnement du système, la prise en compte du niveau infra-académique et même infra-départemental apparaît comme une nécessité, pour plusieurs raisons.

D'une part, l'approche par les territoires permet de mesurer l'écart entre les politiques nationales, relayées par l'échelon académique, et les perceptions ou les applications locales, en fonction des contraintes de terrain que l'étude permet d'identifier.

D'autre part, le territoire est le lieu où s'élaborent les stratégies d'établissement et où se constituent les réseaux, qu'ils soient officiels ou non. Les établissements de toute nature y interagissent, dans un rapport de complémentarité ou plus souvent de concurrence.

Mais ce territoire représente aussi un enjeu, en termes d'aménagement, pour les élus et les décideurs locaux, qui entendent intégrer son développement à leur propre stratégie.

Enfin, c'est un espace qui « cristallise » du temps : celui d'un parcours scolaire de la maternelle au baccalauréat, parcours accompli le plus souvent par l'élève dans les limites d'un territoire, auquel lui-même et sa famille restent fréquemment attachés.

Ce que ne fournit ni l'évaluation académique, trop large et réduite aux actions de pilotage, ni l'évaluation d'établissement, trop étroite pour rendre compte de tout l'environnement contextuel et de la totalité d'un cursus scolaire, le territoire l'offre à l'évaluateur. C'est la raison pour laquelle les inspections générales ont entrepris d'explorer cette voie depuis trois ans, en complément de l'une et de l'autre approches (académies et établissements). Les pays de Loire, le Limousin et, très récemment, la région Midi-Pyrénées ont servi de champ d'investigation pour cette nouvelle approche évaluative.

Une approche systémique des stratégies éducatives

Une vision globale du système d'éducation et de formation

Le système français d'éducation et de formation, et, par voie de conséquence, les études menées sur son fonctionnement ou ses résultats, souffrent d'un même handicap au niveau national et même au niveau déconcentré : le cloisonnement, la parcellisation, la sectorisation. Le système est toujours aperçu « par le haut », selon l'angle de vue des décideurs nationaux ou académiques et non selon celui des « usagers » de l'école, les élèves et leur famille, qui ont une tout autre vision du paysage qui s'offre à

eux. Dès lors, les champs sont délimités par des considérations de statut (des établissements ou des personnels), de dépendance hiérarchique, de modes de gestion et de financement plus que par des considérations d'usage : partition entre l'enseignement public, l'enseignement privé sous contrat et hors contrat, l'enseignement agricole, l'apprentissage, l'enseignement supérieur¹ ; partition entre le premier et le second degrés comme si les parcours scolaires ne constituaient pas une séquence ininterrompue ; partition entre le premier et le second cycles du secondaire ; partition, dans le premier et le second degrés, entre le secteur qui relève de l'aide à l'intégration scolaire (AIS) ou de l'éducation spécialisée et le secteur de l'enseignement « normal » ; partition entre les dispositifs de formation initiale et ceux de formation tout au long de la vie ; partition entre l'enseignement général ou technologique et l'enseignement professionnel. Ces sectorisations « administratives » se reflètent, bien entendu, dans les évaluations menées à l'échelon national comme à l'échelon académique.

Or, on peut légitimement s'interroger sur la signification de ces distinctions pour les élèves, quand on sait, au niveau du territoire, la faiblesse ou le caractère aléatoire des déterminants de l'orientation (proximité, réputation fondée ou non d'un établissement, liens personnels de camaraderie, situation financière des familles, perception de l'internat, reproduction d'un modèle sociofamilial, etc.), et l'importance du rôle individuel de certains responsables éducatifs locaux, enseignants ou chefs d'établissement, dans la mise en œuvre de synergies ou, au contraire, l'apparition de rivalités ou d'antagonismes.

L'entrée par les territoires permet une approche « décroisonnée ». La vision synoptique et systémique de l'offre éducative sur un territoire restreint et homogène se place d'abord « à hauteur de sol », sur le terrain lui-même, pour essayer de saisir le paysage de l'offre éducative locale, tel qu'il apparaît à l'usager, et la manière dont ce dernier entreprend d'y circuler. Ce type d'évaluation prend donc en compte l'ensemble des composantes du système – premier et second degrés, enseignement privé, enseignement agricole, apprentissage, AIS et éducation spécialisée, filières post-baccalauréat, formation tout au long de la vie, dispositifs d'insertion – moins pour juxtaposer des études monographiques sur les écoles ou les établissements, que pour essayer de comprendre leurs interactions. L'évaluation passe ici par l'analyse d'un schéma global, de l'équilibre ou de la tension entre ses divers pôles et des forces qui en régissent le fonctionnement.

La mise à jour des stratégies

Le territoire est en effet l'espace privilégié d'exercice de stratégies multiples, dont il convient d'identifier la nature et de mesurer l'importance respective : stratégie ministérielle, qui ne peut épouser les particularismes des territoires

1. Cette partition se vérifie dans le nouveau cadre budgétaire (et évaluatif à la fois) défini par la LOLF, où chaque secteur constitue un « programme » avec ses objectifs propres, ses financements, ses indicateurs de résultats.

et réparti nationalement des moyens sur la base de données statistiques globales ; stratégie des autorités déconcentrées, notamment des inspections académiques, qui privilégient l'équilibre intradépartemental et veillent avant tout à une bonne gestion des ressources ; stratégie des IEN de circonscription du premier degré, soucieux de répondre en priorité aux contraintes du territoire et aux exigences des publics « à risque » ; stratégie des établissements, quelle qu'en soit la nature, qui s'appuie à la fois sur l'offre de formation et sur leur propre image, moins liée d'ailleurs aux résultats effectifs (souvent ignorés ou mal compris) qu'à une réputation où la qualité de la vie scolaire compte parfois plus que celle de l'enseignement ; stratégie des collectivités territoriales, souvent guidées par des considérations de l'ordre du politique et attachées prioritairement aux enjeux d'« aménagement du territoire » ; stratégie des acteurs économiques préoccupés du développement de leur branche professionnelle et de la formation d'une main-d'œuvre adaptée à des besoins à la fois spécifiques et évolutifs ; enfin « stratégie » des élèves et de leurs familles, s'il est encore possible d'utiliser le mot de « stratégie », en dehors des catégories favorisées et « initiées », pour qualifier l'attitude d'usagers déroutés, sans qu'ils en prennent conscience, par les complexités d'un système auquel ils font *a priori* confiance et qui naviguent à vue dans un paysage où ils manquent de repères.

Un schéma perfectible

Le travail de l'évaluateur est de faire émerger ces stratégies pour en mesurer les effets et de proposer, s'il se peut, des « corrections de trajectoire ». Deux soucis constants doivent le guider dans cette tâche : ceux de la cohérence et de l'adéquation.

Les premières évaluations menées à l'échelle d'un territoire ont en effet mis en lumière l'inadéquation fréquente de l'offre de formation aux demandes et au niveau des élèves comme aux besoins économiques locaux. Elles ont souligné aussi à maintes reprises l'absence de cohérence d'un schéma éducatif global : les ruptures (entre cycles, degrés ou types d'établissement) sont un lourd handicap pour les élèves ; l'information ne circule pas ou circule mal entre les divers points du système et les passerelles d'une voie à une autre sont fragiles ou absentes. Le système éducatif est multiple et « en pointillé », quand chaque parcours scolaire ne fait qu'un tout et que les résultats finaux sont l'aboutissement d'une histoire individuelle unique.

Conjuguer l'horizontal et le vertical

L'appréhension du schéma global du dispositif éducatif sur un territoire peut se faire sous deux angles, qu'il convient à l'évaluateur de conjuguer : l'angle de vue horizontal qui restitue l'espace des inter-relations entre établissements ou dispositifs de formation ; l'angle de vue vertical, traduction

« en espace » de la diachronie du parcours scolaire, qui met en relief les continuités ou les ruptures d'une étape à l'autre dans les cursus.

L'horizontal

Le territoire est le lieu où se rencontrent les stratégies des établissements et où les effets de synergie, de concurrence ou de rivalité peuvent être appréciés. C'est là que se construit l'image des établissements et que, sous le contrôle des autorités académiques, se constitue l'éventail de leur offre, dont on peut apprécier le degré de complémentarité ou de cohérence avec d'autres offres de même niveau.

La complémentarité peut aussi se traduire par le partage, la mutualisation, ou plus simplement les synergies développées dans le cadre d'une communauté d'intérêts. On peut en ce cas évaluer les résultats, en termes d'efficacité et plus encore d'efficience, des dispositifs en réseaux, de toute nature, et des politiques « institutionnelles » de mutualisation, dont certaines sont plus particulièrement développées en zones rurales ou difficiles.

En cette matière, les politiques partenariales avec les collectivités territoriales restent bien souvent déterminantes, non seulement en termes d'investissement matériel et d'équipement, mais aussi de plus en plus, d'organisation et de transformation de l'offre, notamment dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels. C'est dans ce cadre que peuvent être plus précisément examinées la coïncidence ou la divergence des politiques académique et régionale, dont le territoire est l'enjeu.

Le vertical

Nombre d'élèves effectuent la totalité de leur cursus dans l'espace d'un même territoire. Le « chaînage » du système éducatif reproduit donc, dans la synchronie, le parcours de l'élève, de la maternelle au post-baccalauréat. Ce parcours est semé d'obstacles, qui imposent autant de « sauts », traduits, dans le système scolaire, par des ruptures d'ordre administratif, statutaire, pédagogique voire conceptuel.

Une évaluation du territoire s'attache donc à mesurer le degré de fluidité de ce parcours et l'importance des obstacles auxquels il se heurte. Dans cette visée « verticale », une place particulière est accordée aux dispositifs d'orientation, ainsi qu'à tous les processus de liaison inter-cycles, inter-degrés ou inter-établissements, examinés sous le double aspect de la continuité pédagogique et du suivi des élèves.

Les premiers enseignements de l'approche territoriale

Les premières approches territoriales ont été menées sur des espaces de nature et de configuration différentes. De plus, l'objectif premier de ce type de démarche est, par définition, d'identifier les spécificités du territoire et

d'évaluer la performance globale du modèle qui sous-tend le fonctionnement du système éducatif local. Il est donc naturel que des conclusions, ayant valeur probante au niveau national, ne puissent être formulées au vu des résultats de ces premières opérations.

Celles-ci permettent toutefois de tirer, sur la base de la double approche retenue, deux enseignements généraux.

La recherche nécessaire d'une cohérence globale au niveau du territoire

Dans l'espace éducatif, le territoire paraît constituer la dimension pertinente pour la recherche d'une cohérence globale. Le cadre dans lequel s'appliquent le projet académique et ses déclinaisons départementales demeure en effet trop large pour que les orientations qu'il dessine et les équilibres qu'il définit puissent convenir et s'imposer également à tous les territoires. Dans un souci d'équité, plus que d'égalité, l'autorité académique ne peut faire l'économie d'une réflexion spécifique à chaque territoire : c'est à ce niveau, et à ce niveau seulement, qu'elle pourra rechercher et mettre en œuvre une cohérence globale de l'espace éducatif. Procéder autrement revient, comme c'est le cas le plus souvent aujourd'hui, à s'en remettre aux stratégies individuelles des établissements, guidés par quelques principes formulés à l'échelon national ou académique et surtout par un intérêt propre, dans un espace spontanément conçu comme concurrentiel.

C'est donc à l'intérieur d'un territoire homogène, dont les contraintes spécifiques ont été clairement identifiées, que l'autorité académique doit constituer une offre de formation cohérente. Cette cohérence de l'offre passe nécessairement, à chaque niveau d'enseignement, par une articulation entre des pôles de spécialité reconnus et une recherche constante de la complémentarité. Elle exige aussi un principe de continuité, particulièrement important quand il s'agit de l'offre de langues vivantes : ce principe, comme le rappelait un rapport récent des inspections générales ¹ doit garantir d'une part « la poursuite d'un enseignement choisi tout au long de la scolarité, et d'autre part celui des approches et des contenus pédagogiques ». À cet égard, « le manque de perméabilité entre l'école et le collège » qui suscite souvent « chez les professeurs de collège la tentation de tout reprendre à zéro avec leurs élèves » constitue un obstacle majeur au principe de continuité et appelle des solutions adaptées au niveau local.

Les parcours scolaires : des liaisons et un suivi indispensables

L'approche du territoire dans une perspective « verticale » met en lumière de façon récurrente la faiblesse, voire parfois l'inexistence, de liaisons organisées à tous les « points de rupture » du système scolaire.

1. *Pilotage et cohérence de la carte des langues*, IGEN-IGAENR, avril 2005, consultable en ligne.

Si cette lacune revêt plus d'acuité lors du passage de l'école élémentaire au collège, elle est souvent observable dès les premières années de scolarisation : dans certains cas, la distinction des structures (école maternelle-école élémentaire) l'emporte sur la politique des cycles. Le cycle 2 subit une rupture de la grande section de maternelle au CP. Les enseignants sont partagés entre le conseil des maîtres de « leur » école et le conseil de cycle commun à la maternelle et à l'élémentaire, dont les politiques respectives, inscrites dans des projets d'école différents, sont parfois mal accordées. Paradoxalement, les petites écoles rurales à une ou deux classes (dans le cadre d'un RPI le plus souvent), qui regroupent, de façon cohérente, les élèves d'un même cycle, permettent une meilleure application de la politique ministérielle. Un suivi individuel et un ajustement des enseignements permettent en effet à chaque élève d'avancer à « sa » vitesse et de parcourir le cycle complet sans heurt ni rupture. Ailleurs, les signes d'un manque de cohérence et de continuité sont quelquefois nombreux : absence de communication entre enseignants ou entre directeurs d'école, pas ou peu d'exploitation commune des évaluations à l'entrée au CP, manque d'harmonisation des méthodes pédagogiques ou des supports utilisés. En outre, l'activité des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), qui pourraient assumer une certaine forme de « transversalité », mérite un réexamen approfondi. Leurs interventions restent marginales, parfois mal intégrées dans les structures scolaires, qui se déchargent sur eux des cas difficiles, et, pour des raisons administratives (remboursement de frais de déplacement), souvent limitées dans leur champ.

Tous ces défauts, observables dans le premier degré, prennent une dimension plus dommageable encore pour l'élève à l'entrée en sixième. Dans la plupart des cas, une véritable liaison organisée et préparée entre l'école et le collège n'est pas mise en place. Enseignants et responsables ont pourtant le sentiment de s'être acquittés de cette obligation, dès lors qu'a été organisée une visite des élèves de CM2 au collège, qu'une réunion préparatoire de quelques heures a pu se tenir entre directeurs d'école et responsables du collège, que les livrets des élèves ont été transmis et que les bulletins trimestriels de sixième sont adressés pour information aux maîtres de CM2. Si une opération périscolaire a pu être montée entre une classe de CM2 et une classe de sixième, la « bonne conscience » est totale et la liaison apparaît bien préparée.

C'est sans doute oublier trop vite, compte tenu de l'importance de cette rupture pour l'élève, les nombreuses dispositions qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour assurer la continuité des apprentissages et le suivi individuel des parcours scolaires. Un véritable projet de liaison supposerait une analyse commune des résultats des évaluations de CM2 et des évaluations de sixième, de manière à en tirer des conclusions à l'école et au collège, non seulement sur les compétences des élèves mais aussi sur les pratiques d'enseignement. Une harmonisation des exigences, des objectifs pédagogiques, des méthodes et même des concepts utilisés est indispensable pour éviter une rupture trop brutale dans les apprentissages. Mais l'opposition des deux « cultures enseignantes » reste toujours très vive. On a signalé plus haut le caractère aigu qu'elle prend pour l'apprentissage des langues vivantes.

Parallèlement, c'est le suivi individuel de l'élève qui doit faire l'objet de toutes les attentions. Or, les livrets de l'élève, au demeurant inégalement renseignés et souvent peu informatifs, sont transmis au collège mais rarement exploités ou consultés. La défiance compréhensible des enseignants de collège à l'égard des préjugés et des *a priori* rend du même coup fragile toute idée de suivi et de progrès sur le long terme. Les projets personnalisés d'aide et de progrès (PPAP) mis en place à l'école élémentaire pour les élèves en difficulté ne sont pas poursuivis au collège.

Cette double carence, en matière de continuité pédagogique comme de suivi des élèves, est observable, de façon répétée et quasi fatale, lors de chaque étape du cursus. Le lien entre le collège et le lycée souffre des mêmes faiblesses. Il est rarement organisé, même, paradoxalement, lorsque les deux établissements sont réunis dans une même cité scolaire. Malgré les « passerelles » mises en place, aucun changement de structure éducative ne se fait sans difficulté pour l'élève, qui passe souvent un trimestre à « s'adapter » : c'est le cas des élèves titulaires d'un BEP désireux de revenir vers la voie technologique, dans le cadre d'une première d'adaptation. Cette réorientation demande des efforts et conduit la plupart d'entre eux à préférer une poursuite d'études vers le baccalauréat professionnel. Mais l'élève n'est pas à ce moment au terme des difficultés rencontrées. L'accès à l'enseignement supérieur ou à des formations post-baccalauréat n'a pas été pédagogiquement mieux préparé. La rupture lors de cette étape est considérable. Les enseignants du supérieur déplorent l'état d'impréparation des jeunes étudiants et leur dénuement face aux exigences nouvelles qui leur sont imposées. Pour autant, aucune procédure de concertation ou de suivi n'est mise en place entre l'un et l'autre secteur. Une fois encore, l'institution recourt à des moyens palliatifs (modules d'adaptation ou de remise à niveau) pour combler les lacunes qu'elle a elle-même laissées s'installer.

Tout au long de ce parcours semé d'obstacles et de ruptures, l'élève, pourtant toujours le même, n'est pas suivi, ou, pour utiliser un jargon contemporain, n'est pas « tracé ». D'une structure à l'autre, des outils différents (livret, dossier, bulletins) encadrent une section de ce parcours total, mais ne peuvent rendre compte de la réalité d'un cursus entier. L'absence de suivi de cohortes réelles sur le long terme est lourde de conséquences à la fois pour les autorités académiques, les chefs d'établissement et les enseignants, qui, privés de cette vision du devenir de leurs élèves, sont condamnés au pilotage à vue, dans un système discontinu et, volontairement ou non, « oublieux ». Cette absence d'un suivi individuel systématique, qui nécessite une identification unique de chaque élève tout au long de son parcours, est sensible en particulier pour les élèves « décrocheurs » qui sortent prématurément du système scolaire public. Une récente étude des inspections générales a mis clairement en lumière la marge d'incertitude et de confusion qui affectait les statistiques de ces apparentes ou réelles « sorties sans qualification »¹.

1. *Sorties sans qualification : analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier*, IGEN-IGAENR, juin 2005, consultable en ligne.

Ce dernier exemple montre combien l'approche par les territoires, non seulement rejoint l'ensemble des préoccupations et des problématiques majeures du système éducatif, mais en constitue, de façon fine et concrète, l'illustration.

L'évaluation des établissements

On a vu les raisons conjoncturelles pour lesquelles la problématique de l'évaluation des établissements, qui a mobilisé l'attention des inspections générales en 2003-2004, revenait aujourd'hui au premier plan de toute réflexion sur le fonctionnement du système éducatif français.

Car la France, sur ce plan comme sur d'autres, constitue une exception : lorsqu'on la compare à nombre de ses voisins ou de pays développés, on ne peut manquer de relever la faible attention portée jusqu'ici par l'institution à l'évaluation de ses établissements et de leurs résultats. L'existence d'un système d'éducation relativement centralisé, pratiquant l'« inspection » individuelle des personnels enseignants (dispositif que très peu de pays connaissent) et disposant de deux « inspections générales » qui interviennent régulièrement sur le terrain, paraît suffire pour assurer que les établissements français sont suffisamment « contrôlés » et qu'il n'est pas nécessaire de se préoccuper de leur « évaluation ».

En s'interrogeant plus avant, on constate que dans la plupart des pays, l'évaluation de l'établissement se fonde prioritairement sur les « résultats » des élèves, tels qu'ils sont disponibles. Or, il semble, *a contrario*, qu'interroger l'École de France sur ses résultats soit un exercice difficile, voire pendant longtemps resté impossible. Pourquoi ? Est-ce parce que le même système cumule toute l'autorité et toutes les responsabilités – définition et mise en œuvre des formations, collation des grades, organisation des examens qui y conduisent – et que dès lors toute interrogation sur les résultats effectifs de son action, au-delà des taux de succès aux examens qu'il organise lui-même, nous renvoie, dans un mouvement circulaire, à des évidences tautologiques, donc peu significatives ? Est-ce parce que l'autonomie réelle des établissements, qui s'accompagne partout ailleurs d'une politique active et structurée d'évaluation, est plus encadrée en France que chez nos voisins, notamment en ce qui concerne sur le contenu des enseignements ?

Il n'en reste pas moins que les évolutions récentes du cadre institutionnel, déjà évoquées, les difficultés rencontrées par un appareil d'évaluation national déséquilibré, qui ne prend en compte qu'un niveau « macroscopique », et les dangers que font courir au système éducatif tout entier ces lacunes de l'évaluation, comblées par des appréciations subjectives ou des palmarès sauvages de lycées ou de collèges, imposent aujourd'hui de redonner toute sa place dans le système à l'évaluation de l'établissement.

Un exercice difficile qu'il convient de revisiter

Depuis quelques années, le système éducatif français s'efforce de rattraper son retard en matière d'évaluation d'établissements. Néanmoins, une telle démarche se heurte à de nombreux obstacles.

Les difficultés de l'exercice

Si l'évaluation de l'établissement a été longtemps négligée en France, c'est d'abord parce que son objet – l'établissement – manque de visibilité. Les parents accordent généralement plus d'importance à « l'effet classe » qu'à « l'effet établissement », qui est moins immédiatement perceptible. Entité hybride composée d'une administration qui répercute des normes et d'un ensemble d'enseignants perçus comme autonomes et volontiers individualistes, l'établissement paraît manquer de consistance. Mais, dans le même temps, la marge d'autonomie affichée dans les discours officiels et la liberté pédagogique du maître semblent trouver leur limite là où commence l'application des politiques ou des règles imposées nationalement. L'évaluation de l'établissement risque alors de devenir une simple évaluation de la mise en œuvre de dispositifs ou du succès d'une politique. Quant à l'autonomie de l'établissement, elle paraît à certains si restreinte que l'évaluation, son corollaire, ne paraît pas justifiée.

Ce dernier argument alimente, s'il en était besoin, une réticence traditionnelle des acteurs du système éducatif à toute démarche d'évaluation qui le vise – réticence paradoxale au demeurant, puisqu'elle s'exerce dans ce temple de l'évaluation au quotidien qu'est l'École. Le terme employé dans les deux cas est source de confusion : les enseignants estiment que l'établissement ne saurait être évalué comme l'élève, alors que, précisément, l'activité d'évaluation des élèves fait partie de ce qui doit être évalué dans un établissement.

De fait, les acteurs du système éducatif connaissent toute la complexité de l'activité d'évaluation des élèves et sa part d'implicite. Ils sont en conséquence sceptiques *a priori* sur une évaluation d'établissement qui, ne s'inscrivant pas dans un cadre pédagogique, ne pourra pas rester aussi souvent dans l'implicite ou la connivence. *A contrario*, ils redoutent le recours à des dispositifs d'évaluation appauvrissants et réducteurs, tels les tests nationaux américains, qui peuvent sans doute contrôler les acquisitions de connaissances mais sont inadéquats pour rendre compte de la construction d'une culture. Toutes ces craintes sont renforcées par un savoir professionnel qui a appris aux enseignants à considérer comme une donnée relative et non absolue les résultats (de l'élève), sur lesquels une évaluation d'établissement chercherait à se construire. Dès lors, la méfiance est grande : quel autre but pour une telle évaluation que de répondre à une vision « consumériste » de l'école et d'introduire par ce biais une logique de marché au cœur de l'activité d'éducation ?

Ces réticences, ressenties sinon clairement affirmées, expliquent que les obligations institutionnelles pour l'établissement, de nature à favoriser son ouverture à l'évaluation ou l'auto-évaluation, aient été jusqu'ici passablement négligées ou contournées. Il est vrai que les textes, tel le décret de 1985 sur les EPLE, restent à cet égard insuffisamment explicites et, par définition, ne concernent que le second degré. La politique même de « projet d'établissement » n'a pas systématiquement servi celle d'« évaluation ». D'une part, parce que ces projets demeurent trop souvent formels. D'autre part, parce que, à terme, l'évaluation d'établissement risque de dériver vers une évaluation de la seule mise en œuvre du projet, dont la portée est plus limitée.

Au total, bornée d'un côté par le champ de l'inspection individuelle et de l'autre par un dispositif d'évaluation national qui privilégie les indicateurs « externes » de nature sociodémographique plus que les compétences et les résultats effectifs des élèves, l'évaluation d'établissement est engagée dans une voie étroite. Son développement exige une redéfinition claire de ses finalités et de sa démarche.

La nécessaire clarification des finalités et du cadre de la démarche

La première nécessité, dans cet espace où jouent et parfois rivalisent les « autonomies », est d'appréhender l'établissement dans sa globalité et de rejeter toute forme d'évaluation que sous-tendrait une conception sectorisée de celui-ci : administration, vie scolaire, personnel pédagogique et, à l'intérieur de ce dernier ensemble, disciplines ou niveaux. L'évaluation d'établissement doit s'interroger avant tout sur la façon dont ces « autonomies » apparemment juxtaposées coopèrent au bénéfice des apprentissages des élèves.

Cette investigation ne saurait toutefois produire ses effets que si le cadre de la démarche est parfaitement connu et accepté par tous les acteurs concernés et si elle se distingue nettement d'autres démarches d'évaluation ou de contrôle dont la finalité est différente. Commanditaire de l'évaluation, type d'évaluation, critères de choix initiaux, statut des évaluateurs, nature du protocole d'évaluation, association des évalués à la démarche, restitution et suites de l'évaluation : autant de questions auxquelles une réponse doit être apportée d'entrée de jeu pour éviter suspicion ou réticences.

Enfin, pour qu'une évaluation d'établissement soit réellement efficace, il convient de ne pas privilégier, dans le jugement porté, les critères externes aux dépens des critères internes. Un établissement d'enseignement est – faut-il le rappeler ? – avant tout au service des apprentissages de ses élèves, apprentissages d'ordre divers au demeurant, qui incluent des apprentissages sociaux. Évaluer un établissement, c'est donc d'abord interroger celui-ci à partir des résultats de ses élèves (sans que ces résultats se réduisent aux performances scolaires). Dès lors, l'évaluation d'établissement rejoint, sous cet aspect, l'évaluation des acquis des élèves, problème majeur posé aujourd'hui au système éducatif et dont il sera traité plus loin.

Une procédure maîtrisée

L'évaluation de l'EPL est une évaluation de l'action publique qui présente des spécificités.

Elle n'est pas limitée dans son champ ou sa durée comme l'évaluation d'une politique ou d'un programme. Elle porte sur le fonctionnement continu d'une organisation complexe aux objectifs pluriels, qui regroupe plusieurs catégories d'acteurs dont les intérêts, les valeurs ou les aspirations sont divergents voire antagonistes. De ce fait, on mesure fréquemment l'écart entre la politique affichée, plus ou moins clairement, dans le projet d'établissement et sa traduction réelle sur le terrain. D'autant plus que de multiples variables interviennent dans la réussite des élèves, que toutes ne sont pas sous le contrôle de l'établissement et que les effets constatés sont le résultat d'une alchimie où la part de l'élève est souvent aussi importante que celle de l'enseignant. Il en résulte des craintes individuelles des enseignants à l'égard d'une évaluation de résultats qui leur échappent en partie. Le spectre de certaines dérives anglo-saxonnes – publication de palmarès d'établissements, rémunérations d'enseignants indexées sur les résultats de leurs élèves, appauvrissement des *curricula* aux seuls contenus évalués – est fréquemment agité.

En conséquence, il convient, d'entrée de jeu, d'élaborer une posture d'évaluation compatible avec la culture professionnelle des acteurs du système éducatif en France. Il doit être clairement affirmé que l'évaluation de l'EPL, évaluation globale d'une organisation et de ses résultats, n'a pas pour objectif d'imputer tel ou tel effet constaté à la responsabilité de telle ou telle personne.

Néanmoins, cette nécessaire précaution ne remet pas en cause la légitimité d'une évaluation externe. Même si ce type d'évaluation peut avoir pour objectif de mettre en place un dispositif d'auto-évaluation de l'établissement, à bien des égards souhaitable pour améliorer son pilotage, celui-ci n'est pas substituable purement et simplement à celui-là. Une auto-évaluation non encadrée au départ et non suivie, par un observateur externe, à échéances régulières, présente des risques de dérive, par manque d'expertise ou par tendance naturelle à l'autosatisfaction. Comme il a déjà été dit, les deux modes d'évaluation ne sont ni antagonistes ni équivalents : leur complémentarité apparaît toujours nécessaire.

Enfin, l'opération d'évaluation externe de l'établissement n'est en rien assimilable à la vérification par le pilote, à partir d'une *check list*, des instruments de bord, pour s'assurer de leur bon fonctionnement. L'évaluation n'est pas un contrôle. Elle n'a pas non plus pour ambition d'être exhaustive. Aussi doit-elle être construite autour de quelques grandes problématiques qui constituent autant de « portes d'entrée » pour interroger l'établissement et ses résultats.

La démarche ne consiste pas à constater mais à articuler les constats et à les expliquer. La mesure des acquisitions des élèves doit être rapprochée des pratiques professionnelles. Il ne s'agit pas tant de repérer les différents facteurs ou variables qui influent sur la réussite des élèves que d'analyser comment ils interagissent pour constituer des configurations efficaces. Dès lors, évaluer revient à répondre à quelques grandes questions, les unes qui traversent le système tout entier, les autres spécifiques à l'établissement ou au type d'établissement observé.

Dans cette démarche de questionnement, l'évaluateur aura pour tâche de rapporter les effets observés à des référentiels, internes à l'établissement ou externes à celui-ci. Son analyse saura s'appuyer sur des critères d'évaluation, appréciés eux-mêmes à travers une batterie d'indicateurs fiables dont il examinera la convergence ou la divergence : indicateurs de fréquences, de flux, ou de quantités ; mais aussi indicateurs plus qualitatifs permettant d'évaluer le pilotage, les formes d'organisation, les pratiques pédagogiques ou les modes d'apprentissage. Pour ce faire, l'évaluateur pourra attribuer aux pratiques observées un score sur une échelle de valeurs plus ou moins standardisée. En ce cas, il devra néanmoins se garder de substituer la métrologie à l'évaluation. Dans l'emploi – indispensable – des indicateurs, il veillera à leur pondération par l'observation de terrain et à leur emploi pertinent : les indicateurs doivent servir à répondre à des questions jugées essentielles, alors que, trop souvent, c'est au contraire la disponibilité ou l'accessibilité des indicateurs qui déterminent les questions que l'on se pose. Seules des informations plus qualitatives et le croisement des informations recueillies pourront permettre une juste interprétation des constats et légitimer les jugements portés.

Le paysage de l'évaluation des établissements en France : insuffisances et pistes d'amélioration

Dans nombre de pays développés, la question de l'évaluation des établissements fait l'objet d'une attention constante. Une réflexion sur la méthode, la périodicité, l'usage, la diffusion des résultats et le suivi des évaluations externes a été conduite dans plusieurs pays d'Europe et notamment au Royaume-Uni (Angleterre, Écosse). Le débat sur les rapports et la « subsidiarité » possible entre l'évaluation externe et l'auto-évaluation a été largement ouvert. En regard, pour des raisons historiques et structurelles, la France paraît accuser un certain retard, qu'elle s'efforce aujourd'hui de combler.

Un paysage contrasté et disparate

Dans un système éducatif marqué par une forte centralisation, il n'est pas surprenant de constater que l'évaluation d'aujourd'hui est l'héritière des dispositifs de contrôle mis en place sur l'ensemble du territoire par l'autorité

nationale et confiés au corps de l'inspection générale. C'est en effet la fonction dévolue à celle-ci, à l'origine, par la loi du 11 floréal an X, qui lui impose de « visiter, une fois au moins l'année, les lycées, en arrêter définitivement la comptabilité, examiner toutes les parties de l'enseignement et de l'administration, et en rendre compte au gouvernement ». Cette vision globale d'un fonctionnement à la fois pédagogique et administratif a éclaté progressivement, du fait de la spécialisation de certains inspecteurs généraux dans le contrôle administratif en 1920 et de la création d'une inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, distincte, en 1965 (IGAEN alors, IGAENR aujourd'hui). Dès lors, la façon dont se construisent, au niveau d'un établissement scolaire, les enseignements et les apprentissages des élèves n'est plus l'objet d'une attention spécifique nationale, l'inspection générale à vocation pédagogique (IGEN) se centrant pendant des décennies, dans les établissements, sur le contrôle individuel de l'activité des maîtres.

Contrairement aux évolutions constatées dans d'autres pays, le cheminement vers l'évaluation globale d'établissement s'est effectué pour partie sur la base d'une activité de contrôle puis d'évaluation du domaine du management et de la gestion et non sur celle d'évaluations externes de la matière pédagogique. En effet, l'IGAENR, appelée à visiter régulièrement les établissements, a vu rapidement ses compétences élargies : appréciation de la pertinence et de l'efficacité des activités observées, dès 1984 ; regard porté sur l'organisation pédagogique et l'application des politiques éducatives ; jugement en opportunité et plus seulement en conformité. Cette évolution de l'IGAENR vers une vision plus systémique de l'établissement, traduite dans le *Guide méthodologique* déjà mentionné, rencontrait celle des inspecteurs généraux « établissements et vie scolaire » de l'IGEN, qui parcouraient dans le même temps un chemin identique, de l'évaluation individuelle des chefs d'établissement vers une appréciation plus large du fonctionnement des EPLE. Les deux inspections générales ont, de fait, réuni leurs compétences respectives pour mener conjointement des opérations importantes d'évaluation d'établissements¹ ou d'académies, déjà évoquées.

Néanmoins, l'activité de l'IGAENR reste ambiguë et les faiblesses n'en sont pas absentes. D'abord, parce que l'hésitation persiste entre l'adoption d'une posture d'évaluation et celle d'une posture de contrôle. À telle enseigne que l'IGAENR préfère employer le terme de « suivi permanent » des établissements ou des services académiques, plutôt que celui d'« évaluation ». Ensuite, parce que le protocole qu'elle a adopté, pourtant clairement défini, n'est pas public : il n'est pas connu, en particulier, des chefs d'établissement évalués. Enfin, parce que les critères du choix des établissements visités ne sont pas toujours clairs et que la place des autorités académiques dans ces choix, comme dans la démarche et le suivi ultérieur, est variable et mal définie : les rôles respectifs du commanditaire « officiel » (le ministre) et du ou des destinataires (chef d'établissement, autorités déconcentrées) restent flous.

1. Telles les opérations dites des « Cent lycées », des « Cent lycées professionnels » puis des « Cent collèges » (1989-1992).

Les évaluations menées par l'IGAENR dans les établissements français constituent sans doute un « corpus » de base, dont la synthèse annuelle est de nature à informer les autorités nationales sur les difficultés qui traversent l'ensemble du système d'enseignement et, au-delà des chiffres et des statistiques, à renvoyer une image plus exacte et plus nuancée de la réalité du terrain. Mais l'étrécissement de l'échantillon observé (environ 150 établissements sur 7 500 EPLE publics et 4 000 privés sous contrat ¹), l'absence d'un programme de travail qui fixerait, comme dans d'autres pays européens, une périodicité d'inspection et surtout la faiblesse des progrès accomplis dans l'évaluation des acquisitions des élèves relativisent quelque peu le bilan de cette activité.

Une solution alternative devrait pouvoir être trouvée à l'échelon académique. Les initiatives prises en ce sens par plusieurs académies ont déjà été évoquées. Elles témoignent de l'effort et de la volonté des recteurs de disposer d'instruments affinés d'évaluation, appropriés, en premier lieu, à l'ajustement de leur pilotage. On a pu néanmoins en mesurer toutes les faiblesses : ambiguïté des objectifs, manque de maîtrise de la démarche, modalités très variables de restitution et de suivi, insuffisante prise en compte de la dimension pédagogique, défiance ou indifférence des évalués. En outre, la dispersion, l'absence de coordination et d'harmonisation des protocoles de ces opérations (qui n'existent pas, au demeurant, dans certaines académies) ont pour effet de créer un « miroitement » sur l'ensemble du territoire. Paysage contrasté et disparate avec un personnage absent : l'élève, ses acquis et son parcours.

Des pistes d'amélioration pour l'évaluation de l'EPL

Pour assurer le développement d'une pratique de l'évaluation externe d'établissement, il semble nécessaire de revoir son protocole et d'accroître le professionnalisme de la démarche.

La rigueur de celle-ci doit permettre de recentrer l'objet de l'évaluation sur la construction de trois performances essentielles au sein de l'EPL : l'efficacité, appréhendée à partir de la fluidité des parcours scolaires et des résultats des élèves, l'équité, évaluée à travers l'aptitude de l'établissement à réduire les inégalités de réussite entre élèves, l'efficience enfin, qui juge sa capacité à utiliser de manière optimale ses ressources.

La mesure de la performance effective est un processus complexe. En matière d'efficacité, l'évaluateur prend un risque s'il ne l'apprécie que sur la base des résultats bruts des élèves, dès lors qu'ils sont dépendants de multiples variables contextuelles. Il importe donc de discriminer dans l'évaluation ce qui correspond à un effet propre de l'École et ce qui s'explique, en positif ou en négatif, par un effet induit exogène. Un calcul de la valeur ajoutée de l'établissement, semblable à celui de la DEP, qui ne neutralise que deux paramètres – la composition sociale et l'âge scolaire – semble insuffisant, comme

1. Dans ces conditions, un calcul approximatif indique qu'un établissement ne serait visité que deux fois par siècle, au mieux.

l'ont montré diverses études récentes, au vu du nombre important de variables contextuelles mises en jeu.

Une fois les résultats affinés et pondérés et l'impact réel de l'établissement estimé, l'attention doit se porter sur les actions des différentes composantes de la communauté éducative, de manière à dégager et à expliquer la réalité d'un « effet établissement », qui représente plus que la simple addition de ces actions.

L'appréciation de la qualité du pilotage va au-delà de celle des responsables du management. Elle nécessite une analyse des relations d'interdépendance (organigramme formel) et des interactions effectives (organigramme réel) entre les différents acteurs. Le management ne s'évalue pas seulement à partir de ceux qui le font, mais aussi à partir des perceptions que les agents en ont.

Enfin, la nécessaire évaluation de l'effet « classe » ou de l'effet « maître », qui entrent dans l'effet « établissement », interdit de faire l'impasse sur les représentations et les pratiques professionnelles des enseignants comme sur les processus d'apprentissage des élèves. Les séquences d'observation en classe demeurent de ce fait un moment essentiel du processus d'évaluation d'établissement.

Un établissement toutefois n'est pas un espace clos. Il se situe dans un environnement, qui interagit avec lui : il peut le subir (comportement d'inertie), adapter sa stratégie en fonction de lui (comportement réactif), ou s'efforcer d'agir sur lui à son avantage (comportement proactif). À cet égard, le rôle plus ou moins moteur qu'il joue au sein d'un bassin d'éducation et de formation (BEF) ou d'un réseau d'éducation prioritaire (REP) est un signe, qui doit être examiné avec attention. Déterminant est aussi le mode « vertical » de relation qu'il a su créer avec d'autres établissements en amont ou en aval. L'idée de réussite d'un parcours scolaire, permettant à l'élève de surmonter sans difficulté les changements de cycle et donc d'établissement, doit inspirer le processus d'évaluation. Le rôle de « facilitateur » de ces parcours constitue un avantage pour l'établissement et contribue à son rayonnement. On mesure aussi ce rayonnement à la qualité des relations ou des partenariats qu'il sait entretenir avec les parents d'élèves, les collectivités territoriales, voire, pour les lycées professionnels, les acteurs de l'environnement économique.

Toute la démarche, du dossier documentaire à la rédaction définitive du rapport, doit s'appuyer sur des constats et des indicateurs fiables et pertinents. Sans doute, le système éducatif français dispose-t-il, grâce au travail de la DEP, d'un nombre impressionnant d'indicateurs statistiques (trop souvent sous-utilisés ou mal interprétés) et l'évaluation des établissements peut-elle en particulier s'appuyer sur les indicateurs de pilotage des établissements secondaires (IPES) produits par cette direction. L'analyse des résultats peut ensuite être affinée à partir de la recension des notes obtenues au baccalauréat, récemment proposées par établissement et par discipline

sur la base centrale de pilotage (BCP). Ces données sont susceptibles d'être croisées avec d'autres, sur les caractéristiques des élèves. Elles sont malheureusement indisponibles pour le brevet.

Dans tous les cas, l'évaluateur aura pour tâche d'opérer de tels croisements pour affiner sa perception de l'EPL. Trois pistes s'ouvrent plus particulièrement à lui : mettre en relation les indicateurs de résultats avec les données de contexte pour mesurer plus précisément la valeur ajoutée de l'EPL ; croiser les indicateurs de résultats, les décisions d'orientation et les vœux des familles pour déterminer son degré de sélectivité scolaire et sociale ; comparer le taux d'accès, les indicateurs de résultats et le devenir des élèves en fin de seconde et de première, pour estimer la pertinence des choix d'orientation. À cet égard, l'exploitation de suivis de cohortes réelles, là où ils existent, constitue un atout de taille pour l'évaluateur.

L'exemple de l'enseignement supérieur : vers une auto-évaluation « encadrée » ?

Dans l'avenir, l'évaluation d'établissements en France pourrait, *mutatis mutandis*, s'inspirer des initiatives prises depuis quelques années par l'IGAENR dans l'enseignement supérieur. Les objectifs de l'inspection générale rejoignent ici ceux du CNE, autorité administrative indépendante créée en 1985, chargée d'évaluer l'ensemble des activités, tant pédagogiques que scientifiques, des établissements.

En dehors des évaluations externes auxquelles les deux organismes procèdent régulièrement, chacun dans son champ spécifique, il apparaît depuis quelques années que, sous la double pression de la construction de l'espace européen de la connaissance et de la politique contractuelle, les établissements d'enseignement supérieur sont conduits à mettre en place des outils de mesure de leurs politiques et de leurs performances, donc à s'auto-évaluer. Le développement de telles pratiques d'auto-évaluation, indispensables dans un environnement compétitif, n'est toutefois pas sans risques : le manque d'harmonisation des critères et des indicateurs peut être un obstacle à la comparabilité ; le souci de mettre en avant les points forts plus que les points faibles peut conduire à une sélection des critères retenus et une réduction du champ de l'enquête ; les objectifs, les critères et les indicateurs utilisés restent insignifiants s'ils ne sont pas rapportés à des référentiels reconnus et partagés ; le manque de professionnalisme de la démarche peut nuire à sa crédibilité.

C'est pourquoi, l'IGAENR et le CNE ont travaillé conjointement à l'élaboration d'un livre des références pour l'assurance de la qualité¹ dans les établissements d'enseignement supérieur, qui apporte aux universités une

1. *Le livre des références, les références de l'assurance de la qualité dans les établissements d'enseignement supérieur*, 2004.

idée plus nette, à la fois des attentes de tout évaluateur externe et des politiques qu'elles-mêmes choisiront d'affirmer. Ce livre rassemble et décline un ensemble de recommandations susceptibles d'aider les établissements d'enseignement supérieur à mettre en place leur propre dispositif d'assurance de la qualité. Ces dispositifs constituent les éléments du diagnostic que les établissements doivent être en mesure d'établir sur eux-mêmes afin d'attester qu'ils remplissent les missions qui leur sont confiées. En cas d'évaluation externe, les évaluateurs peuvent s'appuyer sur les résultats de cette auto-évaluation, qu'ils analyseront de façon différenciée, conformément à leur propre mission. Dans ses trois parties, le livre présente les référentiels et les références de la politique de formation, de la politique scientifique et du management de l'établissement.

Cette approche a conduit l'IGAENR à se doter d'un guide de l'expert, destiné à faciliter les investigations que suppose une évaluation dans ce contexte. Articulé autour des trois mêmes champs d'enquête, il constitue le complément pratique et le *vade-mecum* de questionnement du livre des références. En produisant ainsi les référentiels et en encadrant la démarche de recueil de l'information et d'analyse des données, ce double instrument montre comment peut s'effectuer, en toute rigueur, le passage d'une évaluation externe, de niveau national, à une procédure d'auto-évaluation, dont les résultats « légitimes » et cohérents avec ceux d'autres établissements, pourront être à l'occasion soit contrôlés par des évaluateurs externes soit réinvestis dans une évaluation nationale sur un champ spécifique. Le modèle peut fonctionner en boucle, selon une démarche guidée et encadrée, avec toutes les garanties de professionnalisme.

L'évaluation de l'établissement : un dispositif d'ensemble à refonder

Si des améliorations peuvent être apportées, on l'a vu, aux dispositifs régionalement ou nationalement mis en place, pour leur assurer une plus grande efficacité, c'est l'ensemble du dispositif qu'il conviendrait sans doute, à terme, de repenser et de refonder si le système éducatif français souhaite rattraper son retard en matière d'évaluation. Une telle ambition suppose une triple réflexion : sur le fonctionnement de l'appareil d'information statistique ; sur la méthodologie de l'évaluation et les types d'investigation qu'elle suppose ; enfin sur l'architecture même du dispositif.

Une amélioration du système d'informations statistiques

Notre système d'informations statistiques, malgré son abondante production, n'est pas exempt de faiblesses. Il doit être amélioré sur plusieurs points.

Il s'agit d'abord de combler certaines de ses lacunes, et notamment la disparité entre les informations disponibles sur le collège et celles qui le sont

sur le lycée. D'un côté des statistiques affinées sur l'examen terminal, le brevet, qui ne remontent pas systématiquement au niveau central, en dépit d'une information riche sur l'orientation à l'issue de la troisième et le devenir en fin de seconde des élèves de collège. De l'autre, une situation inverse : abondance de données sur les baccalauréats et les taux d'accès, mais carence pour ce qui concerne la plupart des orientations ou du devenir post-baccalauréat. À cet égard, la liaison et le suivi de cohortes avec l'enseignement supérieur ne sont pas assurés. On observe enfin que les indicateurs de vie scolaire font cruellement défaut au niveau national.

Pour combler ces lacunes, les niveaux académique et départemental produisent leurs propres données, parfois en partie redondantes avec celles du niveau central, mais appuyées sur des modes de calcul différents. Il en résulte pour les différents acteurs une confusion qui ne peut se dissiper que par une harmonisation des définitions, des champs et des modes de construction, par une meilleure concertation entre la DEP et les services statistiques rectoraux, enfin par une amélioration des indicateurs produits aux différents niveaux.

En effet, la qualité et la fiabilité de certaines données sont aussi en cause. Plusieurs enquêtes comme l'enquête sur l'insertion dans la vie active (IVA) obtiennent des taux de réponse si faibles ou si variables d'une académie à l'autre que leurs résultats ne peuvent être considérés comme significatifs. En outre, l'identification des catégories socioprofessionnelles des parents d'élèves, clef de voûte d'un système qui accorde une large place au déterminisme social, souffre de nombreuses imperfections : catégorisation réductrice et regroupements contestables en quatre « classes » ; confusion du professionnel et du culturel ; décalage par rapport aux nomenclatures et méthodologies de l'INSEE ; manque de formation des personnels chargés de la codification socioprofessionnelle dans les établissements.

Or, l'identification socioprofessionnelle des familles joue un rôle de premier plan dans le calcul de la « valeur ajoutée » des établissements : elle est l'un des deux paramètres pris en compte par la DEP pour le calcul des « taux attendus ». Ce concept, passablement réducteur, de « valeur ajoutée » est aujourd'hui daté. Il est souvent dépassé par certains indicateurs construits dans les pays anglo-saxons qui prennent en compte une pluralité de variables : le niveau initial des élèves, leurs caractéristiques sociales et les effets de contexte. À terme, la mesure de la valeur ajoutée devrait donc être calculée, conformément aux standards internationaux, par comparaison des niveaux de compétence en début et en fin de cycle, selon des modes d'évaluation comparables.

Il restera enfin à mieux exploiter, à l'échelon académique, départemental mais aussi local – au sein même de l'EPL –, les données individuelles produites en établissement, en particulier les notes et appréciations figurant sur des bulletins scolaires désormais informatisés.

Une architecture du dispositif centrée autour du niveau académique

On a vu les risques que font courir à l'évaluation d'établissements la dispersion et l'absence de coordination des initiatives prises à tous les niveaux – national, académique, départemental ou local. À bien des égards et dans la logique de la déconcentration, l'académie, gestionnaire des EPLE, paraît être le niveau le plus approprié pour assurer le pilotage et la réalisation des opérations d'évaluation sur son territoire. Toutefois, l'extension et la généralisation des dispositifs mis en place aujourd'hui dans plusieurs académies risquent de se heurter rapidement aux capacités, en termes de charge de travail, des corps territoriaux d'inspection, constamment désignés comme évaluateurs.

À l'instar des expérimentations initiées par la Commission européenne, un autre type de dispositif pourrait donc être envisagé, qui constituerait, à terme, de l'échelon national à l'échelon local, une sorte de « chaîne » de l'évaluation. À une extrémité, là où se trouve l'établissement, on fait le pari du développement, animé par une dynamique interne, d'une pratique d'auto-évaluation « accompagnée » et « encadrée ». Les corps territoriaux d'inspection, ainsi qu'une direction de l'évaluation, à créer dans les académies, mettent à disposition les outils et les méthodes, sensibilisent les personnels, forment les responsables, au besoin accompagnent les premiers pas. Au-delà, ils s'assurent de la qualité des auto-évaluations et veillent à la mise en œuvre des programmes d'action qui en découlent. Au niveau national, les inspections générales interviennent en amont et en aval du processus d'évaluation. En amont, pour s'assurer de la qualité globale du système d'informations statistiques et des autres instruments d'évaluation, que ceux-ci soient produits par les académies ou, comme on l'a vu pour l'enseignement supérieur, par l'échelon national. En aval, elles peuvent procéder à des méta-évaluations qui portent principalement sur la capacité des académies à fournir les instruments ou protocoles nécessaires, à piloter et à suivre le dispositif d'auto-évaluation des établissements. Les inspections générales, en outre, continuent à procéder aux évaluations qui leur sont commandées par le ministre sur des thématiques spécifiques.

Ainsi serait-il souhaitable de créer, sur un modèle voisin de celui qu'on voit s'installer dans l'enseignement supérieur, un dispositif plus cohérent et plus rigoureux, permettant à la fois une harmonisation méthodologique, une remontée d'informations comparables et une aide au pilotage, aussi bien pour les établissements eux-mêmes que pour les autorités académiques qui en assument la gestion.

Évaluation des enseignements et des pratiques enseignantes, évaluation des acquis des élèves

Pour cette troisième et dernière phase du questionnement auquel nous invite la formule « évaluer pour évoluer », venons-en, après les entités globales que sont les académies, les territoires, les écoles et les établissements, à l'unité de base du système : la salle de classe et les deux figures centrales qu'elle met en présence, l'élève et le professeur. C'est autour de ces deux figures que se présente, en diptyque, le présent chapitre.

Comment l'École mesure-t-elle les résultats de son action sur les élèves ? Comment observe-t-elle les pratiques des enseignants qui, nécessairement, influent sur ces résultats ? Placées en regard l'une de l'autre, ces deux questions en suscitent, chacune et ensemble, bien d'autres. Tout autant sinon davantage que celles qui ont été posées dans les deux chapitres précédents, elles disent à leur tour la difficulté que rencontre encore aujourd'hui le système d'éducation de notre pays à prendre la pleine et juste mesure de sa propre efficacité. On verra que, dans nombre de leurs aspects, les interrogations que soulève l'évaluation de ce qui se joue dans la salle de classe sont prisonnières d'une même tension, qu'il s'agisse de ce que les élèves apprennent ou de ce que les professeurs enseignent : la tension entre, d'une part, la nécessité de mieux observer et analyser, pour la rendre toujours plus efficace, l'action pédagogique et éducative et, d'autre part, l'obligation sociale faite à l'École de valider et certifier ce qu'elle produit. Encore mal tracée, la ligne de partage entre « évaluation » et « validation/certification » reste largement perméable. C'est ainsi que le vocabulaire, les procédures et les finalités de deux opérations voisines mais distinctes s'interpénètrent et se répondent, dans l'un et l'autre volet du tableau, la façon dont sont évalués les enseignements mettant fréquemment en résonance la façon dont sont évalués les acquis des élèves.

En 2004-2005, les ministres ont chargé les inspections générales d'une étude sur le thème suivant : « les acquis des élèves : méthodologies de

l'évaluation de ces acquis et étude des effets induits de l'évaluation pour définir les éléments susceptibles de modifier les pratiques »¹. Publié sous le titre *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ?*², le rapport résultant de cette étude plaide, dans sa conclusion, pour « un recentrage sur une valeur essentielle : que les élèves apprennent et progressent ». L'École aurait-elle perdu de vue que telle est sa première mission ? Pour répondre à cette question, on s'appuiera non seulement sur les observations et conclusions de ce rapport mais également sur d'autres travaux des inspections générales, notamment les évaluations réalisées en 2004-2005 dans les académies de Dijon, Paris, Reims et Toulouse et sur l'état des lieux de l'évaluation des EPLE³ dont le chapitre précédent a tiré une part de sa matière.

L'évaluation des enseignements et des pratiques enseignantes : un déficit paradoxal

On souligne souvent que l'inspection individuelle du professeur dans sa classe est une spécificité française. Même si elle ne constitue pas une totale exception⁴, il est vrai que, parmi les systèmes d'éducation de taille comparable et au regard des pratiques de la majorité des pays voisins, la visite de l'inspecteur dans la salle de classe française tranche par sa singularité. Or, alors qu'existe en France cette forme directe d'évaluation, qui va au plus près des enseignements et des pratiques, le constat est souvent fait que l'on ne sait pas suffisamment ce qui se passe dans les classes⁵. Il y a là un paradoxe qui pose deux types de questions, les unes portant sur les contenus et finalités des divers enseignements, les autres sur les méthodologies mises en œuvre dans l'observation de ces enseignements, notamment lors des visites de classes et dans leur prolongement. On se demandera tout d'abord si l'École est tout à fait sûre de ce qu'elle doit enseigner et transmettre. On examinera ensuite la façon dont sont explorés et évalués les enseignements et les pratiques des enseignants. On verra que, dans l'un et l'autre cas, se pose un problème de stabilité – stabilité de l'objet observé et stabilité de la méthode d'observation.

1. « Lettre de mission pour l'année scolaire 2004-2005 », *BO* n° 31 du 2 septembre 2004.

2. IGEN-IGAENR, juillet 2005.

3. *L'évaluation des collèges et des lycées en France, op. cit.*

4. Selon l'étude récemment réalisée par le réseau Eurydice à la demande de la Direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne, la pratique d'une inspection obligatoire et systématique des enseignants à titre individuel (et réalisée pour le compte d'une administration centrale par des évaluateurs externes à l'établissement scolaire) n'existe que dans 7 pays européens, sur les 31 concernés par l'enquête : Belgique (communautés française et germanophone), Bulgarie, Chypre, France, Grèce, Liechtenstein, Luxembourg et Malte. Pour une comparaison détaillée de l'ensemble des procédures d'évaluation mises en œuvre dans les systèmes d'éducation européens, voir *L'évaluation des établissements d'enseignement obligatoire en Europe*, Eurydice, 2004, en particulier les pages 15-25 et 49-51 (www.eurydice.org/Documents/EvalS/fr/FrameSet.htm).

5. Parmi ces constats, voir *L'évaluation des pratiques enseignantes dans les premier et second degrés*, Avis du HCcé n° 7, janvier-février 2003 (<http://cisad.adc.education.fr/hcee/documents/avis07.pdf>).

Les programmes scolaires et la question de leur assimilation par les élèves

Posant la question « Qu’enseigne-t-on aujourd’hui aux élèves ? », les inspections générales se demandaient, il y a un an, si les programmes scolaires et les diverses instructions qui les accompagnent constituent des « outils opérationnels »¹. En 2004-2005, elles ont poursuivi leur réflexion sur ce point problématique et, à première vue, lui aussi paradoxal. Dans un pays où le contenu de l’enseignement est défini par des programmes et des référentiels nationaux qui s’imposent à tous, comment expliquer que demeure la question : « Ces programmes constituent-ils un cadre solide et clair pour les maîtres ? »²

Des programmes officiels diserts et disparates

Dressant à nouveau l’état des lieux des programmes scolaires dans les divers ordres d’enseignement, les inspections générales commencent par distinguer la situation particulière des programmes de la voie professionnelle, dans lesquels les compétences attendues et les connaissances qui y sont associées sont décrites avec précision : « [...] on y lit très clairement ce que l’élève doit être capable de faire, à partir de quelles données et dans quel contexte. » Il est intéressant de noter, si l’on en juge par les programmes de CAP récemment rénovés, que cette précision et cette clarté semblent en passe de s’étendre aux programmes des disciplines générales enseignées dans les diverses filières du lycée professionnel et de l’apprentissage.

Lorsqu’on se tourne vers les programmes autres que ceux de la voie professionnelle, le paysage devient plus variable et contrasté. Les nouveaux programmes pour l’école primaire comportent, pour chaque domaine d’enseignement, un résumé des compétences attendues au terme de chacun des cycles. Un souci de clarté a également présidé à l’élaboration des programmes de sciences de la vie et de la Terre pour les deux cycles de l’enseignement secondaire : adoptant une même présentation en trois colonnes, ils explicitent une à une les notions et les compétences que les élèves doivent acquérir. Mais, à ces deux exceptions près, les exemples ne manquent pas, qui illustrent le caractère « disert et disparate » des programmes et font apparaître de notables différences, parfois de nature épistémologique, entre les disciplines voire, selon les niveaux d’enseignement, au sein d’une même discipline. Les programmes peuvent manquer de lisibilité ou de maniabilité, comme en histoire, géographie et éducation civique où, en dépit d’une prescription des contenus et compétences apparemment claire, il faut faire l’effort d’une lecture conjointe du document d’accompagnement pour vraiment cerner les acquis attendus chez les élèves. Les programmes peuvent également pécher par omission, en oubliant de répondre à des questions très

1. *Rapport annuel des inspections générales, 2004*, La Documentation française, pp. 107-133.

2. *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l’École ?*, op. cit., p. 35.

concrètes, comme ceux de lettres qui, tout en énumérant les acquis visés, n'indiquent pas, par exemple, le volume de production attendu des élèves dans le cadre de tel ou tel exercice d'écriture ou le degré de maîtrise grammaticale, syntaxique et orthographique auquel les prestations doivent se situer aux divers stades de la scolarité. Ils peuvent encore, de façon plus problématique, présenter des incohérences d'un niveau à l'autre, comme en mathématiques où l'explicitation des savoirs et savoir-faire attendus des collégiens ne se retrouve pas dans le programme des séries ES et S du lycée. C'est en mathématiques, également, que l'on constate, dans des programmes pourtant récents (cycle 3, classe de sixième, CAP, option du cycle terminal de la série littéraire), des distorsions et des écarts, tant dans la présentation que dans le vocabulaire employé et dans la hiérarchisation des compétences énumérées.

Des efforts d'harmonisation sont toutefois notés, ici ou là. En EPS, les programmes de LP, en cours de toilettage, adoptent le modèle retenu pour ceux du LEGT, qui fixent deux niveaux pour chacune des activités physiques. En langues vivantes, l'adoption du Cadre européen commun de référence a mis l'ensemble des nouveaux programmes dans l'obligation de définir les objectifs à atteindre, à chacun des paliers du parcours linguistique des élèves et dans chacune des quatre compétences langagières (compréhension et expression, à l'écrit, à l'oral). Cependant, même si ces objectifs linguistiques sont désormais affirmés, critériés et ciblés, dans des préambules communs à toutes les langues vivantes enseignées, reste dans l'imprécision un objet – spécifiquement français – de l'enseignement des langues étrangères : alors que tous les nouveaux programmes adoptés en ce domaine depuis 2002 réaffirment la dimension culturelle de cet enseignement et délimitent les contenus notionnels et thématiques qui en relèvent, les « compétences culturelles » attendues des élèves n'ont pas, à ce jour, fait l'objet d'une traduction claire, tant dans le discours institutionnel et pédagogique que dans les pratiques des professeurs.

Face à un corpus où subsistent de nombreuses incertitudes, les inspections générales – constatant au passage que, dans des pays comparables au nôtre, les documents définissant les contenus d'enseignement paraissent beaucoup plus homogènes que les programmes français, plus simples, moins détaillés, moins exhaustifs – en viennent à poser une série de questions qui rejoignent directement celles qu'elles posaient dans leur précédent rapport annuel : « Quel volume pour un programme ? Quels rôles respectifs donner au programme et aux documents qui l'accompagnent ? Quel vocabulaire et quelle présentation utiliser ? » Répondre – au niveau central – à ces questions, « ne pourrait qu'aider les maîtres, seuls ou collectivement, à mieux comprendre ce que l'on attend d'eux », concluent-elles à nouveau ¹.

La liberté pédagogique et ses limites

Un programme officiel d'enseignement, assorti de ses commentaires, se présente comme une référence unique, applicable en tout point du territoire. Même en supposant que cette référence soit connue et respectée de tous, elle se décline en autant de versions que de maîtres, à savoir en « programme enseigné », lequel se décline à son tour en « programme assimilé » par chaque élève. C'est dans cette déclinaison qu'intervient – et personne ne songe à la remettre en cause – la liberté pédagogique du maître : dans le choix de la progression, des documents, des tâches proposées, en fonction des spécificités et des besoins du public qui lui est confié.

En dehors de telle ou telle dérive individuelle (la plus fréquente étant celle qui consiste à laisser le manuel, non le programme, dicter les contenus et les démarches), force est de constater qu'il y a une distance entre programmes officiels et programmes enseignés, pour la simple raison que les pratiques diffèrent, d'un professeur à l'autre. Elles diffèrent tout premièrement selon que telle pratique spécifique est présente ou absente. S'il est complexe d'établir avec certitude et sur le long terme l'efficacité de telle pratique pédagogique par rapport à telle autre, il est en revanche facile d'identifier le lien entre absence d'une pratique et absence d'un acquis. À cet égard, on peut citer l'exemple, récurrent, du travail insuffisant des compétences orales dans les classes de langues vivantes : des élèves que l'on n'expose pas intensément à la langue étrangère concernée et auxquels on ne donne pas suffisamment l'occasion et, surtout, le besoin et l'envie de la *parler*, ne sauraient acquérir, dans la seule salle de classe, les réflexes et habiletés nécessaires à une expression et une communication satisfaisantes.

Le repérage, sur un territoire, d'une école ou d'un établissement à l'autre, des diverses pratiques mises en œuvre par les enseignants entre de plus en plus dans la panoplie des méthodes d'observation des différents corps d'inspection. C'est ainsi que certains inspecteurs d'académie demandent aux IEN des circonscriptions de leur département de noter systématiquement dans leurs rapports d'inspection, sur toute une année, ce qui concerne un point particulier, comme, par exemple, la prise en compte de la maîtrise de la langue dans l'enseignement des sciences, de l'histoire et de la géographie : « À défaut d'un état des compétences des élèves, ils disposent d'un état des pratiques et peuvent mettre en place des actions d'animation ou de formation adéquates »¹. Certaines évolutions se dessinent dans les procédures et techniques d'évaluation des enseignements, mais elles sont pour l'instant limitées. En matière de connaissance de ce qui est enseigné dans les classes et d'analyse des façons dont on l'enseigne, le système reste presque exclusivement tributaire du dispositif de l'inspection individuelle des enseignants, laquelle, on le verra plus loin, est loin de livrer tous les renseignements attendus.

1. *Ibid.*, p. 38.

Pour des programmes plus attentifs aux acquis des élèves

C'est là le titre sous lequel sont réunies les deux premières recommandations (sur un total de dix-neuf) auxquelles parvient le rapport relatif à la mesure et à la prise en compte des acquis des élèves¹. À travers les diverses préconisations d'ordre particulier et pratique qui se conjuguent dans ces deux recommandations, deux ordres d'urgence sont affirmés. Ils touchent d'un côté à la forme et à la conception des programmes, de l'autre à leur déclinaison et appropriation par les enseignants.

Il s'agit tout d'abord de clarifier, aux yeux de tous, ce qui doit être enseigné et, pour parvenir à cette clarification, il conviendrait :

- de donner aux programmes une plus grande homogénéité, d'une discipline à l'autre et d'un niveau à l'autre ;
- de leur faire dégager une hiérarchie entre « le souhaitable et l'indispensable » ;
- d'améliorer leur lisibilité afin de les rendre compréhensibles par des lecteurs non spécialistes (élèves eux-mêmes, parents, professeurs d'autres disciplines, responsables scolaires).

Cette base une fois stabilisée, il faudrait dans le même temps mieux garantir et délimiter « le champ d'exercice de la liberté et de la responsabilité des maîtres ». À cette fin, les documents d'accompagnement qui apportent aux enseignants d'indispensables éléments complémentaires devraient évoluer avec le temps, en fonction des pratiques constatées dans les classes, donnant ainsi sa vraie vie au programme correspondant. Un outil – absent des textes de cadrage actuels – serait adjoint à ces documents d'accompagnement évolutifs : des banques de tests qui viendraient régulièrement expliciter par une autre voie, et sous une forme directement applicable par les enseignants dans leurs classes, les compétences attendues et les niveaux d'exigence escomptés. Étalonnés, ces tests porteraient prioritairement sur les points de programmes jugés essentiels ou nouveaux, également sur ceux pour lesquels on a pu constater sur le terrain telle ou telle difficulté de mise en œuvre.

Naturellement, la façon dont le système s'assure, au bout de la chaîne, de l'assimilation des programmes par les élèves fait l'objet d'une recommandation immédiatement liée aux deux premières : « Les examens doivent servir les apprentissages, en en vérifiant la réalisation à un niveau suffisant, et non l'inverse »². Est ici visé le mécanisme bien connu selon lequel les procédures d'examen commandent par trop les contenus et les pratiques d'enseignement.

1. *Ibid.*, pp. 65-66.

2. *Ibid.*, p. 66.

La salle de classe, « boîte noire » des évaluations

Dans les analyses du système d'éducation et dans les divers discours tenus sur l'École, certaines formules métaphoriques font facilement florès. Celle de la « boîte noire » fait partie des expressions que l'on trouve cette année sous la plume des inspecteurs généraux pour signifier un des paradoxes du système qu'ils ont pour mission d'observer. Rappelé au seuil du présent développement, ce paradoxe est celui de l'opacité ou, pire, de l'invisibilité de ce qui semble pourtant être scruté au plus près. Si l'assimilation des programmes par les élèves est qualifiée de « boîte (trop) noire » par les auteurs du rapport sur les acquis ¹, leurs collègues qui ont dressé le bilan de l'évaluation des EPLE ont utilisé l'expression pour marquer une distinction fort utile dans la problématique qui nous intéresse : « Si la métaphore de la “boîte noire” a souvent cours entre pédagogues, avec plus ou moins de zélateurs, pour parler de la salle de classe, rien ne justifie que l'établissement en soit une, aussi bien sur les acquisitions et les résultats de ses élèves, que sur leur devenir scolaire et professionnel à l'issue de l'école ou que sur la qualité de la vie qu'ils y mènent au quotidien. ² » On l'a vu au chapitre précédent, l'évaluation des établissements est certes encore « un exercice difficile qu'il convient de revisiter ». Mais aussi contrasté et disparate soit-il, le paysage de cette évaluation existe bel et bien et s'y dessinent déjà des « pistes d'amélioration ». Qu'en est-il de la salle de classe elle-même ? Essayons non pas de décider si, dans son cas, la métaphore de la « boîte noire » est justifiée ou non ; essayons plutôt de comprendre les raisons pour lesquelles elle semble pertinente à certains, qu'ils soient pilotes, copilotes ou usagers.

L'agenda et les missions de l'inspecteur

- *Le déficit quantitatif : pour un recentrage des missions des corps d'inspection*

Évoquée plus haut (chapitre 2, « La difficulté du pilotage pédagogique et la place des corps d'inspection »), la question du nombre globalement insuffisant d'inspections réalisées par les inspecteurs et, plus largement, celle de leur présence dans les classes et du suivi des enseignants est devenue une des antennes des évaluations que les inspections générales conduisent depuis six ans dans les académies.

En 2004-2005, les rapports d'évaluation de l'enseignement dans les académies de Dijon, Paris, Reims, et Toulouse sont venus ajouter leur lot de constats plus ou moins alarmants à ceux résultant des enquêtes réalisées dans les quatorze académies précédemment évaluées et, sur ce point, les rapports annuels des inspections générales ne peuvent que se répéter ³.

1. *Ibid.*, p. 40.

2. *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004*, op. cit., p. 4.

3. Voir *Rapport annuel des inspections générales, 2004*, La Documentation française, p. 47.

Faut-il pour autant conclure au caractère structurel et inévitable d'un sous-encadrement devenu chronique ? Si l'on y regarde de plus près, semble en effet se poser également, ici ou là et selon les ordres d'enseignement, la question de la répartition des charges de travail entre inspecteurs, répartition dont les inégalités sont mécaniquement liées au cloisonnement administratif des territoires d'inspection.

Ainsi, pour ce qui est du premier degré, dans un développement intitulé « L'inspection, variable d'ajustement ? », les évaluateurs de l'enseignement dans l'académie de Toulouse notent les écarts importants qui, en matière de nombre d'inspections effectuées chaque année, peuvent exister non seulement d'un département à l'autre au sein d'une même académie mais également d'une circonscription à l'autre au sein d'un même département. Pendant l'année 2002-2003, tel IEN a inspecté 78 maîtres (soit 33 % des enseignants placés sous sa responsabilité pédagogique) alors que dans une autre circonscription du même département un de ses collègues n'en a inspecté que 27. Dans un autre département, l'écart se situe entre 11 inspections réalisées dans l'année et 59 (soit 20 % des maîtres de la circonscription en question). Ailleurs, encore, le nombre d'inspections varie selon les circonscriptions entre 29 et 95. Au total, le bilan chiffré des campagnes d'inspection dans les écoles de l'académie de Toulouse révèle une baisse sensible (au cours de la période 2000-2003) de la fréquence des visites des inspecteurs dans les écoles. Dans un des huit départements de l'académie, cette baisse dépasse 35 %, le nombre annuel total d'inspections réalisées par les IEN des diverses circonscriptions ayant chuté de 237 en 1999-2000 à 152 en 2002-2003, soit 13 % des maîtres enseignant dans le département concerné. Et les inspecteurs généraux de conclure, comme bien d'autres de leurs collègues à propos de la situation dans d'autres académies : « L'inspection étant un élément essentiel du pilotage pédagogique et d'une bonne gestion des ressources humaines, il est crucial qu'elle soit considérée comme une mission prioritaire de chaque IEN. »¹

Le rapport d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Paris fournit des indications encore plus frappantes sur les chutes et les écarts que peut connaître le suivi pédagogique individuel des maîtres du premier degré. Entre 1998-1999 et 2001-2002, le nombre d'inspections individuelles effectuées par l'ensemble des IEN de l'académie de Paris est passé de 1 946 à 1 178, soit une baisse de régime de l'ordre de 40 %. Malgré le vigoureux redressement opéré en 2002-2003 (1 676 inspections réalisées), les données recueillies par la mission d'évaluation font apparaître – par rapport aux recommandations nationales relatives à la proportion de maîtres devant être visités chaque année (de l'ordre d'un tiers) – un déficit, parfois très élevé, dans la moitié des circonscriptions parisiennes : « Sur l'ensemble des catégories qui relèvent de la responsabilité des IEN, le nombre d'inspections individuelles accomplies

par chacun d'entre eux s'est élevé [en 2002-2003] en moyenne à 59,6 [...]. Mais cette moyenne masque de très forts écarts puisque le nombre réel de visites s'établit pour deux IEN à 9 et pour un autre à 134.¹ »

En 2003-2004, les inspecteurs généraux évaluateurs de l'enseignement dans l'académie de Caen avaient signalé le risque que les inspections individuelles des enseignants ne « deviennent de simples variables d'ajustement dans les agendas chargés des inspecteurs »². Cette année, leurs collègues qui ont évalué l'enseignement dans l'académie de Toulouse n'ont pas été les seuls à reprendre la formule. Dans le rapport consacré à l'académie de Paris, on peut également lire : « Ici donc, comme dans ses précédents rapports, l'inspection générale exprime ses regrets que la variable d'ajustement du travail des IEN soit précisément ce qui fait leur raison d'être, le suivi et l'animation des enseignants dans leurs classes.³ » Faut-il voir, dans cette amorce de lexicalisation de la formule, le signe du caractère purement incantatoire des mises en garde quant à la nécessité d'opérer un recentrage des missions des inspecteurs sur leur présence dans la salle de classe ? On verra ci-dessous que la nouvelle note de service relative aux missions des inspecteurs des corps territoriaux est le signe heureux que ces mises en garde ont été entendues, au niveau de l'administration centrale tout du moins.

Pour ce qui est des professeurs du second degré, les observations recueillies en 2004-2005 soulignent ce que la qualité relativement satisfaisante de leur suivi doit, dans telle ou telle académie, à la très forte implication personnelle des inspecteurs. Dans l'académie de Toulouse, malgré la diversification croissante de leurs responsabilités et l'alourdissement de leurs tâches de gestion administrative, en 2002-2003, « de nombreux IA-IPR ont pu maintenir une présence forte dans les classes »⁴, certains d'entre eux étant parvenus à réaliser plus de 100 inspections, en dépit du handicap de la taille de l'académie.

Même constat relativement positif dans l'académie de Dijon : « Certes les inspecteurs ne sont peut-être pas aussi présents sur le terrain que les enseignants ou les chefs d'établissement le souhaiteraient, mais l'enquête menée à l'instigation du doyen des IA-IPR met en évidence que le délai moyen, en années, entre deux inspections, oscille entre 2,58 pour les mathématiques et 5,34 pour les arts plastiques. Même s'il existe des disparités entre disciplines, ces données montrent que le délai entre deux inspections est

1. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Paris*, IGEN-IGAENR, septembre 2004, consultable en ligne, p. 56.

2. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen*, IGEN-IGAENR, janvier 2004, consultable en ligne, p. 66.

3. *Op. cit.*, p. 57. Voir, également, le rapport relatif à l'académie de Toulouse, *op. cit.* pp. 43-44. On trouvera le même appel à une redéfinition des priorités des missions des IEN, au profit de leur fonction première d'inspection, dans *Connaître et reconnaître les inspecteurs de l'éducation nationale : rapport du groupe présidé par l'inspecteur général Yves Bottin sur les missions des IEN, l'organisation de leur activité, leur formation et l'organisation de leur carrière*, janvier 2004 (ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/rapport/connaître_ien.pdf).

4. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse*, *op. cit.*, p. 49.

tout à fait convenable dans l'enseignement général et technologique ; il en est de même dans l'enseignement professionnel. ¹ »

Ainsi qu'elles l'avaient noté l'an dernier ², les inspections générales ont à nouveau constaté à l'occasion de leurs enquêtes de 2004-2005 que le collège est, comparativement aux LEGT et aux LP, le parent pauvre de l'accompagnement pédagogique. C'est également lui qui pâtit le plus des effets des facteurs géographiques : dans deux académies fort étendues ³, celles de Dijon et de Toulouse, les petits collèges ruraux et difficiles d'accès sont les établissements où l'on se plaint le plus de la rareté des visites des inspecteurs. Compte tenu de l'importance et du caractère central des enjeux présents et à venir qui s'attachent à la scolarité en collège, le différentiel dont souffre le suivi des professeurs qui sont chargés de ce degré d'enseignement pose problème.

Au total, ce qui ressort de l'examen des agendas des inspecteurs en matière d'inspections, c'est que les priorités s'imposent d'elles-mêmes, mêlant les contraintes du calendrier administratif de gestion des personnels à celles, moins prévisibles, des réponses à apporter aux situations d'urgence. Les campagnes annuelles d'inspection ne laissent guère de latitude à une sélection autre que celle de l'enchaînement suivant : « les titularisations, les personnels en difficulté, les personnels n'ayant pas été inspectés depuis cinq ans ou plus, les enseignants des établissements évalués, les jeunes n'ayant pas encore été inspectés, les personnels en formation IUFM et les personnels non titulaires » ⁴. C'est ainsi que les professeurs qui n'entrent pas dans ces cas de figure immédiatement prioritaires ont relativement peu de chances – ou de risques ? – de recevoir la visite de « leur » inspecteur.

■ *D'une note de service à l'autre (1990-2005) :
évaluation et inspection, cœur de mission des inspecteurs*

On a rappelé plus haut (chapitre I, « La mise en œuvre de la nouvelle loi d'orientation ») les termes dans lesquels la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 avait consacré son titre V à « l'évaluation du système éducatif ». Le décret du 18 juillet 1990 ⁵ portant statut particulier des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) et des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) fait partie des textes qui, en application de la loi de 1989, ont contribué à l'introduction du concept d'évaluation dans le fonctionnement de l'institution scolaire. Il n'est pas inutile de rappeler que, dans sa présentation même, l'article 2 de ce décret séparait en deux

1. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Dijon*, IGEN-IGAENR, novembre 2004, p. 70.

2. *Rapport annuel des inspections générales, 2004*, La Documentation française, p. 47.

3. [...] où se fait particulièrement sentir « le lancinant problème des indemnités de déplacement qui n'est pas sans conséquence sur le volume des inspections », rapport relatif à l'académie de Toulouse, *op. cit.*, p. 45 et p. 118.

4. *Ibid.*, p. 49.

5. Décret n° 90-675 du 18 juillet 1990, paru au *JO* du 2 août 1990 et au *BO* n° 33 du 13 septembre 1990.

alinéas distincts deux des quatre missions fondamentales alors assignées aux corps d'inspection :

- leur mission d'évaluation non seulement du travail individuel et du travail en équipe des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation des écoles, des collèges et des lycées mais également de l'enseignement des disciplines, des procédures et des résultats de la politique éducative ;
- leur mission d'inspection de ces mêmes personnels, inspection dont le but est de s'assurer « du respect des objectifs et des programmes nationaux de formation, dans le cadre des cycles d'enseignement ».

Publiée à la même période, une note de service ¹ vint expliciter les modalités d'une action devant désormais s'inscrire dans « une approche plus globale et évaluative » du système d'éducation, dans une « démarche conforme à la politique générale d'évaluation des politiques publiques ». Cette note de service de 1990 identifiait les domaines d'intervention des différents corps d'inspection selon la hiérarchie suivante :

- mission d'impulsion ;
- mission d'évaluation ;
- mission d'inspection des personnels, de contrôle du respect des programmes dans les différents établissements ;
- mission permanente dans les domaines de l'animation, de la formation des personnels et de la sanction des études.

Dans cette présentation, on reconnaît la distinction établie, dans le décret statutaire, entre évaluation d'un côté, inspection de l'autre. Mais, au plan du concept comme au plan de sa traduction opérationnelle, cette distinction semble jouer sur les termes. Le point n° 2 donne pour objets à « l'évaluation » (démarche qualifiée, par deux fois, de « globale ») les politiques, les organismes, le fonctionnement des établissements, ou encore tel ou tel dispositif. Le texte ajoute que ces approches évaluatives d'un genre nouveau « pourront rarement être individuelles » et qu'elles exigeront « un travail en commun associant des inspecteurs d'origines et de spécialités différentes dans le cadre d'un programme de travail » ; elles supposeront en outre « la mise en place d'une méthodologie précise, une grande clarté dans les objectifs ». Force est de constater que le point n° 3, relatif à « l'inspection des personnels », est loin d'avoir la même ambition programmatique, la même ampleur prospective. Il marque même une sorte de repli prudent vers l'implicite, l'hypothétique et le tautologique : « Même si les modalités de l'inspection individuelle sont appelées à évoluer dans une optique évaluative, conduisant à la complémentarité des analyses, l'inspection individuelle doit être effectuée en tenant compte des spécialités et des compétences des inspecteurs et des personnels. Il en est ainsi de la notation des personnels. »

1. « Missions et organisation de l'activité des inspecteurs pédagogiques régionaux-inspecteurs d'académie (IPR-IA) et des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) », NS n° 90-143 du 4 juillet 1990, publiée au BO n° 29 du 19 juillet 1990.

S'ouvrant sur le constat que « les missions des inspecteurs se sont précisées et développées au cours des dernières années », une toute récente note de service ¹ est venue se substituer à celle de 1990. Une comparaison entre ces deux textes, distants de quinze ans, permet de mesurer l'évolution de la réflexion que l'institution ne cesse de mener sur le rôle qu'elle attribue aux corps d'inspection. Pour ce qui est de l'inventaire de leurs missions, les champs d'action, toujours au nombre de quatre, subissent une réorganisation majeure, tant dans la terminologie que dans le classement :

- mission d'évaluation ;
- mission d'animation et d'impulsion ;
- mission de formation ;
- mission d'expertise.

La « mission d'inspection des personnels » aurait-elle disparu ? Certes non. Constitutive et désormais indissociable de la « mission d'évaluation », elle revient même au premier plan et au centre des priorités : « La mission d'évaluation des inspecteurs qui constitue le cœur de leur métier concerne d'abord l'acte d'inspection individuelle des enseignants et autres personnels placés sous leur responsabilité. »

■ *Inspection-évaluation : en finir avec une antinomie ?*

Cette note de service de juin 2005 marque par ailleurs la première officialisation, dans les instructions en provenance de l'administration centrale, des évaluations d'EPLÉ conduites sur initiative académique, ces « inspections globales ou croisées » sur lesquelles les inspections générales se sont penchées cette année ². Mais cette officialisation va bien au-delà de la simple reconnaissance de l'utilité de ce type d'évaluations. Elle s'accompagne en effet d'une injonction de décroisement et de mise en synergie de l'ensemble des opérations d'évaluation effectuées par les corps d'inspection, quels qu'en soient les objets : professeurs inspectés « dans leur domaine propre », équipes, enseignements, application des programmes scolaires, réformes, innovations, dispositifs, établissements, écoles, organismes, politiques globales, etc.

Ce texte de juin 2005 vise, ce n'est pas son moindre mérite, à clarifier les incertitudes terminologiques et sémantiques de son prédécesseur. Pour ce qui est du hiatus entre « inspection » et « évaluation » et de la difficulté à faire passer la première sur le versant positif et ascendant de la seconde (sans qu'elle renie pour autant la fonction que le législateur lui a assignée, sa fonction de « contrôle »), cette nouvelle note de service fait le pari volontariste de la *coordination*, jusque dans sa syntaxe : « Cette inspection [individuelle] est importante dans ses dimensions de contrôle et de conseil et pour la prise en compte de la compétence et de l'engagement de l'enseignant aux différen-

1. « Missions des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale », NS n° 2005-089 du 17 juin 2005, publiée au *BO* n° 25 du 30 juin 2005. Un additif à cette note de service, publié au *BO* n° 30 du 25 août 2005, a abrogé la NS n° 90-143 du 4 juillet 1990.

2. *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004*, op. cit.

tes étapes de sa carrière et dans le respect des initiatives pédagogiques appropriées. » En d'autres termes, l'inspection individuelle des enseignants – spécificité liée à la genèse et au génie du système d'éducation français – doit devenir ce qu'elle n'a apparemment pas encore su devenir : un outil précieux dans la construction d'une connaissance fine et directe de ce qui se joue dans les salles de classe. Cessant d'être un objet plus ou moins hétérogène de la culture d'évaluation ou parallèle à elle, elle doit s'intégrer à cette culture et y apporter sa contribution.

Depuis que le concept et les principes de l'évaluation ont fait leur apparition dans le système d'éducation, la question de la confusion des genres ne cesse de se poser. On verra, plus loin, à quel point cette confusion pèse lourdement quand il s'agit de mesurer les progrès et les acquis des élèves. En matière d'évaluation des enseignements et des pratiques enseignantes, l'inspection individuelle apparaîtrait presque comme le « mauvais objet » des évaluations d'établissement et d'école.

Pourtant, en mai 2000, dans une communication prononcée dans le cadre d'un séminaire du programme national de pilotage, une inspectrice générale du groupe de l'enseignement primaire indiquait que, selon elle, « l'inspection d'école était nourrie d'inspections individuelles ». Cela étant dit, « une école ou un établissement est autre chose que la somme des actions de chacun, c'est la cohérence de l'ensemble qui en fait la force », ajoutait-elle, en précisant ce que la combinaison entre inspections d'école et inspections individuelles permet de comprendre et d'apprécier quant à « l'efficacité pour les élèves des choix effectués par l'école, des pratiques mises en œuvre par chacun et par l'équipe »¹.

Quatre ans plus tard, alors que l'expérience des inspections générales s'est profondément enrichie de toute une réflexion méthodologique autour de l'évaluation du fonctionnement des entités et sous-ensembles du système d'éducation (académies, territoires, écoles, établissements), la question du lien entre inspection des professeurs et évaluation des écoles et établissements dans lesquels ils exercent conserve toute son actualité. Doit-on procéder à une évaluation individuelle des enseignants et de leurs pratiques en même temps que l'on procède à l'évaluation de leur école ou établissement d'exercice ? Peut-on évaluer le tout sans évaluer les parties qui le constituent ? Quelles que soient les précautions méthodologiques que l'on prenne, quelle que soit la rhétorique adoptée pour présenter aux intéressés l'opération d'évaluation comme distincte d'une procédure d'inspection, il semble bien que la confusion des genres soit – en l'état actuel de la culture du système – quasiment inévitable. Même si l'on veille à tracer une frontière dans le temps (en n'« inspectant » pas les enseignants au moment où l'on « évalue » leur école ou leur établissement), il y a *coexistence* des deux actes

1. Voir « L'inspection d'école, un révélateur des pratiques des enseignants et du regard des IEN », Martine Safra, in *L'analyse des besoins de formation des enseignants du premier degré*, Actes du séminaire national organisé par la DESCO (29, 30 et 31 mai 2000), CRDP de l'académie de Versailles (<http://www.eduscol.education.fr/D0033/fxnpub02.pdf>).

et, semble-t-il, une irréductible concurrence entre eux dans le régime général des observations de la salle de classe.

Citons sur ce point quelques réflexions récentes des inspections générales : « Les comparaisons internationales nous montrent quelle quasi-exception française est l'inspection des personnels des établissements par des inspecteurs, en particulier s'agissant des personnels enseignants. [...] Il convient sans doute de se demander comment la perspective des "inspections individuelles" peut cohabiter avec celle d'évaluation d'établissements, surtout si ce sont les mêmes acteurs qui s'en chargent. Il y a au moins des clarifications à apporter, et peut-être à réfléchir à la question de savoir si, en dehors de cas particuliers, le vrai jeu de l'autonomie des établissements ne consisterait pas à évaluer ses actions individuelles (dont celle de ses maîtres) uniquement en référence aux activités d'ensemble (le travail de tel professeur de mathématiques au sein de l'enseignement des mathématiques dans tel collège, puis la fonction de l'enseignement des mathématiques parmi les apprentissages des élèves du collège), puis ces activités d'ensemble uniquement en rapport avec leurs résultats et effets [...].¹ »

Au plan du *modus operandi*, la double identité de l'inspecteur-évaluateur – personnage auquel les protocoles d'évaluation demandent d'alimenter de visites effectuées dans les classes le regard porté par l'équipe d'évaluateurs sur l'ensemble de l'établissement – pose de toute évidence un problème récurrent : « L'expérience montre qu'entretiens et observations dans les classes sont trop souvent déconnectés l'un de l'autre. Outre une mauvaise synchronisation dans le temps des visites d'inspection disciplinaires par rapport à la phase d'évaluation dite globale, il apparaît que ces observations de classe sont encore trop souvent calquées, quant à l'esprit et aux modalités de leur déroulement, sur le modèle des inspections individuelles.² »

Désormais prescrite par la note de service de juin 2005, la mise en cohérence des deux catégories d'actes accomplis par les inspecteurs dans une école ou un établissement est incontestablement nécessaire. Toute la question est de savoir si cette mise en cohérence doit passer par une stricte délimitation entre eux (qui exigerait non seulement que les deux actes soient distincts dans le temps mais également que les acteurs soient différents) ou si l'inspection individuelle se révélera finalement soluble dans l'évaluation.

1. Voir l'ensemble du développement intitulé « L'ambiguïté des inspections individuelles » in *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004*, op. cit., pp. 18-19. Voir également, pp. 74-75 : « [...] les observations effectuées en classe et les entretiens menés par les corps d'inspection territoriaux restent encore très marqués par le modèle de l'inspection individuelle. Les rapports qui en résultent ne permettent généralement pas de comparer les pratiques d'une discipline à l'autre ni de capitaliser les observations. »

2. *Ibid.*, p. 58.

Mettre l'inspection individuelle au service de l'évaluation des enseignements et des pratiques

■ *Les rapports d'inspection : un gisement inexploité*

Parmi les quatre rapports d'évaluation de l'enseignement en académie rédigés en 2004-2005, trois consacrent des développements à l'insuffisante exploitation des rapports d'inspection individuelle dans la perspective globale d'un pilotage pédagogique académique, tant au plan intradisciplinaire que transdisciplinaire. Le problème ne tient-il pas au fait que la demande institutionnelle d'évaluation vient greffer sur la fonction première et originelle du *rapport* d'inspection individuelle, document dont le cadre formel et les codes n'ont guère changé, une finalité qu'il n'avait pas il y a encore deux décennies ?

Cela dit, une fois leur fonction première remplie (contrôle de la conformité du service accompli et attribution d'une note déterminant l'avancement dans la carrière ¹), le témoignage qu'ils constituent ne mériterait-il pas meilleur sort que le classement au dossier du fonctionnaire concerné, cosignataire dudit document et désigné dans sa singularité par la mention : « l'intéressé » ? Dans un second temps, celui d'une lecture dépersonnalisée voire anonymée, rien ne s'oppose en effet à ce qu'ils soient libérés de leur statut de documents navettes, prisonniers de la relation entre inspecteur et inspecté, une relation finalement et essentiellement duelle – même si, dans la chaîne hiérarchique ou administrative, ils trouvent quelques autres lecteurs, chefs d'établissement et directeurs d'école, notamment. En termes strictement matériels, la destination finale de cette masse de rapports nominatifs pose bien la question de l'*individualité* de l'inspection et de son articulation avec le collectif et le transversal.

Cette année, c'est dans le rapport d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse que ce manque d'exploitation des rapports d'inspection individuelle est signalé avec le plus d'insistance, qu'il s'agisse du pilotage pédagogique du second degré ou de celui du premier degré. En témoigne, par exemple, le passage suivant : « À deux exceptions près, les IA-DSDEN n'exploitent pas vraiment les rapports d'inspection et d'évaluation et ne fixent pas d'objectifs quantitatifs à atteindre en matière d'inspection. Les rapports ne sont pas analysés pour définir des objectifs de conseil pédagogique et de formation des enseignants ». Plus loin, les rapporteurs insistent à nouveau sur la nécessité « de mieux tirer parti de l'observation directe des pratiques pédagogiques » et « d'améliorer les rapports d'inspection afin qu'ils puissent être exploités en vue d'accroître l'efficacité des enseignements et des apprentissages des élèves » ².

1. Fonction première que, malheureusement, certains rapports se contentent encore de remplir : « La lecture de nombreux rapports d'inspection individuelle dans le premier degré fait certes apparaître la plupart des enseignants comme "d'excellents fonctionnaires", ce qu'ils sont sans doute. Mais il serait tout aussi utile, et d'abord pour eux-mêmes, d'écrire plus précisément où sont les marges de progrès professionnel et les besoins individuels de formation continue. » *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Paris, op. cit.*, p. 59.

2. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse, op. cit.*, p. 42.

Dans cette dernière observation apparaît le constat, fréquent également, selon lequel les rapports d'inspection seraient inexploités car... inexploitable – inexploitable en dehors du cadre qui reste le leur, celui d'un tête-à-tête pédagogique, singulier et personnel. Dans le rapport sur l'académie de Toulouse, on peut lire, à propos de la formation continue, l'observation suivante : « Au total, on ne sait pas grand-chose de l'impact de la formation sur les pratiques pédagogiques, sinon à travers les rapports d'inspection. Mais ceux-ci étant trop à géométrie variable, en fonction des préférences de chaque inspecteur, il est difficile d'en tirer des enseignements précis et utiles. » Les inspecteurs généraux préconisent que soient établis « des rapports d'inspection davantage standardisés pour donner lieu d'une part à des synthèses utiles, d'autre part à des enquêtes et des études permettant d'éclairer les choix de priorités et les débats au sein de la communauté éducative »¹. Dans l'académie de Dijon, pour le premier degré, « les rapports [d'inspection] témoignent d'une approche multiple de l'analyse du fonctionnement des écoles et des apprentissages organisés, ce qui limite bien évidemment leur portée »².

À Paris, en revanche, la mission d'évaluation a « constaté avec intérêt l'initiative prise par l'académie d'élaborer en concertation avec les IEN un document de présentation homogène des rapports d'inspection individuelle, traduction d'une harmonisation progressive des politiques et des pratiques d'inspection et d'animation pédagogique des enseignants »³.

Par quelles raisons expliquer le caractère disparate des rapports d'inspection ? Pourquoi constituent-ils un corpus aussi peu stable ?

■ *Grilles et protocoles : un foisonnement méthodologique*

Rappelons qu'au tout premier plan des divers textes réglementaires⁴ relatifs à l'inspection individuelle figure une note de service de 1983 qui, entre autres dispositions, précise que « toutes les visites d'inspecteurs dans les établissements sont annoncées, avec mention de leurs objectifs » et que « le rapport d'inspection porte sur l'ensemble des activités de l'enseignant », le contexte dans lequel il effectue son travail devant faire l'objet d'une analyse. Le terme d'« évaluation » n'apparaît pas dans ce texte, dont l'objet était de préciser les modalités selon lesquelles les activités des enseignants des lycées, des collèges et des écoles – comme celles des autres fonctionnaires – doivent faire l'objet d'un « contrôle »⁵.

1. *Op. cit.*, p. 59. Voir également p. 25.

2. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Dijon*, *op. cit.*, p. 95, consultable en ligne.

3. *Op. cit.*, p. 59.

4. On trouvera un inventaire de ces textes réglementaires sur le site de l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN), à l'adresse suivante (à la rubrique « Expertises : inspection, évaluation des personnels enseignants ») (<http://www.esen.education.fr/index.phtml>).

5. « Modalités de l'inspection des personnels enseignants », NS n° 83-512 du 13 décembre 1983, parue au *BO* n° 46 du 22 décembre 1983.

Ainsi fixé, le cadre de l'inspection individuelle laisse aux corps d'inspection une latitude opérationnelle et méthodologique relativement large : de ce fait, suivant les degrés d'enseignement et suivant les disciplines, ils se sont dotés – ou non¹ – d'outils, collectifs le plus souvent, mais parfois individuels. D'où le foisonnement de protocoles, plus fréquemment intradisciplinaires qu'interdisciplinaires, qui peuvent donner lieu – ou non – à une déclinaison sous forme de grilles d'observation, utilisées au fil de l'inspection, pendant la séance observée, mais également en amont de celle-ci et pendant l'entretien avec le professeur. Ces protocoles peuvent être portés – ou non – à la connaissance des inspectés (lors de l'annonce de l'inspection) ou à celle de l'ensemble des professeurs de l'académie, du département ou de la circonscription (lorsqu'il figure, par exemple, sur le site disciplinaire académique ou sur le site de l'inspection académique). Les grilles, quant à elles, adoptent des formes variées : tableaux, grilles en étoile, listes d'éléments dont la présence et la qualité doivent être vérifiées, etc.

Lors de leurs travaux d'évaluation dans les académies, les inspecteurs généraux procèdent systématiquement, tous degrés d'enseignement et toutes disciplines réunies, à une lecture critique de larges échantillons de rapports d'inspection dont la forme et le contenu reflètent la variété des outils qui ont éventuellement orienté l'observation transcrite. Si besoin, ils se procurent un exemplaire de ces outils. À propos du pilotage pédagogique de l'enseignement primaire, les auteurs du rapport consacré à l'académie de Dijon font la remarque suivante : « Les protocoles d'inspection sont très divers, les outils, supports utilisés très variés et différent souvent d'un IEN à l'autre au sein d'un même département.² » Plus loin, ils évoquent, à l'inverse, l'utilisation par l'ensemble des IEN d'un des quatre départements de l'académie d'une grille commune « qui parcellise l'observation et ne permet pas de rendre compte de la pratique réelle de l'enseignant, ni d'apporter une aide »³. Leurs collègues évaluateurs de l'enseignement dans l'académie de Toulouse notent, quant à eux, l'absence de « réflexion collégiale » entre inspecteurs, qui permettrait de « définir un protocole d'observation fixant les aspects dont l'observation est indispensable.⁴ »

Dans le cadre des évaluations d'établissement réalisées sur initiative académique, la méthodologie des visites de classes, même lorsque ces dernières se présentent comme clairement distinctes d'une tournée d'inspections individuelles, semble, elle aussi, loin d'être stabilisée : « Les observations des pratiques d'enseignement font l'objet de fiches séparées

1. Dans le choix fait, par tel ou tel inspecteur, de suivre ou non un protocole d'inspection et d'utiliser les grilles qui l'accompagnent, faut-il reconnaître la ligne de partage entre les deux paradigmes de l'acte d'inspection identifiés par Dominique Sénore : le modèle « charismatique », d'une part, le modèle « techniciste », d'autre part ? Voir *Pour une éthique de l'inspection*, Dominique Sénore, ESF, 2000 (en particulier la quatrième et dernière partie du premier chapitre).

2. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Dijon*, op. cit., p. 95.

3. *Ibid.*, p. 107.

4. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse*, op. cit., p. 43. Ce protocole, ajoutent les rapporteurs, devrait être, pour le premier degré, « fixé au niveau académique par un groupe pouvant être présidé par un IA-DSDEN ou l'IGEN en charge de l'enseignement primaire dans l'académie ».

qui sont rarement intégrées dans le rapport de synthèse, faute d'avoir été construites selon une grille harmonisée. Les propos sont plutôt convenus et déplorent généralement, quels que soient d'ailleurs les résultats, l'insuffisance du travail en équipe et le caractère traditionnel des pratiques pédagogiques sans pousser plus loin les investigations. En dépit de la priorité qui lui est officiellement accordée dans les protocoles académiques, l'évaluation de l'efficacité des pratiques pédagogiques bute sur la difficulté à objectiver ces pratiques et constitue encore le maillon faible des audits ainsi que des autres formes d'évaluation institutionnelle. ¹ »

Il est un autre point sur lequel les protocoles et les pratiques d'inspection fluctuent : le degré jusqu'auquel le chef d'établissement est associé à l'inspection individuelle d'un enseignant. Dans le respect de la note de service de 1983 qui exige que l'inspection prenne en compte « l'ensemble des activités de l'enseignant », inspecteurs et chefs d'établissement coopèrent largement pour l'échange d'informations, aussi bien en amont de l'inspection que dans ses prolongements. Mais, dans l'académie de Toulouse (la remarque vaudrait certainement ailleurs), les inspecteurs généraux ont noté que « si les principaux de collège accompagnent les inspecteurs dans la classe, les proviseurs ne le font que rarement, ce qui est regrettable » ². Cette présence du chef d'établissement dans la salle de classe le jour de l'inspection reste une pratique qui relève du simple usage. Les progrès de cette pratique traduisent très exactement les progrès de la culture du « pilotage partagé » à tel endroit, de la même façon que son inexistence à tel autre révèle les réticences que cette culture peut encore susciter.

En tout état cause, aucune prescription formalisée n'est venue à ce jour inscrire cet usage dans le champ du réglementaire. Dans la distribution des rôles entre les acteurs de l'évaluation des professeurs du second degré, la place et la fonction du « chef d'établissement pédagogue » restent en attente de définition. La dernière hypothèse formulée en vue d'une clarification en ce domaine remonte à 1999, au « rapport Monteil », dont une des propositions visait à donner une plus grande place aux principaux et aux proviseurs dans l'évaluation des enseignants, par un rééquilibrage de la note administrative à hauteur de la note pédagogique d'une part et d'autre part, par l'organisation, tous les trois ans pour chaque enseignant, d'un entretien conduit par le chef d'établissement et deux inspecteurs, prenant appui sur un rapport d'activité constitué par l'enseignant ³. Certes, cette proposition est restée sans suite ; mais, petit à petit, et sur un mode plus empirique que réglementaire, la reconnaissance du rôle pédagogique du chef d'établissement s'affirme. Soulignons à cet égard l'apparition, dans la note de service de juin

1. *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004, op. cit.*, p. 44.

2. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse, op. cit.*, p. 118.

3. *Propositions pour une nouvelle approche de l'évaluation des enseignants*, rapport du recteur Monteil, juin 1999, consultable en ligne (<http://education.gouv.fr/rapport/monteil/default.htm>).

Plus loin, on verra que ce type de dispositif d'évaluation s'applique désormais à plusieurs catégories de personnels non enseignants de l'éducation nationale.

2005, de la préconisation suivante, préconisation qui ne figurait pas dans le texte qui, depuis 1990, définissait les missions des corps d'inspection : « Dans le second degré, l'inspection individuelle se réalise en concertation étroite avec le chef d'établissement, de sa préparation jusqu'à son suivi. » Cette « concertation étroite » inclut-elle ou non l'observation par le principal ou le proviseur de la séance inspectée ? Le texte se garde de le préciser, ce qui laisse aux acteurs la liberté de le décider, en fonction des conditions et du moment et, surtout, dans le respect des personnalités de chacun.

Dans le chapitre « Pratiques, résultats et limites de l'évaluation » du rapport que la Cour des comptes a consacré à la gestion du système d'éducation ¹, on peut lire : « L'inspection individuelle des enseignants paraît plus commandée par les obligations statutaires régissant l'avancement que par une volonté de mesurer les compétences. Dans le second degré, hormis les recommandations ponctuelles des groupes disciplinaires d'inspecteurs, les critères d'appréciation des qualités professionnelles des enseignants ne sont pas explicités par l'IGEN. Les travaux engagés en 1996 pour harmoniser les grilles de notation n'ont pas plus abouti à l'élaboration d'un référentiel commun aux inspections individuelles. »

Cette critique ne prend pas en compte l'apparition en 1997 d'un texte majeur qui, sous le titre « Mission du professeur exerçant en collège, en lycée d'enseignement général et technologique ou en lycée professionnel » ², a précisé les compétences professionnelles attendues des professeurs du second degré. Certes, ce texte s'adressait prioritairement « aux différents partenaires » impliqués dans la formation initiale des enseignants et il prenait la précaution de présenter l'inventaire des compétences auquel il procédait ³ comme ne devant « d'aucune façon s'interpréter comme constituant un référentiel d'évaluation des professeurs stagiaires ». En effet, il ne s'agissait pas d'exiger de jeunes professeurs en début de carrière la maîtrise de compétences demandant à être progressivement acquises grâce à la pratique de l'enseignement et à la formation continue. Mais il est incontestable que cette circulaire de 1997, par l'articulation claire des principes et exigences qu'elle fixe, est rapidement devenue le référentiel sur lequel, toutes disciplines et spécialités réunies, les corps d'inspection du second degré s'appuient pour définir les critères de la valeur professionnelle des professeurs : les protocoles et les grilles dont ils se servent l'attestent. Cela dit, comme l'a fait remarquer la Cour des comptes, « un référentiel commun aux inspections individuelles » reste en attente de formalisation.

Dans l'état actuel des divers modes d'évaluation des pratiques enseignantes et quelles que soient leurs variantes méthodologiques, il n'en

1. *La gestion du système éducatif*, Cour des comptes, avril 2003, première partie, « L'enseignement scolaire », chapitre 3 (http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/systeme-educatif/SysEduc_0.html).

2. Circulaire n° 97-123 du 23 mai 1997, parue au *BO* n° 22 du 29 mai 1997.

3. Inventaire organisé en trois rubriques : « 1. Exercer sa responsabilité au sein du système éducatif ; 2. Exercer sa responsabilité dans la classe ; 3. Exercer sa responsabilité dans l'établissement ».

demeure pas moins que le lien entre inspections individuelles, inspections globales et connaissance de l'état de tel ou tel enseignement disciplinaire peut et doit être renforcé. Cette possibilité et cette obligation, la note de service du 17 juin 2005 vient de les inscrire au programme de travail de tous les corps d'inspection territoriaux : « Ces démarches d'inspections croisées ainsi que l'exploitation approfondie des rapports d'inspections individuelles doivent aider à faire le point sur les acquis des élèves, l'état des disciplines ou des spécialités à différents niveaux, écoles, établissements, bassins ou académies. Dans l'académie, elles conduisent à la rédaction d'un rapport annuel sur l'état des disciplines ou spécialités, transmis au recteur et à l'inspection générale. »¹ Du renforcement de ce lien dépend largement la capacité du système de répondre à la question : « Que savent, que savent faire les élèves dans telle discipline ? » Cette composante essentielle de « l'état des disciplines » reste trop peu connue².

■ *L'élève : acteur ou spectateur de l'inspection ?*

Un reproche est fréquemment formulé à l'encontre de l'inspection individuelle : elle serait trop – voire exclusivement – centrée sur le professeur et, ignorant les destinataires mêmes de l'acte d'enseignement, elle ne permettrait pas aux inspecteurs d'apprécier directement les acquis des élèves³. On touche là, à nouveau, à une question d'ordre méthodologique, celle du choix de l'angle d'observation et de la focale.

Autrefois, les inspecteurs avaient pour pratique de s'installer non pas au fond de la classe, derrière les élèves, mais face à eux, à côté du professeur⁴. Frontale et magistrale, cette ancienne position de l'inspecteur dans la salle de classe, diamétralement opposée à celle que commande majoritairement aujourd'hui un usage plus récent, pose en termes immédiatement visuels le problème de la présence de « l'observateur extérieur » – une présence qui se veut désormais discrète et silencieuse, selon une des règles implicites de l'inspection : faire « comme si » l'inspecteur n'était pas là. Pourtant, la justesse de l'évaluation ne réclame-t-elle pas que l'observateur voie et entende le plus exactement possible ce que, face à sa classe, le professeur voit et entend lui-même ? C'est bien dans cet esprit que nombre d'inspecteurs n'hésitent pas à circuler dans la salle pour observer de plus près l'activité des élèves ou qu'ils demandent au professeur de prévoir pour leur visite un autre dispositif que la rituelle table au dernier rang, si possible éloignée des élèves.

1. « Missions des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale », NS n° 2005-089 du 17 juin 2005, publiée au BO n° 25 du 30 juin 2005. Dans le même ordre d'idées, les auteurs du rapport d'évaluation de l'académie de Paris préconisent (p. 57) l'élaboration, par chaque IEN, d'« une synthèse annuelle des constats faits dans les classes à destination du recteur et des responsables académiques du premier degré et de la formation continue des maîtres ». Cette préconisation se situe dans le prolongement de la deuxième recommandation (intitulée « Évaluer utilement ») du rapport *Connaître et reconnaître les inspecteurs de l'inspection nationale*, op. cit., p. 4.

2. *Les acquis des élèves, pierre de touche de l'École ?*, op. cit., p. 40.

3. *Ibid.*, p. 39.

4. *Ibid.*, pp. 18-19.

Sur cette même question de savoir ce qui entre dans le champ d'observation, les protocoles et grilles mis au point par les divers corps d'inspection confirment que les élèves, *a priori*, ne sont pas oubliés : y figurent immanquablement en bonne place l'examen de leurs cahiers et divers travaux écrits, la quantification et l'appréciation de leurs prises de parole au cours de la séance, l'analyse de leur attitude et de leur comportement. Or, il semble y avoir un décalage entre le projet d'observation et la trace écrite qui en résulte, à savoir le contenu des rapports d'inspection. Dans leur (nécessaire) dimension de compte rendu, ces derniers se limitent trop souvent à une description et à une analyse de ce que le professeur a dit, écrit et fait. Leurs témoignages sur ce que disent, écrivent et font les élèves sont proportionnellement rares et succincts, l'inspecteur se contentant parfois de noter que la classe a bien ou mal, beaucoup ou peu « participé ». Ce manque d'attention aux performances des élèves et, partant, d'information sur elles, a été souligné en ces termes : « Les inspections, dont la fréquence est bonne, ont une efficacité contestable ; en effet, au-delà de la forme du document [...], les rapports sortent trop peu souvent d'une description formelle et ne s'appuient qu'exceptionnellement, pour être efficaces, sur les performances constatées chez les élèves »¹. Le constat rejoint celui dressé par ailleurs à propos des visites de classe effectuées par les corps d'inspection territoriaux dans le cadre de leurs évaluations des ÉPLE : « Les observations de classes gagneraient [...] à être recentrées sur les comportements, activités et acquisitions des élèves de façon à apporter une attention plus systématique aux démarches de construction et d'évaluation de leurs acquis. [...] Ces observations pourraient être suivies d'entretiens avec des élèves de la classe de façon à se faire une idée plus précise de ce qui s'y est joué et de ce qu'ils ont effectivement appris au cours des séances observées. »²

Ce dernier point, celui du recueil éventuel de la parole des élèves, mérite réflexion. Toute lecture comparative d'échantillons de rapports d'inspection amène en effet à se poser la question de la place que l'inspecteur peut ou doit accorder à un échange direct entre les élèves et lui-même. Il n'est pas rare que les inspecteurs généraux expriment le regret que les inspections ne comportent pas une part plus importante et régulière d'interrogation des élèves, en dehors et en complément de celle que le professeur effectue pendant la séance : « C'est en interrogeant les élèves, en observant le cadre de la classe et les productions des élèves que l'inspecteur peut établir un bilan correct », préconise la mission d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse, à propos des inspections dans le premier degré³. Dans une autre étude, il est constaté que les IEN, lors de leurs inspections, s'intéressent aux acquis des élèves majoritairement au travers de leurs productions : « Tout en suivant les activités du cours, les inspecteurs consultent de manière rapide une série de cahiers, classeurs, fichiers, productions artis-

1. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Dijon, op. cit.*, p. 107.

2. *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ?, op. cit.*, p. 75.

3. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse, op. cit.*, p. 93.

tiques. » Mais, ajoutent les rapporteurs, « il n'est guère fréquent qu'ils interrogent les élèves, les fassent lire ou expliquer leur démarche ». Dans le second degré, les inspecteurs hésitent tout autant à interroger eux-mêmes les élèves : « Il ne peut être question, bien entendu, qu'ils évaluent par eux-mêmes les acquis des élèves à travers des échanges nécessairement ponctuels, souvent en fin d'heure, et parce que les acquis ne sont vraiment repérables que dans leurs réinvestissements ultérieurs, mais ils voient les élèves, les entendent et les interrogent parfois. » ¹

Parler aux élèves, leur poser quelques questions est pourtant assurément un moyen de dépasser la constatation de ce que la classe a ou non été capable de faire tel jour, à telle heure et en réponse à tel projet du professeur. Mais certains enseignants ne risquent-ils pas de se méprendre sur l'objectif de cet échange – aussi bref soit-il – entre l'inspecteur et les élèves, en y voyant un mode d'investigation par trop invasif, une forme de vérification qui outrepassa le cadre bien délimité de ce qu'ils viennent de « montrer » à l'inspecteur. C'est là une question qui, comme bien d'autres déjà évoquées, reste ouverte, à la frontière ténue qui sépare méthodologie et déontologie.

En tout état de cause, l'inspecteur doit veiller à mettre au centre de son observation de la classe et de son entretien avec le professeur « ce que savent les élèves, ce qu'ils devaient retenir de la séance et ce qu'ils en auront retenu, leurs progrès de l'année en cours ». S'il ne se pose pas ces questions et s'il ne les pose pas au professeur, le risque est grand que l'échange pédagogique se transforme en un rendez-vous manqué, au cours duquel on s'attache davantage « aux méthodes d'enseignement qu'aux acquisitions qu'elles permettent ». On se heurte alors à « un problème de mise au point : netteté sur les pratiques, flou sur les résultats » ².

Sur la voie de la transparence ?

En préambule d'un des deux avis qu'il a rendus en janvier-février 2003, le Haut Conseil de l'évaluation de l'école écrivait : « L'évaluation des enseignants est une question difficile à examiner sereinement : elle touche à l'honneur des personnes (évaluateurs, comme évalués) et son abord est très souvent subjectif. » ³ Les inspections générales ne disent pas autre chose

1. *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ?*, op. cit., p. 49.

2. *Ibid.*, p. 49.

3. « L'évaluation des enseignants des premier et second degrés », Avis du HCÉé n° 6, janvier-février 2003 (<http://cisad.adc.education.fr/hcee/documents/avis06.pdf>).

Voir également « L'évaluation des pratiques enseignantes dans les premier et second degrés », Avis du HCÉé n° 7, janvier-février 2003 (<http://cisad.adc.education.fr/hcee/documents/avis07.pdf>).

lorsqu'elles évoquent la « crispation » qui entoure cette question, une crispation « particulièrement marquée au sein de l'éducation nationale où la frontière entre évaluation institutionnelle et évaluation des personnes n'a pas toujours été clairement posée »¹.

Sous-jacente à celle de la distinction entre évaluation et inspection, la problématique de cette « frontière entre évaluation institutionnelle et évaluation des personnes » comporte des questions complexes, notamment celle de la mesure du mérite professionnel individuel. Dans la détermination de ce mérite, quelle part accorder à ce qui ne relève pas forcément et exclusivement de la maîtrise de telle ou telle technique professionnelle ? Cette question est explicitement posée par la mission d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse : « La visite des établissements dans le contexte des évaluations de l'enseignement au niveau académique ne comprend plus, sauf exception, de visites de classes. On peut le regretter, car les élèves font part de la très grande diversité des talents pédagogiques des enseignants. C'est un sujet trop souvent tabou. On parle beaucoup plus volontiers de l'hétérogénéité des élèves que de celle des enseignants, pourtant tout aussi réelle, avec parfois des conséquences graves pour les enfants et les adolescents. La reconnaissance lucide de la diversité des talents des enseignants est un élément important de la définition d'une politique de formation des enseignants, mais plus généralement d'une gestion qualitative des personnels enseignants et d'un pilotage pédagogique (choix judicieux des professeurs principaux, affectation de tel ou tel professeur à tel niveau, etc.). »²

Or, en matière de gestion qualitative de certains de ses personnels, l'éducation nationale procède actuellement à des aménagements significatifs.

Les évaluateurs évalués ou les progrès de la GRH

« Toute évaluation doit s'ouvrir à sa propre évaluation. » C'est là l'une des formules de conclusion du rapport *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004*³. On ne peut que souscrire à cette dialectique de la réflexivité. Sa logique, sa dynamique n'impliquent-elles pas que tout *évaluateur* s'ouvre à sa propre évaluation ?

1. *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004*, op. cit., p. 47.

2. *Op. cit.*, p. 56.

3. *Op. cit.*, p. 78.

Co-évaluateurs – avec les corps d’inspection – de la valeur professionnelle des professeurs du second degré, les personnels de direction des EPLE font eux-mêmes l’objet d’une évaluation, dont les modalités ont récemment¹ été mises en place. Cette évaluation des chefs d’établissement repose sur le double principe de la démarche de projet et de la réalisation d’objectifs. Identifiés au terme d’un diagnostic de l’EPLE réalisé par le chef d’établissement lui-même et validé par le recteur, ces objectifs sont formalisés, « à l’issue d’un entretien approfondi » entre l’équipe rectorale d’évaluateurs et le chef d’établissement concerné, dans une lettre de mission à caractère individuel : « Au terme de trois ans, les recteurs [sont] conduits à faire le bilan, avec les personnels de direction, des actions mises en œuvre à partir des objectifs définis dans la lettre de mission. [...] Cette “phase finale” n’est qu’un moment du dispositif qui s’appuie sur trois éléments qui font partie intégrante de l’évaluation de l’action personnelle des chefs d’établissement et de leurs adjoints : diagnostic initial, lettre de mission et bilan d’évaluation. »² Cette troisième et dernière phase du dispositif d’évaluation prend la forme d’un second entretien, dont une note de service est venue, en septembre 2004, rappeler toute l’importance : « L’entretien est individuel et d’une durée suffisante pour que s’établisse un véritable dialogue. »³

Les textes fondateurs de cette procédure d’évaluation des chefs d’établissement lui assignent le « double objectif » suivant : apporter aux personnels de direction « l’aide, l’accompagnement et la valorisation de leurs pratiques qu’ils sont en droit d’attendre de [leur] hiérarchie de proximité, inspecteurs d’académie et recteurs », tout en permettant « aux opérations de gestion collective et individuelle qui impliquent comparaison et action discriminante (promotions, mutations) de se dérouler dans un contexte d’objectivité quant aux critères retenus et de transparence quant aux avis émis »⁴. D’emblée, est ainsi affirmé le lien entre une évaluation qui se veut constructive et formative et la nécessaire prise en compte de ses conclusions dans les orientations de carrière et dans la recherche de la meilleure adéquation, lors des affectations, entre nature des postes et profil des personnes. Clairement, la démarche est une démarche de gestion des ressources humaines.

1. À savoir depuis quatre ans, en application de l’article 23 du décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001 (*JO* du 12 décembre 2001) qui dispose : « Les personnels de direction font l’objet d’une évaluation périodique de leur travail et de leurs résultats. Conduite par les recteurs d’académie, cette évaluation fait l’objet d’une communication écrite aux intéressés. Elle porte sur les activités des personnels de direction à la tête de leur établissement, sur leurs compétences et sur le degré de réalisation des objectifs particuliers qui leur sont fixés par une lettre de mission établie par le recteur. Ces résultats sont pris en compte dans les procédures d’avancement et de mutation. » Notons, au passage, que ce même article précise que « les personnels de direction ne sont pas soumis à un système de notation ».

2. Circulaire « Évaluation des personnels de direction », C n° 2001-263 du 27 décembre 2001, parue au *BO* spécial n° 1 du 3 janvier 2002.

3. NS n° 2004-142 du 8 septembre 2004, parue au *BO* n° 34 du 23 septembre 2004.

4. Protocole d’accord relatif aux personnels de direction, protocole du 16 novembre 2000, annexe 2, « L’évaluation des personnels de direction », RLR 810-1, paru au *BO* spécial n° 1 du 3 janvier 2002, p. 15.

Autres évaluateurs évalués ou, plus exactement, en instance de l'être, les corps d'inspection territoriaux relèveront eux aussi, à compter de l'année scolaire 2005-2006, d'un dispositif d'évaluation qui, dans ses principes, s'apparente largement à celui mis en place pour les personnels de direction des EPLE. Un arrêté en date du 11 août 2005¹ vient en effet de fixer les conditions générales d'évaluation des IA-IPR et des IEN. Cette évaluation individuelle des inspecteurs (dont la périodicité ne pourra être inférieure à trois ans et supérieure à cinq ans) s'appuiera, elle aussi, sur une lettre de mission pluriannuelle. Établie sur la base d'un premier entretien et d'une note rédigée par l'intéressé sur ses activités, cette lettre de mission fera l'objet d'une consultation de l'inspection générale de l'éducation nationale et sera validée par le supérieur hiérarchique direct de l'inspecteur (recteur pour les inspecteurs chargés des enseignements du second degré, IA-DSDEN pour les IEN du premier degré). L'évaluation finale prendra la forme d'un entretien, donnant lieu à un compte rendu, communiqué à l'intéressé qui, le cas échéant, y portera ses observations². Les finalités de cet entretien sont très précisément définies. Il devra porter sur : « le degré de réalisation des objectifs fixés [par la lettre de mission] et les méthodes employées pour les atteindre ; la maîtrise des fonctions occupées et les qualités effectivement mises en œuvre au cours de la période évaluée ; les perspectives d'évolution professionnelle et les besoins de formation qui lui sont éventuellement liés ».

Là aussi, à l'occasion de la création d'un dispositif d'évaluation de personnels d'encadrement, l'institution fait le choix d'une démarche prospective et participative, qui fait largement appel au croisement des regards et à la confrontation des points de vue, aussi bien ceux des évaluateurs que ceux des évalués. De ces derniers, on attend de toute évidence qu'ils ne soient pas seulement « objet » mais également acteurs de leur propre évaluation. Si l'on ajoute qu'une évolution du même ordre vient d'avoir lieu dans le domaine de l'évaluation des fonctionnaires des corps ingénieur, administratif, technique, de bibliothèque, de laboratoire, ouvrier et de service (IATOS)³, il semble bien que – tout autour du corps enseignant et à sa notable et centrale

1. JO du 25 août 2005.

2. Pour sa part, l'IGEN contribuera au processus d'évaluation sous la forme d'un « rapport d'expertise sur la valeur professionnelle de l'inspecteur », après observation de ce dernier dans l'exercice de ses missions. Ce rapport d'expertise de l'IGEN sera communiqué à l'intéressé préalablement à l'entretien final.

3. En application du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État, et suite à l'arrêté du 17 novembre 2004 paru au JO du 24 novembre 2004, les personnels IATOS relèvent eux aussi et pour la première fois en cette année scolaire et universitaire 2004-2005 d'un nouveau dispositif d'évaluation et de notation, explicité par la circulaire n° 2004-219 du 7 décembre 2004, publiée au BO n° 46 du 16 décembre 2004. L'évaluation repose sur un entretien, dont la périodicité, le contenu et les modalités d'organisation sont explicitement définis. Bien que réglementairement non exigée, « la réalisation préalable d'une fiche de poste ou d'une lettre de mission, s'appuyant sur les référentiels métiers et les projets de service existants » est fortement conseillée : elle est en effet de nature à « améliorer les conditions d'évaluation de l'activité ». L'entretien est « un moment privilégié d'échange et de dialogue entre un responsable hiérarchique et chacun de ses collaborateurs directs [et il] permet de mettre en évidence le potentiel professionnel de l'agent, les connaissances et compétences professionnelles qu'il a mobilisées, ses points forts et ceux qu'il faut améliorer, dans un esprit constructif afin de mettre en valeur les marges de progression ». Au cours de cet entretien, le fonctionnaire peut, « de sa propre initiative, faire une présentation succincte d'un rapport d'activité qui, s'il le demande, est annexé au compte rendu ».

exception près – le système progresse dans la voie d'une meilleure gestion de ses ressources humaines.

Contrôle et conseil

Telles sont les deux dimensions que la note de service du 17 juin 2005 donne conjointement à l'acte d'inspection individuelle. Dans le rappel de cette nécessaire coordination, on retrouve le souci de résoudre une antinomie qui n'est pas sans rappeler celle qui oppose évaluation des structures et évaluation des personnes.

La première dimension n'appelle aucune question : le contrôle n'a d'autre objet que de garantir, pour tous les élèves de l'École de la République et en tout point du territoire, une égale qualité d'enseignement, dans le respect de programmes nationaux. Pour ce qui est de la seconde dimension, le précédent rapport annuel des inspections générales le disait déjà ¹, les enseignants attendent des corps d'inspection un encadrement et un soutien pédagogiques plus réguliers, plus continus. Les récentes préconisations de recentrage des missions des inspecteurs sur cet encadrement et ce soutien sont une amorce de réponse à cette attente.

Certes, une bonne part de la demande est motivée par le souhait légitime d'avancer dans la carrière. Mais les enquêtes que les inspections générales effectuent sur le terrain confirment l'existence d'une « demande d'accompagnement de proximité », que la mission d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims explique en ces termes : « Ce besoin diffus est aussi la contrepartie d'une autonomie croissante des acteurs [...] » ². Ouvrir à ces acteurs de nouveaux champs d'initiative suppose qu'on leur indique les axes permettant de les investir ou qu'on leur confirme que ceux qu'ils empruntent vont dans la bonne direction. De plus en plus, c'est bien une « demande d'évaluation » qui monte du terrain, comme l'a indiqué une récente note de la DEP ³, en chiffrant cette demande chez les enseignants du premier degré.

Cela dit, si l'on souhaite que contrôle et conseil soient mieux conciliés dans le même acte, ne faudrait-il pas s'interroger sur les formes que prend cet acte ? Évaluer les élèves et évaluer les maîtres sont deux démarches distinctes. Or, l'une a encore tendance à servir de référence à l'autre, tant sont prégnants les modèles scolaires et leur vocabulaire. Cette prégnance, les inspecteurs généraux évaluateurs de l'enseignement dans l'académie de Toulouse l'ont rencontrée : « On peut se demander si, au-delà des nouvelles difficultés d'exercice du métier, une part d'explication ne réside pas dans le discours même des formateurs, des conseillers pédagogiques, voire parfois

1. *Op. cit.*, p. 45.

2. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, IGEN-IGAENR, septembre 2004, p. 77, consultable en ligne.

3. « Portrait en 2004 des enseignants du premier degré », Note d'information n° 05-20, juin 2004 (<http://www.education.gouv.fr/stateval>).

des inspecteurs, qui ne cessent d'adopter des postures visant à "aider, accompagner, rassurer, etc." les nouveaux enseignants. Les rapports d'inspection participent de cette attitude : les formulations d'évaluation formative relèvent davantage d'un vocabulaire utilisé pour les prestations des élèves que de formules adéquates pour une évaluation d'adultes en situation professionnelle. »¹

Contrôle *et* conseil. Résultant d'une greffe tardive du second sur le premier, l'acte d'inspection tel qu'il se conçoit aujourd'hui garde un langage et des codes qu'il faudrait peut-être revisiter, surtout si on lui demande de s'inscrire davantage dans le champ de l'évaluation. Ceux qui « subissent »² l'inspection, tout comme ceux qui la réalisent, y verraient certainement plus clair.

Pour de nouvelles références d'inspection

Revenons, pour terminer, à la fonction pédagogique de l'inspection des enseignants. Parmi les dix-neuf recommandations qui concluent le rapport sur les acquis des élèves³, deux ont trait directement à l'inspection individuelle.

La première propose l'introduction dans les pratiques d'enseignement d'un nouvel objet, « un document d'analyse et de réflexion pluriannuel où le maître décrit la stratégie qu'il emploie pour faire progresser ses élèves et en évalue les résultats ». Ce document aurait une triple fonction :

- amener le professeur à réfléchir sur son action et à l'évaluer pour éventuellement la modifier de façon ponctuelle ou structurelle ;
- lui fournir un moyen de mesurer sa compétence qui ne soit pas fondé sur la conformité à un modèle mais sur le niveau d'atteinte de résultats ;
- établir une base explicite, comparable entre professeurs d'une même classe, d'un même niveau, d'une même discipline.

Ainsi, la compétence professionnelle quitterait la seule référence à une logique de moyens (les bonnes pratiques) pour s'ouvrir aussi à une logique de résultats : loin de perdre de son intérêt, l'observation des pratiques s'enrichirait et prendrait tout son sens à travers l'évaluation des résultats qu'elles permettent d'atteindre.

Grâce à ce document d'analyse et de réflexion, la complémentarité et la synergie tant recherchées en matière d'évaluation s'établiraient entre évaluation externe (celle que réalise occasionnellement un inspecteur) et auto-évaluation (celle à laquelle le professeur soumettrait continûment et durablement sa propre activité), la condition essentielle étant que ces deux évaluations partagent les mêmes références et la même préoccupation vis-à-vis des acquis des élèves.

La seconde recommandation part du constat que les professeurs sont en demande d'« un écho de leur activité », cette demande s'exprimant, on l'a

1. *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse, op. cit.*, p. 44.

2. On se contentera ici du signal des guillemets. Dans la sémiologie de l'inspection, ce verbe occupe une position-clé.

3. *Ibid.*, p. 72-73 (recommandations n° 12 et n° 15).

vu, dans le regret de ne pas avoir un contact plus fréquent avec les membres des corps d'inspection. Or, cet écho peut devenir régulier, par « une attention plus grande portée aux résultats de l'acte pédagogique », une attention qui peut « fournir d'autres repères et alimenter le dialogue avec les inspecteurs en dehors même de leurs visites trop espacées ».

Au plan pratique et individuel, cela implique que la préparation de l'inspection soit particulièrement approfondie (communication préalable à l'inspecteur des progressions pédagogiques, sujets de devoirs, résultats des élèves, etc.). Cela implique également que le document d'auto-évaluation du professeur devienne le support du dialogue avec l'inspecteur. Sur un plan plus général, celui du pilotage de la discipline, « la connaissance ainsi acquise par les inspecteurs de l'état des enseignements et de leurs effets en sera enrichie : recensement des acquis maîtrisés et des difficultés rencontrées, meilleure évaluation de ce qui peut apparaître comme une bonne pratique, veille sur la mise en œuvre des programmes et leur bien-fondé, projet "enseignement primaire" départemental ou académique, projet disciplinaire académique. » Pour cela, il sera bien sûr nécessaire que le regard des inspecteurs se déplace « des moyens vers les résultats, des professeurs vers les élèves ».

L'évaluation des acquis des élèves : question nouvelle pour de nouveaux enjeux

Le paradoxe de l'opacité se poursuit et se creuse davantage encore quand on en vient au point ultime et central de ce tour d'horizon, à savoir l'élève – un élève français qui, par rapport à ses homologues étrangers, présente la particularité d'être soumis à d'innombrables évaluations, à chaque étape de son parcours, et dont on ne cesse pourtant de dire que l'on aimerait savoir plus précisément, quand il la quitte, ce que l'école lui a enseigné, ce qu'elle lui a appris à faire.

À la même époque l'an dernier, les inspections générales engageaient l'institution à « se soucier tout prioritairement d'une meilleure mesure de la performance scolaire »¹. On l'a vu, ce souci venait d'ailleurs de recevoir un écho dans le cadre de leur lettre de mission pour l'année 2004-2005 qui comportait, entre autres champs de réflexion, le thème des acquis des élèves et des méthodologies de leur évaluation. Dans le développement qui va suivre, le lecteur trouvera un résumé des constats, analyses et recommandations qui ont amené les inspections générales à qualifier les acquis des élèves de « pierre de touche de la valeur de l'École »².

1. *Rapport annuel des inspections générales*, 2004, *op. cit.*, p. 88.

2. *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ?*, *op. cit.* Ne seront pas repris ci-après les éléments déjà extraits de ce rapport, comme ceux, par exemple, relatifs à l'évaluation des enseignements et des pratiques enseignantes.

Petite histoire de l'évaluation des acquis des élèves

Au seuil de leur réflexion, les auteurs commencent par s'interroger sur la notion d'« acquis », le projet de leur enquête consistant à observer les outils d'évaluation de ces acquis, et l'usage qui en est fait par trois acteurs différents, à savoir les pilotes du système, l'enseignant, enfin l'élève et sa famille. Or, le terme d'« acquis » n'est pas neutre : participe passé passif, il renvoie à une passivité, connotation étrangère à un terme comme « savoir », par exemple. Il risque de suggérer qu'on préfère à la notion d'apprentissage actif quelque chose qui s'apparente à la « gestion de patrimoine ». C'est essentiellement en vertu de son œcuménisme méthodologique que le terme a été choisi : il faut l'entendre comme le résultat des opérations de transformation nombreuses et variées que l'école réalise sur les élèves qui lui sont confiés. Ces opérations recouvrent l'acquisition de connaissances (les savoirs), de compétences (qui correspondent partiellement aux méthodes), de comportements (contribution de l'école à une éducation globale) et, plus généralement, d'une culture.

Notes et classements

Une seconde mise au point lexicale s'impose : longtemps, on n'a pas parlé d'« évaluation », mais d'« appréciation », ou de « contrôle », ou encore de « sanction » et de « récompense ». Il y a donc dans l'histoire de l'École deux périodes : celle de l'avant et celle de l'après « évaluation ». Avant les années 1970, l'évaluation recouvre surtout la notation et le classement des élèves, les critères permettant de jauger connaissances, attitudes et comportements restant largement implicites. Après les années 1970, outre que le terme d'évaluation fait son apparition, les critères deviennent explicites et les outils mieux adaptés à ce qu'on cherche à évaluer. L'approche évaluative se met alors à concerner non seulement les élèves, mais le système d'éducation lui-même, qui peut alors se trouver remis en cause.

Le reproche de sacraliser notes, classements, examens est ancien. Dès 1890, une lettre¹ de Léon Bourgeois, alors ministre de l'Instruction publique, s'en fait l'écho, en hiérarchisant clairement les trois niveaux auxquels les élèves doivent être évalués : exercices quotidiens de la classe, examens et concours, « grande et décisive épreuve de la vie », dernier niveau et le plus important aux yeux du ministre. Du même texte se dégage une sorte de « philosophie de la note » : elle est conçue comme une sanction (positive ou négative) ; elle sert aux professeurs à classer les élèves ; elle est un outil de communication (avec les familles notamment). Il est clair que ce système de notation a une triple fonction : punir/récompenser (travail et comportement, notes de conduite et de morale) ; susciter l'émulation entre les élèves ; autoriser le passage en classe supérieure et distribuer les sanctions publiques,

1. Lettre qui accompagne le Bulletin administratif de l'instruction publique, année 1890, supplément au n° 922.

positives ou négatives. Dans pareil système, l'enseignant a tous pouvoirs et la notation fait partie de la « discipline » à laquelle l'élève doit se soumettre.

Dans le débat traditionnel qui opposait pédagogie de la contrainte et pédagogie de l'émulation, le ministre de l'époque avait opté pour l'émulation (qui ferait partie de « notre caractère »), mais les deux modèles pédagogiques aboutissent à un système d'évaluation du même type « récompense/punition » et nullement à une mesure objective des acquis. Ce système était appelé à perdurer, malgré quelques tentatives pour le modifier.

L'émergence d'une nouvelle culture

Il a fallu attendre l'entre-deux guerres pour que le système de notation devienne un objet d'étude. En France, ce sont les travaux de Piéron et de Reuchlin qui se développent de façon décisive : baptisée « docimologie », cette réflexion sur la notation a d'abord eu une fonction critique. Négativement, elle a pointé l'arbitraire et l'approximation de la notation traditionnelle ; positivement, elle a cherché à élaborer des procédures d'évaluation plus fiables, articulées sur une définition précise des objectifs à atteindre. Ainsi se créait un lien entre docimologie et pédagogie par objectifs, cette dernière cherchant de son côté à définir des approches applicables à tous les champs de formation et qui cesseraient de privilégier les contenus thématiques.

La circulaire du 6 janvier 1969 entérine les principes de la docimologie et dénonce le caractère illusoire des procédures de notation antérieures ; en vertu de quoi, elle préconise le contrôle continu des connaissances et la substitution à la notation de 0 à 20 d'une échelle d'appréciation à cinq niveaux (de A à E, ou de 1 à 5). Se voient ainsi pris en compte la démarche de l'élève et ses progrès, « progrès de l'élève par rapport à lui-même », ce qui, théoriquement, signifiait la fin de la culture de l'émulation.

Le temps de l'évaluation sera celui de la décennie 1969-1979 : le terme apparaît officiellement en 1974 dans un article de la revue du ministère (*L'Éducation*) qui évoque le contrôle continu, la définition de programmes par objectifs, l'évaluation formative et l'auto-évaluation. En 1976, le ministre René Haby affirme la priorité des objectifs sur les programmes. En 1977, une brochure, *Notions générales sur l'évaluation*, est publiée à destination de tous les inspecteurs généraux. Cette même année, pédagogie par objectifs et évaluation entrent dans les programmes nationaux.

Parallèlement, l'idée d'une évaluation du système d'éducation dans sa globalité fait son chemin : les études menées sur le redoublement, l'orientation, la sélection font émerger des notions nouvelles rapidement diffusées : « échec scolaire », « inégalité des chances », « reproduction », « héritiers ». Manquent cependant les études qui permettraient d'apprécier vraiment l'état des savoirs des élèves et de se prononcer sérieusement sur une question promise à un bel avenir, celle de la « baisse du niveau ». Une première évaluation ambitieuse est menée en 1979 au cycle préparatoire de l'école primaire (selon la terminologie en vigueur à l'époque), avec une finalité double :

apprécier la réalisation des objectifs pédagogiques fixés à ce cycle, décrire les pédagogies mises en œuvre à cette fin. Le dispositif de cette évaluation est macroscopique : il vise à évaluer le système dans son ensemble, et non les élèves, les enseignants ou les établissements en eux-mêmes ; il est construit pour atteindre une représentativité nationale ; il implique la participation volontaire de tous les acteurs concernés. De 1979 à 1987, de nombreuses évaluations des acquis des élèves à tous les niveaux ont été conduites selon ce même modèle. Mais avec l'évaluation en fin de CM2, pratiquée en 1987, une évolution quantitative et qualitative affecte ce modèle : quantitative, puisque l'évaluation ne porte plus que sur le français et les mathématiques, déterminants pour une bonne scolarité au collège ; qualitative, puisque la question ne porte plus sur l'atteinte des objectifs fixés mais sur celle de la maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul, nécessaire pour aborder la classe de sixième. Sommative, cette évaluation se veut aussi prédictive et le texte qui la présente comporte cette fois le terme d'« acquis ».

En 1989, on décide de mettre en œuvre « l'évaluation des acquis de tous les élèves à leur entrée en CE2, ainsi qu'à l'entrée en sixième ». Située dans les deux cas au début d'un nouveau cycle d'apprentissage, l'évaluation se veut alors un diagnostic, propre à permettre des actions d'ajustement là où elles sont nécessaires. On espère ainsi développer une action de formation continue des enseignants à l'évaluation formative et, accessoirement, disposer d'éléments de comparaison entre classes, écoles, circonscriptions.

Utiles au plan national, les dispositifs d'évaluation de cette décennie n'offraient en revanche aucun élément au niveau d'une académie, d'un département, ou d'un établissement : pour pallier ce manque, une première évaluation diagnostique est organisée en 1989 dans tous les CE2 et toutes les classes de sixième de France. Elle voulait être un outil pour déceler les difficultés des élèves et permettre d'y remédier, c'est-à-dire qu'elle s'efforçait d'articuler nouvelles pratiques évaluatives et nouvelles pratiques pédagogiques (« enseignement différencié », par exemple), mais elle avait aussi l'ambition de servir à des fins de pilotage, ce qui la rendait d'entrée de jeu ambiguë.

L'évaluation des acquis des élèves aujourd'hui

Depuis 1992, ces évaluations diagnostiques ont été élargies (à la classe de seconde de 1992 à 2001, à la classe de cinquième en 2002) et reconduites régulièrement. Piloté par la DEP et la DESCO, un ensemble d'outils d'évaluation a été proposé en 2001 aux enseignants de grande section de maternelle et de cours préparatoire (maîtrise de la langue orale, structuration du temps et de l'espace, etc.). En 2002, le tout est réorganisé dans un cédérom envoyé à chaque école. En 2004, on expérimente un nouveau type de protocole (apprentissage de la lecture en CE1). En même temps, une banque d'items d'aide à l'évaluation se développe dans chaque académie : accessible en ligne, elle devrait à terme toucher tous les niveaux et toutes les disciplines.

Des évaluations-bilans plus ponctuelles et plus légères (en termes de coût) témoignent, à partir des années 1990, d'un souci constant des acquis des élèves. Depuis 1994, la DEP publie régulièrement trois indicateurs de performance (lycée par lycée, fondés sur les résultats au baccalauréat). Ces indicateurs ont constitué une réelle avancée, de même que la mise à disposition de l'ensemble des notes obtenues au baccalauréat, dont on ne peut que regretter la suspension. Lancé en 2000, un nouveau cycle d'évaluations-bilans doit comparer à échéance régulière les compétences acquises en fin d'école et en fin de collège : maîtrise de la langue en 2003, langues vivantes en 2004, comportements et attitudes civiques en 2005 ; histoire, géographie, éducation civique sont prévues en 2006, mathématiques en 2007.

Il faut également souligner la récente et souvent forte implication des académies dans la collecte de données et la production d'indicateurs locaux, ces derniers dotés d'une pertinence et d'une réactivité interne très utiles, ce qui explique sans doute l'élaboration par certaines académies de tests d'évaluation locaux (compétences en langues à la fin de l'école primaire, par exemple.) Si l'on y ajoute les procédures auxquelles des échantillons d'élèves français sont soumis dans le cadre des évaluations internationales décrites précédemment ¹, c'est un paysage riche et varié qui se dessine, mais actuellement peu lisible et mal connu à l'intérieur même du système d'éducation.

L'état du dossier de l'évaluation fournit un exemple peu encourageant, dans la mesure où les travaux menés sur cette question cruciale n'ont quasiment pas d'effet sur les pratiques professionnelles réelles. À la réserve près des procédures d'harmonisation de notation qui ont désormais trouvé leur place dans la gestion des examens et concours, les mécanismes ont peu changé : la note n'a rien perdu de son statut. Pire : l'évaluation des acquis des élèves observée sur les quinze dernières années montre que, conçue comme un levier susceptible de faire évoluer les pratiques, elle apparaît finalement comme un verrou.

En 1989-1990, un rapport de l'IGEN émettait des propositions sur « l'évaluation des acquis des élèves à la fin des cycles d'apprentissage », en insistant notamment sur la nécessité de donner pour fin à l'évaluation l'amélioration du système d'éducation. Quinze ans plus tard, on pourrait reprendre, à peu de choses près, les observations et recommandations de ce rapport. Par ailleurs, les conclusions des rapports des deux inspections générales consécutifs à l'évaluation, sur une période de trois ans, de 1989 à 1992, de cent lycées, cent lycées professionnels et cent collèges, ont montré à quel point l'attention de tous, acteurs et responsables du système inclus, se fixe essentiellement sur les résultats au baccalauréat pour les lycées, les taux de réussite au brevet pour les collèges. Mêmes conclusions, douze ans plus tard, dans le rapport de 2004 sur l'évaluation des EPLE ².

1. *Supra*, chapitre 1, « Le contexte européen et international de l'évaluation ».

2. *L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004, op. cit.*

En 1993, le rapport *Les examens en Europe*¹ compare les certifications de fin d'enseignement secondaire dans huit pays européens et fait apparaître les complexités du baccalauréat français. Il en exhibe les faiblesses, rappelle que l'examen lui-même n'est quasiment pas soumis à évaluation. Depuis rien n'a changé, si ce n'est que le baccalauréat s'est encore complexifié.

En 1996, dans son rapport *L'évaluation des élèves en classe : ses effets sur l'enseignement et son utilité pédagogique ; sa contribution à la progression des apprentissages*², l'IGEN conclut que la pratique d'évaluation ne se résume pas à la seule notation, qu'elle suppose d'engager un dialogue d'explication avec l'élève et ses parents, que le chef d'établissement devrait pouvoir piloter des équipes pédagogiques, que l'évaluation devrait entrer en priorité dans le plan de formation de chaque professeur. L'évaluation devrait devenir moteur et régulateur de l'enseignement : « C'est dans cette articulation constante et cohérente entre objectifs et évaluation que réside le potentiel d'un enseignement efficace qui garantisse à tous l'égalité des chances. »

L'un après l'autre, ces rapports ont identifié des problèmes non résolus à ce jour. En 2004, la DEP constatait, à l'issue d'une enquête auprès d'un échantillon de professeurs de collège : « Les réponses [...] témoignent de ce qu'évaluer est une pratique majeure de la professionnalité enseignante. Plutôt conçue individuellement par les enseignants, l'évaluation au collège est surtout envisagée dans une perspective sommative, même si des signes d'évolution vers des démarches plus diagnostiques et formatives sont perceptibles. »³ Mince avancée. Quant au Haut Conseil d'évaluation de l'école, dont la vocation est d'évaluer l'évaluation pratiquée dans l'éducation nationale, il regrettait en 2001, le faible usage fait des évaluations disponibles⁴.

Le rapport *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ?* s'inscrit donc dans une longue série de travaux qui ont tous constaté que la difficulté à évaluer les acquis des élèves ne cesse de constituer un obstacle sur le chemin d'un enseignement plus efficace et plus responsable. Comment élucider les causes profondes d'un tel blocage ?

À quoi, à qui sert l'évaluation des acquis des élèves ?

Que fait-on de la mesure des acquis des élèves ? Qui s'en sert ? Pour quoi et comment ? L'usage variant selon les divers utilisateurs, ces questions demandent à être examinées en adoptant trois points de vue successifs : premièrement, celui des « pilotes » du système, du ministre aux chefs d'établissement en passant par les différents niveaux de l'encadrement ; deuxièmement, celui

1. Rapport IGEN 1993.

2. Rapport IGEN 1998.

3. « *Les pratiques d'évaluation des enseignants au collège* », Note Évaluation n° 04.13, décembre 2004.

4. « Forces et faiblesses de l'évaluation du système éducatif français », Avis du HCéé n° 3, octobre 2001, avis prenant appui sur le rapport du même titre, établi par le recteur Claude Pair (<http://cisad.adc.education.fr/hcee/documents/pairdef.doc>).

des acteurs au quotidien de l'enseignement et de l'évaluation des élèves ; troisièmement, celui des élèves et de leurs familles, c'est-à-dire de ceux qui doivent bénéficier des acquis en question.

Évaluation des acquis des élèves et pilotage

■ *Au niveau de l'administration centrale*

Au niveau de l'administration centrale, la somme des données disponibles sur les bases ministérielles est impressionnante : les trente indicateurs de *L'état de l'École* et le volume annuel *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche* fournissent les synthèses nécessaires.

Pourtant les outils demeurent inadéquats pour une approche analytique des acquis des élèves et, s'ils sont plus fins, ils sont mal ou peu utilisés au niveau central :

- le brevet ne constitue pas un outil fiable de mesure des connaissances ou des compétences des élèves à l'issue de la troisième ;
- les résultats du baccalauréat, toujours considéré par l'administration centrale comme un outil d'évaluation crédible, sont appréciés de façon rudimentaire, sa complexité rendant délicate toute interprétation ; ces résultats offrent la photographie d'une performance générale sans constituer pour autant un indicateur des compétences réelles des élèves ;
- seuls, aujourd'hui, les examens professionnels ont pour objectif de mesurer les compétences effectives de l'élève ; mais, si la maquette générale du baccalauréat professionnel rend relativement moins aléatoire l'interprétation de ses résultats, on peut néanmoins se demander quel degré de compétence atteste une note de 10/20 à une épreuve professionnelle ; l'élève qui a obtenu « la moyenne » maîtrise-t-il ou non cette compétence ?
- quant au certificat de formation générale (CFG), auquel peuvent prétendre parvenir les élèves et les adultes les plus fragiles, l'institution l'ignore largement ; l'évaluation qu'il propose concerne le français, les mathématiques, la vie sociale et professionnelle ; bien exploités, ses résultats pourraient constituer une source d'information précieuse sur les lacunes et les acquis des élèves en réelle difficulté scolaire ; mais il ne suscite que peu d'intérêt et aucun indicateur de suivi n'est donné pour cet examen dans la publication annuelle de la DEP, *Repères et références statistiques*.

Les résultats aux examens constituent donc un ensemble potentiellement riche, à condition qu'on aille au-delà des conclusions tirées des taux bruts de réussite ou d'échec (par la comparaison, par exemple, des taux bruts avec les taux attendus, à la réserve près que le mode de calcul des taux attendus, fondé sur la seule variable sociologique de composition des effectifs, reste très rudimentaire). La plupart des indicateurs produits par les grands organismes (OCDE, réseau Eurydice, DEP) sont des indicateurs de flux ou de structures plutôt que des indicateurs de résultats ou de performances : effectifs, âge, sexe, catégories socioprofessionnelles des familles, taux d'accès, taux de redoublement, taux de réorientation, taux de réussite aux

examens, taux d'intégration dans la vie professionnelle, caractéristiques des personnels enseignants, etc. Ainsi présentés, ces indicateurs ne renseignent pas sur la *nature* et la *qualité* des apprentissages. Les évaluations nationales pourraient, elles, fournir des informations plus précises, mais leur évolution d'une fonction « bilan » à une fonction diagnostique les destine davantage à l'enseignant qu'aux divers pilotes du système, même si, paradoxalement, cela n'empêche pas qu'elles soient détournées de leur objet initial et entrent dans le calcul de bilans nationaux ou académiques. En outre, la suppression de l'évaluation en seconde fait disparaître un indicateur précieux que ne compensent pas les résultats du brevet.

Plus globalement, alors que la nécessité se manifeste d'un pilotage par les résultats ou par le sens, on constate que l'utilisation des analyses produites par la DEP reste très faible et que c'est le plus souvent cette direction qui se donne à elle-même un certain nombre de champs à explorer. Les analyses qui en résultent et qui n'ont fait l'objet d'aucune commande directe de l'administration, restent lettre morte et ne trouvent pas d'application dans les politiques nationales concrètes.

Ainsi la culture de l'évaluation tarde-t-elle à s'enraciner au plan national : l'évaluation trouve pourtant naturellement sa place, en amont comme en aval. Il est regrettable que le primat soit donné à la gestion sur un pilotage proprement pédagogique. L'administration centrale semble plus préoccupée des évolutions structurelles que de l'évaluation des acquis, ce qui la conduit à privilégier l'approche quantitative aux dépens de l'approche qualitative.

■ *Au niveau académique et départemental*

Au niveau académique et départemental, la DEP développe sur son cédérom (*Indicateurs généraux, aide au diagnostic, au pilotage des académies et à la contractualisation*) et sur son site *Accademia* un grand nombre d'indicateurs – majoritairement statistiques – de flux ou de structures. Une fois encore, les savoirs et les compétences des élèves comptent moins que les outils nécessaires à la gestion. Même les opérations menées conjointement à ce jour par les deux inspections générales dans dix-huit académies (et dont l'objectif proclamé était pourtant une évaluation de l'enseignement sur le territoire académique, avec collaboration des corps d'inspection territoriaux pour tenter de dresser un état des disciplines) aboutissent à évaluer non l'enseignement mais le pilotage du système et le fonctionnement des structures éducatives. L'insuffisance de l'évaluation sur le terrain amène encore au primat du quantitatif sur le qualitatif et à un souci comparatiste du classement des académies selon leurs performances.

C'est finalement au niveau départemental (autour de l'IA-DSDEN et des inspecteurs de circonscription) que l'articulation entre évaluation nationale et orientation du pilotage pédagogique est la plus satisfaisante : repérage des élèves en difficulté et mise en place des PPAP, diagnostic et remèdes, entre

autres. En revanche, le primaire ne fait aucun usage anticipateur des évaluations en classe de sixième.

À l'échelon académique et surtout départemental, des éléments d'information sur les acquis des élèves sont donc repérables, mais le souci de la gestion fonctionnelle et celui de l'étalonnage des performances, la disparité des circuits d'information et la part de l'initiative individuelle, ainsi que l'absence de vraie coordination entre ces initiatives aux différents échelons nuisent à une perception claire de ces éléments.

■ *Au niveau de l'école et de l'établissement*

Au niveau de l'école et de l'établissement, il semblerait que, placés sur le terrain même, les directeurs d'école et les chefs d'établissement soient en mesure, quant à eux, d'appréhender clairement le niveau des connaissances et des compétences des élèves. Mais, dans le premier degré, le directeur d'école n'a pas de statut véritable et donc ne dispose pas de l'autorité qui en découlerait. Il partage avec les maîtres l'évaluation des acquis et le suivi individuel des élèves et doit assumer en priorité des tâches d'organisation. Quant à la situation du chef d'établissement dans le second degré (où la fonction de pilotage pédagogique lui est explicitement reconnue), elle n'est pas meilleure : les instruments d'évaluation restent faibles et le pilotage par les résultats est une exception¹. Si l'éventail des pratiques est naturellement disparate, on constate cependant :

- que, si les enseignants sont capables d'évaluer précisément les capacités et le niveau de leurs élèves, ils ne parviennent pas à traduire cette appréciation en termes d'acquis, ni à la faire partager à la communauté éducative et à l'élève et à sa famille (est en cause la conversion de toute évaluation en note ; pire encore, le compactage en « note moyenne » par discipline sur le bulletin trimestriel, ce qui réduit considérablement la précision de l'analyse des acquis et des manques) ;
- que les chefs d'établissement, loin de puiser leur information à la source pour définir leur politique, vont la chercher dans les documents produits par la DEP, ce qui uniformise et interdit les exploitations spécifiques ; grâce à ces indicateurs, l'établissement peut se situer par rapport à d'autres et mesurer ses lacunes, mais il ne peut avoir une idée nette des compétences et des savoirs acquis par ses propres élèves ;
- que projet d'école comme projet d'établissement restent trop souvent encore des exercices formels et stéréotypés, qui ne cherchent pas à répondre à une situation pédagogique particulière ;
- que l'harmonisation et le contrôle des modes d'évaluation et de notation des élèves par les enseignants ne constituent pas un enjeu majeur pour les chefs d'établissement, peu soucieux par ailleurs de se heurter aux pratiques volontiers individualistes des professeurs (les logiciels souvent présents dans les établissements, tels *Pronote/Profnote* ou *Notabene*, sont loin d'être

1. Voir *L'usage des outils de pilotage élaborés par les académies ou mis à leur disposition*, IGEN-IGAENR, juillet 2005.

considérés comme des instruments d'évaluation des pratiques des évaluateurs) ;

– et enfin, qu'à l'exception de l'organisation de « brevets blancs » et de « bacs blancs », qui permet au moins de confronter les pratiques de notation, il n'existe quasiment pas d'évaluations communes dans un établissement.

La création d'un conseil pédagogique d'établissement prévue par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école remédiera peut-être à cette situation pour le moment peu satisfaisante.

L'évaluation au quotidien, dans la salle de classe

La classe est le lieu par excellence où se construisent les acquis. Quels rôles l'évaluation joue-t-elle dans la classe ? On distinguera l'évaluation diagnostique, l'évaluation formative, l'évaluation sommative.

L'évaluation diagnostique permet d'établir un état des lieux, de savoir sur quels acquis on peut compter, de repérer ce qu'il faudra combattre (représentations impropres, erreurs classiques, etc.). Elle se heurte, du côté des élèves, à la tentation de la page blanche (« Ça, on ne l'a jamais fait ») et, du côté des enseignants, à celle des révisions imposées à tout le monde. Pourtant, l'évaluation diagnostique progresse (évaluations CE2, évaluations grande section/cours préparatoire) et permet de repérer les élèves en situation de difficulté. Plusieurs études sur les pratiques d'évaluation des enseignants de collège montrent que 12 % environ des professeurs les utilisent (surtout des professeurs d'EPS, qui déterminent à partir de ces évaluations des groupes de niveaux, ou mieux, de besoins). La constitution de groupes de besoins avait été, au lycée, le résultat de l'introduction des modules. Quelques trop rares professeurs ont gardé le goût de cette dynamique et opèrent une réelle différenciation des thèmes ou des supports, loin d'une pratique standardisée de gestion de leur classe. Facile à mettre en œuvre, l'évaluation diagnostique n'a de sens que si elle engage une différenciation répondant à l'hétérogénéité de la classe, pratique dont le savoir-faire s'est peu à peu perdu à l'école élémentaire alors qu'il ne s'est jamais vraiment installé dans le secondaire.

L'évaluation formative renseigne sur les acquis en construction. Elle permet à l'élève de prendre conscience de ses progrès et de ses erreurs et d'avancer à partir de ces dernières. Selon la formule déjà ancienne de Bachelard, l'erreur ainsi n'est « pas un mal », mais un obstacle didactique dont la vertu est de faire progresser. Le système français valorisant la prudence, les évaluations internationales (de type PISA) ont révélé qu'une très forte proportion de jeunes Français ne répondait pas aux questions posées par peur de « se tromper ». Cette évaluation en continu est pourtant une pratique habituelle aux enseignants, en particulier dans le premier degré. Elle leur apporte une vraie connaissance des élèves, mais ce n'est qu'une toute petite partie de cette connaissance qui est ensuite matérialisée (par exemple dans l'appréciation qui commente ou tempère la notation chiffrée).

L'évaluation sommative, c'est l'évaluation-bilan, la seule forme d'évaluation qui soit totalement familière, au point que le terme « évaluation » est presque toujours compris comme « contrôle » ou « notation ». La « note à la française » sur 10 ou sur 20 qui en rend compte, il faut le souligner, n'a rien d'universel : la Suède n'autorise que trois appréciations (équivalentes à « passable », « bien », « très bien ») ; l'Italie, cinq (dont une seule vraiment négative : « insuffisant »). Dans les années 1980, la pédagogie par objectifs a tenté de promouvoir des grilles d'évaluation destinées à rendre compte des acquis intermédiaires. Trop compliquées, elles n'ont guère été adoptées par les enseignants.

Dans le second degré, la note, malgré ses faiblesses, reste reine. Sa relativité, le mélange en elle de pratiques conscientes et d'autres inconscientes sont encore aggravés par la loi implicite des trois tiers, cette tendance maintes fois observée de l'enseignant à fabriquer un contrôle et un barème qui étalent par avance les notes et répartissent les élèves en trois groupes de volume égal : les bons, les moyens, les faibles¹. Et puisque c'est la note qui compte, « avoir la moyenne » devient une norme et le salaire escompté d'un effort justement mesuré. C'est un minimum qui permet d'avoir la paix (dans la classe et dans sa famille), loin d'un rapport actif à sa formation et sans lien fructueux aux savoirs qu'on acquiert.

L'information des usagers

Aussi imparfait que soit le produit de l'évaluation, comment le système et ses acteurs, *a priori* soucieux de favoriser le succès des activités scolaires, informent-ils des acquis collectifs et individuels ses « usagers », à savoir les élèves et leurs parents ? Cette information, il faut bien l'admettre, se fait dans le désordre et l'indifférence.

Il existe quatre types de circonstances pour lesquelles l'école a obligation de communiquer avec les élèves et leurs familles sur les acquis des premiers :

- tout au long de la scolarité, à propos des résultats obtenus dans le cadre de la classe ;
- aux quelques niveaux du cursus où ont lieu les « évaluations diagnostiques » nationales (CE2 et sixième) ;
- à l'occasion des examens, où le candidat se présente muni d'un dossier scolaire destiné au jury et à l'issue desquels est prononcée une décision d'admission ou de refus ;
- à l'occasion de décisions d'orientation.

Ce système complexe d'information a des objectifs divers et fait entrer en jeu des acteurs différents selon les cas : professeurs au quotidien, évaluateurs

1. Tendence que André Antibé, directeur du laboratoire de didactique des sciences de l'université Paul Sabatier à Toulouse, a baptisée « la constante macabre » et que l'on retrouve à divers étages du système, de la composition des classes de sixième (voir *Rapport annuel des inspections générales 2004*, p. 95) à la grille de notation des professeurs certifiés, dans laquelle chaque échelon comprend trois « zones » (A, B et C).

nationaux, jurys souverains, conseillers d'orientation-psychologues, etc. Il suffit de croiser les discours de ces divers acteurs pour se rendre compte qu'ils ne donnent pas la même valeur aux éléments, pourtant communs, sur lesquels ils fondent leurs appréciations. Il n'est pas rare, par exemple, d'entendre des professeurs admettre que les notes obtenues par leurs élèves aux examens divergent, plus ou moins inévitablement et nécessairement, de celles qu'ils leur attribuent tout au long de l'année.

Complexe, ce système produit également des objets (bulletins, livrets, relevés de notes, fiches-bilans, etc.) fort hétérogènes dans leur forme, selon les territoires, selon les ordres d'enseignement, selon les disciplines, selon les enseignants. La plus grande hétérogénéité règne également dans ce qui devrait pourtant être clair, à savoir l'arithmétique des notes et des moyennes auxquelles elles aboutissent. Ce sont souvent les chiffres après la virgule qui permettent de comprendre que la note en question est une moyenne, qu'il s'agisse de la moyenne de l'élève ou des moyennes (haute, basse) de la classe. Rien n'indique comment on est parvenu à ces diverses moyennes ni quels types de prestations s'y trouvent amalgamés.

Ce régime de la moyenne obscure commande également l'économie des examens. On y est admis au terme d'un calcul dans lequel entrent des notes affectées de coefficients, obtenues dans diverses disciplines, et la réussite n'a finalement que ce sens global, qui peut très bien gommer l'ignorance de tel ou tel acquis. Qu'il s'agisse des résultats individuels de l'élève, des résultats d'une classe, d'une école, d'un établissement, d'un département voire d'une académie, toutes les évaluations souffrent d'un même défaut : le souci de prendre pour référence la moyenne et d'aboutir à un classement, c'est-à-dire à la définition d'une situation relative et non d'une situation absolue. C'est bien par le biais de la moyenne et du classement, son corollaire, que perdure la culture de l'émulation.

Un autre facteur vient faire obstacle à l'évaluation des « progrès de l'élève par rapport à lui-même » : le simple fait que très peu de données relatives à ses acquis le suivent d'une étape à l'autre de sa scolarité, comme par exemple ses résultats individuels au brevet des collèges qui ne parviennent pas au lycée où il est scolarisé à la rentrée suivante ¹. De toute façon, il est fréquent, entre école et collège ou collège et lycée, que les maîtres du niveau supérieur affichent une défiance ouverte par rapport aux avis des maîtres du niveau inférieur et les ignorent délibérément, même au sein d'une cité scolaire où l'on pourrait supposer les transmissions plus faciles. Cette réticence, chez les professeurs, à prendre en compte toute évaluation antérieure à la leur s'apparente à un rejet de tout ce qui pourrait évoquer un « casier judiciaire » de l'élève. L'évaluation des acquis des élèves s'installe ainsi dans une forme de présentéisme, l'amnésie valant « amnistie pédagogique » et chaque année scolaire étant une nouvelle page blanche.

1. Sur cette question de l'absence de « traçabilité » du parcours de l'élève, voir « Quand l'École perd la mémoire de ses élèves », *Rapport annuel des inspections générales*, 2004, *op. cit.*, pp. 94-95.

Quelle évaluation des acquis, demain ?

Pour une révolution des références de l'École

Au terme de leur analyse, les inspections générales présentent des recommandations sans entrer dans le détail de leur éventuelle réalisation technique, ni dans celui des actions d'information et de formation qu'elles nécessiteraient. Elles proposent en revanche une série de changements fondamentaux qui, formant système, se renvoient mutuellement les uns aux autres et doivent se construire ensemble dans le temps. Cohérence, *consensus*, aide à la mise en œuvre, responsabilisation des acteurs (au premier rang desquels, l'élève) : tels sont les quatre principes moteurs de cette stratégie d'ensemble, visant à provoquer « une révolution des références de l'École », après adoption d'« un nouveau paradigme pédagogique ».

Les changements proposés ne sont ni « descendants » ni « ascendants » dans l'ordre hiérarchique et administratif habituel du système d'éducation. Ils se veulent dynamiques et entendent enclencher un mouvement. Ils touchent simultanément et indissociablement aux préconisations nationales relatives aux enseignements, à l'outillage dont les différents niveaux d'acteurs disposent en matière d'acquis des élèves, à la façon dont on incite les élèves à concevoir leur scolarité, aux pratiques des maîtres, puis, pour boucler la boucle, à celles des inspecteurs et au rôle de l'échelon central.

Certaines de ces recommandations ont été évoquées plus haut, notamment celles relatives à la nécessaire clarification et harmonisation des programmes scolaires ou à l'évaluation des pratiques des enseignants. On n'en énumérera ici que quelques autres : rationaliser au plan national la production et l'utilisation des outils d'évaluation des acquis ; rechercher des cohérences entre indicateurs nationaux et indicateurs internationaux ; diffuser les réalisations académiques en matière d'évaluation des acquis et susciter des coopérations entre académies ; réaliser des études de copies d'examen, notamment à l'occasion des changements de programmes ; intégrer dans les bases informatiques « élèves » des données portant sur leurs acquis à des étapes-clés de la scolarité, particulièrement ceux qui seront en liaison avec le socle de connaissances et de compétences (niveau de compétences en langues, B2i, par exemple) ; proscrire tout calcul fusionnant des notes de statut différent afin que le recentrage sur les acquis soit clair pour l'ensemble des acteurs ; accompagner toute décision nationale relative à un nouveau dispositif d'un protocole d'évaluation et tout changement de programme d'un bilan préalable.

Il va sans dire que ces propositions nécessiteraient travaux préparatoires, négociations, décisions, calendriers, précautions méthodologiques. Il apparaît toutefois urgent que soit opéré un changement radical dans un ensemble de pratiques qui, bien que n'ayant résulté dans le temps d'aucune décision d'ensemble, ne s'en sont pas moins constituées en système pour un bénéfice limité en termes d'apprentissage des élèves.

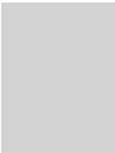
L'alternative « acquis / non acquis »

Pour conclure, revenons sur une des imminentes implications de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École promulguée le 23 avril 2005, implication brièvement évoquée dans la première partie de ce tour d'horizon de l'évaluation, telle qu'elle se pratique actuellement dans le système d'éducation de notre pays. D'ici peu, le « socle commun de connaissances et de compétences » prévu par l'article 9 de cette loi sera défini. L'an dernier, alors que ce socle n'avait pas encore force de loi, les inspections générales s'interrogeaient sur ce qu'il signifierait en matière de contenu et de finalité des enseignements¹. Quels que soient les débats passés, actuels et à venir quant aux composantes de ce socle, il importe de mesurer ce qu'il signifie dans son principe. Il ne signifie rien de moins qu'un retournement de perspective. La loi renvoie à d'autres qu'au législateur le soin de dire ce dont le socle doit être fait : ils auront à décider non pas ce qui doit être enseigné, mais ce qui doit être appris, « acquis » par tous. Il s'agit bien de l'avènement d'une logique autre que celle qui est à l'œuvre lors de la définition de tel ou tel programme scolaire.

Au-delà de son objectif premier (c'est-à-dire établir ce que l'École *doit* apprendre aux élèves et, de ce fait, répondre à une question récurrente des usagers du système), l'installation de ce socle devrait logiquement introduire un nouveau mode d'évaluation dans le système scolaire français. La culture d'évaluation de ce dernier étant ce qu'elle est, les inspecteurs généraux pressentent que cette introduction ne se fera pas sans difficulté : « [...] on peut se demander si le "socle" sera l'occasion, au sein du système, d'une attention nouvelle aux acquis concrets des élèves tels qu'ils se seront constitués au long des années de scolarité obligatoire (6 à 16 ans) ou s'il ne sera qu'une certification de plus, s'apparentant aux examens en place, avec la même prééminence donnée à un événement (l'admission) sur la réalité des effets de cette construction de longue haleine qu'est une scolarité. Prise à la lettre, la notion de "socle commun" suppose qu'on s'intéresse aux acquisitions qu'il vise pour elles-mêmes, sur le mode binaire de leur présence ou de leur absence, et qu'il ne soit pas validé selon le recours traditionnel à une note chiffrée, qui établit un classement superflu voire en contresens, et encore moins à une référence à quelque moyenne, qui viendrait établir son habituelle "compensation" entre la connaissance d'une notion et l'ignorance d'une autre, alors même que l'une et l'autre auront été déclarées indispensables. »²

1. *Rapport annuel des inspections générales 2004, op. cit.*, voir en particulier pp. 142-143.

2. *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ?*, *op. cit.*, p. 25.



Conclusion

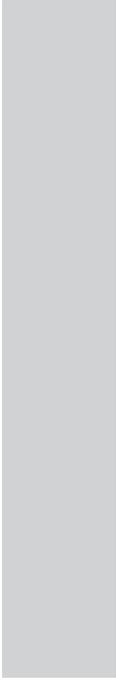
Sans dire toujours son nom, sous des habits divers, le concept d'évaluation s'est introduit et a fait peu à peu son chemin dans le système éducatif français. Mais la diversité des approches, l'insuffisante rigueur de certaines démarches, la confusion des genres et parfois des acteurs sont autant de freins à l'enracinement d'une véritable « culture » de l'évaluation. Plus spécifiquement, dans le système scolaire français, subsiste un problème majeur : la reproduction, consciente ou inconsciente, d'un modèle traditionnel et, de ce fait, l'assimilation de toute évaluation (des enseignants, des établissements, des territoires ou des organisations), à la notation et au classement des élèves. Il en résulte souvent une interprétation biaisée chez l'évaluateur et des réticences spontanées chez l'évalué.

Par leurs travaux et leur réflexion, les inspections générales sont placées aujourd'hui au cœur d'un dispositif généralisé d'évaluation des performances du système scolaire, que l'actualité législative vient encore renforcer. Aussi, le regard circulaire qu'elles ont entrepris de porter ici sur la démarche d'évaluation se veut-il lucidement critique mais aussi constructif et ouvert sur de nouvelles perspectives. La généralisation d'une approche évaluative n'est pas chose aisée : les ambitions affirmées, à cet égard, depuis plus de trente années, n'ont pas encore toutes abouti. Sans doute les progrès sont-ils repérables, servis par le temps et plus encore par l'espace : celui d'une internationalisation croissante des mesures de la performance scolaire. Mais des marges importantes subsistent : rigueur et cohérence des modes d'évaluation, clarification des objectifs, pertinence des indicateurs et des référentiels, régularité et comparabilité des évaluations dans la diachronie et la synchronie, etc. Le présent rapport s'est efforcé, dans chaque cas, de suggérer les voies d'une évolution possible.

Le premier point qui se dégage de cette réflexion est en effet celui-ci : l'évaluation ne constitue pas un dispositif clos qui ne renvoie qu'à lui-même. Outil indispensable au management du système scolaire, elle n'a pas pour but de soumettre ce dernier aux pressions et dérives de l'émulation. « Évaluer pour évoluer » : l'évaluation est la condition d'une évolution, d'un progrès. Elle trouve son prolongement naturel dans l'action. Elle permet de corriger les trajectoires, et pas seulement de les observer. Progressivement couplée à des procédures d'auto-évaluation, elle vaut tout autant par ce qu'elle induit que par ce qu'elle apprend. Si aujourd'hui, dans le système scolaire et universitaire, on évalue beaucoup (parfois trop), il convient de veiller à ce qu'on évalue « bien » et plus encore à ce que ces évaluations soient correctement exploitées. L'expérience apprend qu'il n'est pas aisé de satisfaire à ces deux exigences.

« Bien » évaluer suppose d'abord qu'on sache mettre le mot « évaluation » au pluriel. Les développements qui précèdent ont sans doute montré qu'il n'existe pas un modèle mais plusieurs modèles d'évaluation. Si l'ambition est toujours la même – apprécier la valeur et mesurer la performance en rapportant les résultats aux objectifs – les démarches, les types de référentiel utilisés, les acteurs en cause et surtout les finalités de l'opération peuvent varier. Que ces divers paramètres ne soient pas clairement définis, aussitôt la confusion qui en résulte menace la validité de l'évaluation et plus encore de ses résultats. Pour ne prendre qu'un seul exemple, déjà relevé dans ce rapport, une évaluation à finalité diagnostique ne saurait être utilisée comme une évaluation-bilan. L'absence de clarification des objectifs et des démarches d'évaluation se traduit par une perte de sens.

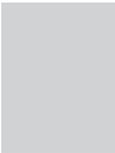
Poser clairement la finalité du processus d'évaluation est le préalable obligé de toute exploitation ultérieure de ses résultats. C'est là sans doute la conclusion essentielle de cette réflexion : l'évaluation, pour remplir le rôle qu'on attend d'elle, ne doit pas rester un dispositif accessoire, marginal et « facultatif », sans réelle conséquence sur l'activité éducative et sur les résultats. Elle doit devenir au contraire « consubstantielle » au pilotage du système éducatif, aux pratiques d'enseignement, au suivi du travail scolaire et à l'orientation de l'élève. Mais cette intégration de l'évaluation dans le « vécu » quotidien des acteurs du système ne peut s'opérer que si l'évaluation elle-même est reconnue par ceux-ci comme juste, légitime et à terme facteur de progrès. Pour atteindre cet objectif, les dispositifs mis en place, notamment dans un espace européen et international de compétitivité, doivent être pilotés, régulés, harmonisés et coordonnés. Dans un tel processus de pilotage et d'harmonisation, les inspections générales sont prêtes à jouer leur rôle et à prendre toute la part qui leur revient. C'est aujourd'hui un enjeu majeur pour le bon fonctionnement de notre modèle éducatif.



DEUXIÈME PARTIE

L'Europe de l'éducation





Introduction

Au regard de l'Europe, notre système d'éducation connaît une double évolution : marqué par le poids grandissant de l'action et de l'identité européennes, il se doit d'affirmer parallèlement, par son action propre, sa présence dans l'espace éducatif européen ; de ces interactions, naissent, en outre, des convergences et s'élaborent des références communes. Il est donc naturellement dans la mission des inspections générales, et plus particulièrement de l'inspection générale de l'éducation nationale, d'observer, d'analyser, mais aussi de participer et d'accompagner ces évolutions. Les chiffres sont révélateurs à cet égard : parmi les 240 missions conduites à l'étranger par la seule inspection générale de l'éducation nationale, depuis le début de l'année 2004, 118 interventions, c'est-à-dire pratiquement une sur deux, ont concerné l'Europe des vingt-cinq.

À travers elles, l'action du ministère de l'éducation nationale répond, en fait, à trois types de préoccupations :

- affirmer et renforcer encore la présence de la France dans le domaine de l'éducation ;
- faire évoluer le système français, lui-même, dans un souci de cohérence de l'espace éducatif européen en cours de construction ;
- contribuer à l'instauration de références communes aux pays européens, en matière de programmes, d'organisation des cursus ou de certification.

La France est, en effet, présente physiquement dans les pays européens, depuis de longues années, par le biais du réseau des établissements français, et l'on attend aujourd'hui de celui-ci qu'il joue un rôle plus actif encore, en répondant à des missions nouvelles plus centrées sur l'Europe elle-même. Parallèlement, notre pays contribue activement au suivi et au contrôle pédagogique des Écoles européennes qui accueillent essentiellement des enfants du personnel des institutions communautaires. Établissements français et Écoles européennes constituent, de la sorte, un terrain prioritaire d'intervention des inspections générales, auquel ont été consacrées une cinquantaine de missions, dans les dix-huit mois écoulés.

La Commission européenne et le Conseil de l'Europe, de leur côté, impriment progressivement leur marque sur les systèmes d'éducation des pays membres et notre propre système n'échappe pas aux adaptations que ces institutions leur imposent. Mais la France est étroitement associée à ces projets : construction d'indicateurs, élaboration d'un cadre européen commun de références pour l'enseignement des langues vivantes, travaux de groupes spécialisés de la Commission européenne, thème de l'éducation et

DEUXIÈME PARTIE

de la formation tout au long de la vie, sont autant de chantiers auxquels l'inspection générale apporte également un concours actif.

L'Europe de l'éducation, enfin, se construit autour de références communes. Les projets ne manquent pas en l'occurrence : projets de baccalauréats binationaux, préludes à une harmonisation des certifications de fin d'études secondaires, projets de diplômes professionnels européens, mise en œuvre de parcours licence-master-doctorat (LMD) dans l'enseignement supérieur, ou travaux sur une lecture commune de l'histoire de l'Europe. Ici encore, la contribution à la réflexion et les analyses des inspections générales ont été à de multiples reprises sollicitées.

Affirmation de la présence française dans l'espace éducatif européen, empreinte de l'Europe sur notre propre système, construction de références communes : c'est autour de ces trois thèmes que s'organise cette deuxième partie du rapport.

Fruits d'une volonté d'évolution et d'association étroite à la construction de l'Europe, mais aussi de participation active à la concrétisation d'une identité européenne et à l'identification de références communes, les missions effectuées en Europe, à quelques exceptions près, ne peuvent être considérées et décrites isolément ; elles constituent autant d'étapes d'un processus qui tend à rapprocher les différents systèmes d'éducation du vieux continent et à faire, en particulier, dans cette perspective, évoluer notre propre École. Cette deuxième partie du rapport vise donc à relater les travaux réalisés à l'occasion des missions effectuées dans le cadre de l'Europe depuis le début de l'année 2004, mais elle s'attache aussi à décrire largement le contexte dans lequel ces interventions, qui s'inscrivent dans la durée, se sont déroulées.

La présence de la France dans l'espace éducatif européen

Affirmer la présence de la France dans l'espace éducatif européen, c'est d'abord faire de son réseau d'établissements un réseau porteur, certes, de notre culture et de notre démarche pédagogique, mais aussi un réseau de plus en plus ouvert sur l'histoire, les démarches et les pratiques de nos partenaires. Dans cette perspective, nos établissements ne peuvent plus être aujourd'hui des établissements seulement « français » : ils doivent, tout en affirmant l'identité et l'originalité du modèle français, inscrire leur avenir dans un horizon européen. Faire d'eux des établissements à vocation européenne, voilà bien le premier enjeu auquel nous sommes aujourd'hui confrontés.

Mais affirmer la présence éducative de la France en Europe, c'est aussi contribuer au fonctionnement et à l'évolution d'établissements inscrits eux-mêmes dans la dynamique européenne, autres que les établissements français. Les Écoles européennes dont la plus ancienne a plus de cinquante ans, se veulent ainsi l'un des creusets de l'identité européenne. Participer à leur développement et faciliter les coopérations entre tous les acteurs éducatifs, voilà, sans doute, un second enjeu fort auquel nous devons nous associer.

Renforcer la vocation européenne du réseau des établissements français et contribuer à la création d'un réseau européen autour des Écoles européennes ne sont pas deux principes d'action antinomiques et l'intervention des inspections générales auprès de ces deux réseaux montre bien toute la richesse que l'on est en droit d'attendre de leur complémentarité.

Vers un réseau d'établissements français à vocation européenne

Une bonne vingtaine de missions ont été réalisées par l'inspection générale de l'éducation nationale auprès des établissements français d'Europe, en 2004 et 2005. Missions d'audit, d'inspection, de conseil ou d'animation de

réseaux locaux, elles ont été aussi, pour nombre d'entre elles ¹, l'occasion de contribuer à la réflexion qu'exige l'évolution du réseau français au regard d'un paysage éducatif européen en profonde mutation.

Presque tous les établissements français à l'étranger, en effet, scolarisent des enfants de ressortissants du pays d'implantation ou de pays tiers, attirés par la qualité de leur enseignement. En Europe, comme dans le reste du monde, la proportion d'élèves français et non français francophones est très variable d'un établissement à l'autre et d'un pays à l'autre, et le public autochtone et étranger est souvent beaucoup plus important que le public français. Ces établissements, même s'ils accueillent souvent un nombre important d'enfants étrangers, ont cependant été créés, d'abord, pour scolariser les enfants de familles françaises expatriées ; ils dispensent donc un enseignement conforme aux objectifs et aux programmes en vigueur en France, dans le cadre d'une scolarité structurée en cycles, et préparent les élèves aux examens français. Il est clair, néanmoins, que le rôle qu'ils jouent à travers le monde et, notamment, la mission de représentation et d'affirmation de notre culture qu'ils assurent, prennent aujourd'hui un autre sens et une dimension nouvelle dans l'Europe en construction du XXI^e siècle. Les interventions réalisées ces dernières années par l'inspection générale, dans les établissements français implantés dans les pays européens, montrent bien que la question de leur vocation et de leurs objectifs se pose, chaque jour, avec un peu plus d'acuité ² : au-delà des missions traditionnelles qui sont les siennes en matière d'évaluation et d'accompagnement de ces établissements, il lui appartient parallèlement d'apporter son concours à leur nécessaire mutation face à une Europe en devenir.

Quelle identité pour un établissement français en Europe ?

Affirmer l'identité d'un modèle éducatif

La présence de nombreux élèves étrangers dans les établissements du réseau montre que le modèle français d'éducation, toujours présenté comme plus réflexif et plus critique, n'est pas périmé. Mais, si la singularité qu'il présente face au modèle anglo-saxon doit certes être cultivée, l'affirmation d'une identité ne peut reposer seulement sur la conservation des permanences et passe par trois voies qu'il faudrait prioritairement explorer.

■ *Un établissement vecteur de la culture française*

Un établissement français doit, en premier lieu, être un des vecteurs de la culture française. Il dispose souvent des installations et des compétences nécessaires pour répondre à cette vocation et il faut veiller à supprimer

1. En particulier à Vienne, Bruxelles, ainsi que dans des établissements d'Allemagne à Berlin, Bonn, Francfort et Munich.

2. La question était déjà clairement posée en 2001, à l'occasion de l'audit du lycée français de Madrid.

l'absurde cloisonnement qui existe souvent entre la gestion du culturel et la gestion du réseau éducatif, alors même que les deux domaines répondent à des ambitions similaires.

■ *Un établissement ouvert sur le pays d'accueil*

Cette participation à la diffusion de la culture française doit, en second lieu, renforcer le rôle de vitrine du modèle éducatif français. Beaucoup d'établissements français à l'étranger sont fermés sur eux-mêmes : les obliger à s'ouvrir, prioritairement sur le pays d'accueil, est sans doute un des plus sûrs moyens de les faire évoluer. Cela veut dire, par exemple, que contrairement à une démarche courante, les classes bilingues pourraient être mises en place dans le système du pays d'accueil en coopération avec les établissements français. Démontrer à tous son excellence, c'est sans doute l'unique méthode pour la conserver.

À cet égard, l'évolution envisagée par plusieurs établissements d'Allemagne mérite d'être citée. Ces établissements implantés à Berlin, Bonn, Francfort et Munich ont inscrit dans leur projet d'établissement l'engagement ou la poursuite de processus conduisant à leur reconnaissance en tant qu'*Ersatzschulen* (écoles de substitution, soit un équivalent de nos écoles privées sous contrat). Ce statut est de nature à attirer une clientèle allemande plus importante puisque, comme le souligne une note du lycée français de Francfort, elle fait entrer les écoles « dans le droit commun du paysage scolaire » local en leur permettant d'accueillir, sans plus de formalités, tout enfant en âge scolaire ; et, pour peu qu'elles soient *anerkannte Ersatzschulen* (écoles de substitution reconnues), de faire passer des examens et de délivrer des diplômes conformément à la réglementation en vigueur pour les écoles publiques. En contrepartie, l'établissement doit se soumettre au contrôle du *Schulamts* (inspection académique), notamment en matière d'habilitation des personnels enseignants, et respecter des obligations spécifiques en ce qui concerne le taux d'encadrement et la proportion ainsi que la nature des enseignements assurés en langue allemande, dont font partie l'histoire et la géographie.

Les établissements français disposent là, incontestablement, d'un atout face à la concurrence d'autres offres sur le créneau de l'enseignement bilingue. L'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) s'interroge, toutefois, sur la multiplicité des certifications délivrées dans le cadre du réseau français : baccalauréat général (comportant ou non une mention européenne), *Abibac* dans le cadre fixé par le Traité de Mulhouse, baccalauréat franco-allemand dans les lycées régis par la convention de 1972, délivrance (au collège français de Berlin) du baccalauréat général et d'un *Abitur* en français. Il n'en reste pas moins que l'évolution des établissements dans le sens d'une ouverture accrue sur le pays d'accueil doit être encouragée et que leur démarche, qui ne sera ni simple ni rapide, doit être soutenue.

■ *Un établissement, voie privilégiée d'accès à l'enseignement supérieur en France*

Le rayonnement du système éducatif français, enfin, ne peut s'arrêter au baccalauréat. Il est dommage que les efforts consentis tout au long d'une scolarité de treize ans ne débouchent pas sur des projets de poursuite d'études en France. Or, le public d'un établissement français est prédisposé à poursuivre des études dans notre pays, notamment pour conforter un avantage comparatif, la maîtrise d'une langue européenne qui tend – comme toutes, à l'exception de l'anglais – à devenir une langue « rare » et, de ce fait, recherchée sur le marché du travail. Aussi paraît-il nécessaire d'établir, dans les esprits et dans les faits, un lien étroit entre études secondaires en établissement français et études supérieures en France.

Affirmer cette identité dans un horizon européen

Au point auquel sont parvenus les partenaires de la construction européenne, il n'est plus possible d'envisager d'inscrire le rayonnement culturel français dans le seul cadre des relations bilatérales, même si certains projets (à l'instar de certains établissements français d'Allemagne cités plus haut) restent exemplaires. Affirmer l'identité du modèle éducatif français, c'est aussi l'inscrire dans un horizon européen.

La démarche qui doit alors guider un établissement peut se construire en s'élargissant autour de trois cercles concentriques :

- affirmer son identité et jouer pleinement son rôle dans la diffusion de la culture française et du modèle éducatif français ; c'est sa mission fondamentale inscrite dans les textes ;
- prouver sa capacité à faire dialoguer langue et culture françaises et langue et culture du pays d'accueil : les deux langues et les deux cultures étant considérées comme égales en dignité ; c'est la tâche prioritaire à mettre en œuvre ;
- démontrer que maîtriser deux langues et pratiquer le dialogue de deux cultures reste le meilleur moyen d'appréhender d'autres langues, l'anglais en tout premier lieu.

Ce doit être, à moyen terme, l'ambition naturelle d'un grand projet d'établissement. Il appartient, dans cette perspective, aux établissements de donner une place primordiale dans leur projet à la connaissance réciproque des deux cultures : des voyages de découverte dans le pays d'implantation pour les élèves francophones sont, sans aucun doute, une bonne pratique, mais la découverte, semaine après semaine, des influences vives de la pensée de ce pays sur la création littéraire et artistique en France est, à moindre coût, tout aussi importante.

Atteindre l'horizon européen, ce n'est pas seulement apprendre des langues européennes, c'est également réfléchir à une organisation pédagogique différente. Il devrait être possible, en Europe, de garder l'essentiel du modèle éducatif français tout en sachant procéder aux adaptations nécessai-

res d'instructions nationales conçues d'abord pour la France. C'est bien le sens de la réflexion engagée désormais, sur une autre forme de la présence éducative française en Europe, plus ouverte, plus décidée à promouvoir la culture et le modèle éducatif français, mais, en même temps, moins exclusive et plus capable de dialogue et d'échange.

Quelles priorités ?

Affirmer, à la fois, l'identité du modèle éducatif français et l'inscrire dans un horizon européen, telles sont donc aujourd'hui les bases sur lesquelles doit se fonder l'action des établissements implantés en Europe. L'ambition exprimée par leur tutelle est d'ailleurs, effectivement, d'en faire progressivement de véritables établissements internationaux ouverts sur les langues et les cultures des pays européens partenaires. Il s'agit, parallèlement, pour eux, de prendre en compte la nature de la demande d'éducation de toute une population française, elle-même inscrite dans un environnement international, pour laquelle, sans rupture avec sa culture d'origine, le bilinguisme, notamment français-anglais, est devenu parfaitement naturel.

S'agissant de l'anglais, il est clair, en effet, que si un établissement français veut continuer à former une partie de ceux qui demain constitueront la « classe dirigeante » du pays d'accueil, il doit répondre aux exigences d'une formation adaptée, notamment en levant ce qui pourrait être légitimement considéré comme un handicap, c'est-à-dire l'absence d'un apprentissage intensif et efficace de l'anglais. Il y a là, sans doute, matière à expérimenter et à mettre au point des méthodes et des contenus innovants, dans le cadre d'une indispensable autonomie pédagogique permettant aux établissements de procéder à la mue nécessaire.

La nouvelle physionomie des enseignements répondant à ces impératifs dans l'esprit du Conseil européen de Lisbonne, tout en restant fondée sur une culture de base française et en respectant les exigences réglementaires françaises, devrait donc se traduire, d'abord, par l'élargissement de l'offre en langues (langue du pays d'accueil et anglais dans les petites classes, autre langue européenne au collège et au lycée) ; une place plus large devrait, ensuite, être donnée à la culture du pays d'accueil comme, plus généralement, à la culture européenne.

Dans le même temps, le travail engagé au sein du ministère pour la création de baccalauréats binationaux, en remplacement du dispositif de l'option internationale du baccalauréat (OIB), constitue un élément moteur qui donne une perspective supplémentaire au projet : un lycée français international dont les enseignements débouchent sur une certification binationale, voire un baccalauréat européen.

Dans une telle perspective, les priorités sont claires :

- les enseignements de langues vivantes doivent être développés, si possible dès la maternelle ;
- les expériences de bilinguisme à l'école maternelle et à l'école primaire doivent être encouragées ;
- la politique de recrutement des enseignants doit faire une place significative, dans toutes les disciplines, à des locuteurs natifs et qualifiés des pays de l'Union européenne, qui enrichissent de la sorte l'enseignement des disciplines non linguistiques ;
- il faut, enfin, entreprendre, dans toutes les disciplines non linguistiques, une démarche d'adaptation légère des programmes en les nourrissant d'exemples cohérents avec la langue qui en véhiculera le contenu.

Il convient surtout, au travers de ces évolutions, de s'attacher à construire une « citoyenneté européenne » : on constate trop souvent encore, en effet, à lire des projets d'établissement ou des comptes rendus d'activité, que dans cette expression le nom l'emporte sur l'adjectif. C'est, sans doute, de l'intérieur des programmes que cette notion doit émerger (à condition que leur mise en œuvre soit elle-même interdisciplinaire). Les programmes d'histoire, de géographie et d'éducation civique offrent, à cet égard, un cadre privilégié à une réflexion sur le contenu d'une identité et d'une citoyenneté européennes.

L'important, en définitive, est de tirer pleinement profit de l'ancrage biculturel des établissements, pour donner du sens à l'entité européenne. L'identité européenne, quant à elle, est à bien des égards une construction culturelle ; une approche plurielle et comparatiste ne peut que permettre de mieux la saisir.

Les Écoles européennes

Au service de l'idée et de la construction européennes

Les Écoles européennes, qui s'adressent essentiellement aux enfants du personnel des institutions communautaires, sont des établissements d'enseignement contrôlés par les gouvernements des États membres de l'Union européenne. La première École européenne a vu le jour en 1953 à l'initiative d'un groupe de fonctionnaires de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Il en existe actuellement douze¹. Leur vocation est de dispenser un enseignement multilingue, multiculturel et multiconfessionnel à des élèves des cycles

1. Ont été créées successivement les Écoles de Luxembourg, Bruxelles I, Mol/Geel, Varese, Karlsruhe, Bergen, Bruxelles II, Munich, Culham, Bruxelles III, Alicante et Francfort.

maternel, primaire et secondaire ¹. Leurs effectifs, toujours en progression en raison de l'élargissement de l'Union, approchent aujourd'hui des 20 000 élèves. L'organisation et le fonctionnement des Écoles sont supervisés par un Conseil supérieur notamment constitué du (ou des) ministre(s) de chaque partie contractante, responsable(s) de l'éducation.

Les Écoles dispensent, sous le contrôle des inspections des États membres, un enseignement bilingue. Chaque École comporte plusieurs sections linguistiques en fonction de la nationalité des enfants scolarisés, pour lesquelles le programme élaboré par une commission d'inspecteurs est identique ; l'enseignement des disciplines non linguistiques se fait obligatoirement dans l'une des trois langues « véhiculaires » : français, anglais ou allemand. Au total, onze langues y sont pratiquées.

Dans les quinze pays membres que comptait jusqu'à son récent élargissement l'Union, la durée des études primaires et secondaires est, selon les pays, de douze ou treize années ², alors que celle de l'enseignement maternel est variable. Dès lors, les gouvernements sont convenus de fixer pour les Écoles européennes la durée du cycle maternel à deux années, celle du cycle primaire à cinq années et celle du cycle secondaire à sept années. Les élèves ayant accompli régulièrement au moins les deux dernières années du cycle secondaire peuvent s'inscrire aux épreuves du baccalauréat européen délivré au nom du Conseil supérieur.

L'inspection générale de l'éducation nationale est donc très fortement sollicitée au titre de la contribution de la France au bon fonctionnement des Écoles européennes, qu'il s'agisse de fixer ou d'adapter les programmes, d'élaborer les sujets du baccalauréat européen, de participer au recrutement des enseignants, de procéder à des inspections individuelles ou d'équipes d'enseignants, d'évaluer le fonctionnement de telle ou telle année ou de tel ou tel cycle ou d'animer des réunions pédagogiques. Elle a ainsi été appelée à procéder, en dix-huit mois, à une trentaine d'interventions.

Vers un réseau d'établissements européens autour des Écoles ?

Lors de la session tenue à Parme, le Conseil supérieur a examiné un rapport prenant en compte, notamment, la résolution de décembre 2002 du Parlement européen qui préconisait la recherche de solutions permettant d'offrir, sans création de nouvelles Écoles européennes, leur enseignement, ainsi que

1. Les paroles de Jean Monnet qui expriment l'essence même de leur mission à l'égard des élèves sont scellées dans la première pierre de chaque École : « Élevés au contact les uns des autres, libérés dès leur plus jeune âge des préjugés qui divisent, initiés aux beautés et aux valeurs des diverses cultures, ils prendront conscience, en grandissant, de leur solidarité. Tout en gardant l'amour et la fierté de leur patrie, ils deviendront, par l'esprit, des Européens, bien préparés à achever et à consolider l'œuvre entreprise par leurs pères pour l'avènement d'une Europe unie et prospère. »

2. Douze ans en France.

le baccalauréat européen, aux enfants des personnels des agences de l'Union européenne.

Rationaliser et maîtriser le développement

Le groupe de travail, auteur de ce rapport, avait reçu mandat d'examiner les possibilités de coopération des Écoles européennes avec d'autres établissements scolaires et de réfléchir sur l'ouverture du baccalauréat européen à des candidats issus d'établissements extérieurs au système des Écoles européennes, ainsi que sur la structure pédagogique des Écoles dans la perspective d'une plus grande autonomie. Le rapport présenté en janvier 2005 décrit en particulier, à cette fin, sous le nom d'« écoles associées », plusieurs formules d'établissements éventuellement susceptibles de dispenser un enseignement européen, au sens de l'enseignement actuellement dispensé dans les Écoles européennes, mais dans le cadre des établissements nationaux des États membres et, donc, en dehors du cadre auquel sont soumises les Écoles elles-mêmes.

À l'issue des débats du Conseil supérieur de Parme, le groupe de travail a été invité à poursuivre ses travaux et à aller plus loin dans ses propositions. Il a, en particulier, été engagé à explorer les possibilités que pourrait ouvrir une réflexion orientée sur le concept de « critères » de l'enseignement européen.

Faciliter l'accès au baccalauréat européen

L'élargissement de l'accès au baccalauréat européen et l'établissement de liens de coopération permettant à des établissements des États membres de dispenser un enseignement européen, ont une double finalité :

- offrir, afin de faciliter la mobilité, une scolarisation plurilingue et multiculturelle, ainsi qu'une certification européenne, à des enfants de personnels des institutions communautaires trop dispersés en Europe pour pouvoir en bénéficier dans le cadre d'Écoles européennes de plein exercice ;
- permettre le développement de cet enseignement dans les établissements nationaux des États membres qui le souhaiteraient.

Les implications des nouvelles orientations

■ Une démarche contractuelle

L'élargissement de l'accès à l'enseignement et au baccalauréat européens et les coopérations envisagées pour y parvenir ne peuvent reposer que sur une démarche contractuelle entre le Conseil supérieur et les autorités éducatives compétentes des pays concernés :

- il en résulte en premier lieu que les coopérations envisageables dépendent d'une offre volontaire de ces autorités éducatives, lesquelles apprécieront souverainement l'intérêt qu'elles peuvent trouver à s'engager dans une telle démarche ;

- le Conseil supérieur ne dispose pas du monopole de l'initiative de l'implantation de l'enseignement européen ;
- il revient en revanche au Conseil supérieur, dans le cadre de la convention actuellement en vigueur, de décider de l'accueil qu'il doit réserver à l'offre éventuelle d'un État membre, au double point de vue de l'opportunité et de la conformité du projet aux critères qui définissent l'enseignement européen.

■ *Des critères et des règles pour l'homologation des établissements associés*

Le groupe de travail a ainsi identifié quelques critères et quelques règles de base qui seraient prises en compte par le Conseil supérieur pour l'homologation des classes ou établissements candidats à son agrément.

Ces critères et règles concernent, outre les langues, les contenus des enseignements et les enseignants eux-mêmes :

- dans les enseignements, des flexibilités par rapport aux programmes en vigueur dans les Écoles européennes pourraient être autorisées, jusqu'à la classe de cinquième du secondaire ; les enseignements des classes de sixième et de septième devraient correspondre exactement aux pratiques en vigueur dans les Écoles, notamment en ce qui concerne les programmes, et être organisés en coopération avec une École européenne de plein exercice ;
- les enseignants devraient être des locuteurs natifs de la langue dans laquelle ils enseignent ; leur recrutement et leur suivi pédagogique devraient se faire en coopération avec les autorités pédagogiques du pays où ils ont qualité pour exercer.

L'accès au baccalauréat européen des candidats issus des établissements agréés devrait, lui-même, être encadré par une série de règles aux termes desquelles il est envisagé, en particulier, que pour les deux années terminales, les établissements nationaux homologués des États membres soient associés étroitement à une « École mère » et que leurs classes soient considérées comme une annexe de cette École mère, fonctionnant sous sa tutelle.

Au regard de ces différents projets, plusieurs points méritent un approfondissement particulier et, notamment :

- la rédaction du cahier des charges relatif aux années de sixième et de septième ;
- une étude des flexibilités et des convergences possibles entre les *curricula* de l'enseignement européen jusqu'à la classe de cinquième du secondaire et ceux qui sont en vigueur dans les pays susceptibles de présenter la candidature de certains de leurs établissements ;
- la réforme des protocoles d'évaluation des candidats dans le cadre du baccalauréat européen.

DEUXIÈME PARTIE

■ *Des garanties en matière d'équivalence*

Il est, enfin, nécessaire de garantir l'équivalence, année par année, des études européennes avec celles poursuivies dans chacun des dispositifs scolaires nationaux des États membres. À cet égard, l'enseignement dispensé en dehors des Écoles européennes devrait permettre aux élèves des établissements associés de réintégrer leur enseignement d'origine et d'accéder aux universités de leur pays ou de tout autre pays européen, dans les meilleures conditions possibles.

L'empreinte de l'Europe dans l'évolution du système français

Présente dans l'espace éducatif européen à la construction duquel elle apporte une contribution active, la France se doit, si elle veut en être un élément moteur, de faire évoluer son propre système pour l'inscrire dans le mouvement de l'Europe et apporter, avec lui, une contribution décisive à la construction de l'identité européenne.

L'Europe imprime ainsi, chaque jour un peu plus, sa marque sur notre École : par l'intermédiaire d'abord des préconisations ou des instructions de la Commission européenne, par l'usage, ensuite, d'instruments communs de référence comme ceux produits par le Conseil de l'Europe, par la multiplication, enfin, des échanges multilatéraux, la confrontation de pratiques éducatives et l'organisation de coopérations visant à mettre en commun des compétences et contribuant à rapprocher, voire harmoniser, des démarches éducatives.

L'Europe devient progressivement, de la sorte, une réalité prégnante, tout autant dans les contenus que dans l'organisation de nos enseignements.

Une nouvelle politique des langues au service de l'identité européenne

L'observation et l'analyse du pilotage de la politique des langues en France ne peuvent se faire qu'en référence au cadre international, en particulier européen. Deux institutions, en effet, concourent à définir des orientations stratégiques ou des instruments communs aux politiques linguistiques des États européens : l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ; leurs deux démarches sont étroitement coordonnées. Il n'est donc pas inutile de broser rapidement ce cadre afin de voir comment notre pays y prend place ¹.

1. Pour plus de détails sur la politique en matière de langues de la France, on se reportera utilement au rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et de l'inspection générale de l'éducation nationale *Pilotage et cohérence de la carte des langues*, IGEN-IGAENR, avril 2005, consultable en ligne, auquel les développements qui suivent font de larges emprunts.

La politique affirmée de l'Union européenne

L'apprentissage des langues au centre de « l'économie de la connaissance »

L'Union européenne est fondée, depuis l'origine, sur le principe de la libre circulation de ses citoyens. Dans un ensemble appelé à abriter quelque 450 millions d'Européens d'origines culturelles et linguistiques diverses et qui compte désormais vingt langues officielles, la compétence linguistique et la connaissance mutuelle représentent un facteur déterminant de cohésion.

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, et surtout le Conseil de Barcelone de mars 2002, constituent, à cet égard, les étapes marquantes d'une démarche qui a conduit la Commission européenne à présenter, le 23 juillet 2003, un *Plan d'action pour les langues* destiné à promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique.

Le Conseil européen réuni à Lisbonne a, en effet, fixé à l'Union l'objectif stratégique de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Ses recommandations ont été suivies par l'adoption en décembre 2000, lors du Conseil européen de Nice, d'un *Plan d'action pour la mobilité* qui relance l'apprentissage des langues par le biais des programmes existants : *Socrates* (mars 1995) pour l'éducation et *Leonardo da Vinci* (décembre 1994) pour la formation professionnelle.

Le Conseil de Barcelone a, pour sa part, confirmé l'objectif d'« économie compétitive fondée sur la connaissance ». Dans le cadre de ses développements sur l'action éducative, il se prononce ainsi pour « l'enseignement d'au moins deux langues étrangères, dès le plus jeune âge » et pour « l'établissement d'un indicateur de compétence linguistique ».

Le Plan d'action 2004-2006 *Promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique* adopté par la Commission européenne, le 27 juillet 2003, s'inscrit dans le droit fil de ces orientations. Arrêté au terme d'une consultation engagée à la suite du Conseil des ministres « éducation et jeunesse », il s'articule autour de quatre thèmes :

- il rappelle le principe commun d'apprentissage, dès le plus jeune âge et tout au long de la vie, de la langue maternelle plus deux autres langues ; l'apprentissage précoce « de manière effective, dès l'école maternelle et primaire » est ainsi recommandé, comme l'objectif de diversité des langues enseignées, les États étant invités à mieux informer les parents et le personnel enseignant des critères qui devraient guider le choix de la première langue étrangère ;
- au niveau de l'enseignement secondaire, l'accent est mis sur la maîtrise d'« au moins deux langues étrangères » avec de « bonnes capacités de communication », c'est-à-dire garantissant un « niveau adéquat » de compréhension et d'expression orale et écrite ;
- le plan prévoit aussi d'améliorer l'enseignement des langues notamment en ce qui concerne la formation des enseignants, en développant les

échanges de professeurs et en procédant à l'évaluation des compétences linguistiques ;

– il propose, enfin, de créer un environnement favorable aux langues, rappelant l'attachement à la diversité linguistique, « un principe fondateur de la Communauté européenne », qu'il s'agisse de « langues officielles ou régionales, de langues minoritaires, de langues parlées par les communautés migrantes ou de langues des signes ».

Aux termes de ce plan, les propositions de la Commission sont laissées sous la responsabilité des États membres, mais celle-ci prévoit d'en évaluer la mise en œuvre en 2007. Pour sa part, elle compte stimuler et compléter l'action des États par un usage plus efficace de ses programmes *Socrates* et *Leonardo da Vinci* et de leurs actions (*Lingua*, *Comenius*, etc.).

Le Parlement européen se place, quant à lui, dans la même perspective comme en témoigne une résolution du 13 décembre 2001 sur l'apprentissage des langues et la diversité linguistique.

Le suivi du processus de Lisbonne

La mise en œuvre du processus de Lisbonne fait l'objet d'un suivi à différents niveaux. Il est assuré en particulier dans le cadre d'un groupe de travail « Langues vivantes » de la Commission européenne, aux travaux duquel l'inspection générale de l'éducation nationale est étroitement associée. Le groupe a ainsi été amené, ces derniers mois, à faire divers constats et à formuler plusieurs observations dont on reprendra certains à titre d'illustration des questions que pose, au fur et à mesure, la mise en œuvre concrète des recommandations de Lisbonne.

■ *Des difficultés dans la mise en œuvre des recommandations de Lisbonne*

À l'examen des dispositions prises progressivement par les États membres, le groupe relève ainsi en février 2004 un certain nombre de difficultés et de points d'achoppement à propos desquels il souligne, en particulier, que :

– l'importance de l'information du grand public sur les enjeux de la diversité linguistique n'est pas perçue et ne se traduit que rarement en actions concrètes ;

– la diversité des apprentissages linguistiques ne pourra être assurée que si le lien entre langue et culture est approfondi et mieux affirmé ;

– l'accent mis sur les langues des migrants et des minorités ne doit pas se transformer dans les politiques linguistiques en « ghettos » où seraient enfermés ces langues et leurs locuteurs ;

– la généralisation progressive de l'intégration des langues vivantes dans les autres enseignements se heurte à des législations contraignantes qui imposent l'usage exclusif de la langue nationale dans les enseignements.

■ *Une articulation opportune entre la démarche de l'Union européenne et les travaux du Conseil de l'Europe*

Un consensus général s'est très vite dégagé (dès le mois de septembre 2003) au sein du groupe « Langues vivantes » de la Commission, quant à la nécessité du recours au *Cadre européen commun de référence pour les langues* (CECR) proposé par le Conseil de l'Europe ¹, lors de l'élaboration des programmes dans l'enseignement scolaire et pour l'évaluation en langues. Le rôle du *Portfolio* européen des langues ² était déjà également souligné, à cette époque ; et moins de dix-huit mois plus tard, en février 2005, le nouvel *Euro-pass* présenté par la Commission européenne intègre une dimension « langues vivantes » sous la forme du *Passeport de langues* du *Portfolio* : cet outil est donc adopté quasi officiellement, dès cette date, par la Commission, comme l'avait été quelques mois auparavant le CECR.

■ *La nécessaire mesure de l'efficacité de l'enseignement*

L'élargissement de l'Union européenne et l'ouverture internationale suscitent, par ailleurs, un intérêt croissant pour les évaluations comparatives et la mutualisation des outils et des expériences dans le domaine éducatif. C'est notamment le cas en langues vivantes, bien que l'on ne soit qu'au début d'un processus amené à se développer avec la construction, à terme, d'indicateurs communs permettant à chaque pays d'évaluer les compétences linguistiques de ses élèves et de les comparer avec celles d'élèves ³ d'autres pays.

C'est donc dans cette perspective que la Commission a annoncé le lancement d'un appel d'offres pour la réalisation de l'indicateur dit « de Barcelone », qui doit servir à mesurer les compétences réelles des jeunes européens en langues vivantes (la France a, d'ailleurs, plaidé au sein du groupe « Langues vivantes » de la Commission pour que l'on évalue les savoir-faire dans deux langues étrangères et non pas une seule comme envisagé dans un premier temps).

Signalons, dans le même ordre d'idées, le projet lancé en février 2005, de création d'un réseau européen d'inspecteurs de langues dont le rôle serait de disséminer les bonnes pratiques pour l'enseignement des langues vivantes et le plurilinguisme.

L'accompagnement par le Conseil de l'Europe

S'il ne définit pas de politique linguistique, le Conseil de l'Europe, particulièrement actif dans le domaine des langues depuis de nombreuses années, représente une aide précieuse à la décision, sous la forme de projets

1. *Cf. infra* : L'accompagnement par le Conseil de l'Europe.

2. *Ibid.*

3. L'exemple le plus récent est l'évaluation, en 2002, des compétences en anglais des élèves de 15 et 16 ans dans sept pays européens.

pluriannuels d'études, d'outils et d'instruments. Il favorise, en outre, la mutualisation des expériences et les réflexions d'experts. Parmi les nombreux outils réalisés sous son égide, le *Cadre européen commun de référence pour les langues* et le *Portfolio* européen des langues sont, à juste titre, les plus connus.

Le Cadre européen commun de référence (CECR)

Le cadre européen pour les langues est destiné aux responsables de tous niveaux pour l'enseignement des langues vivantes. Il constitue un document de référence pour favoriser la convergence et la comparabilité des systèmes d'éducation nationaux, ainsi que la mobilité. À cet effet, il définit des axes essentiels, avec une terminologie identique, pour les problématiques et leurs réponses et, notamment, une échelle commune de six niveaux de compétences (A1, A2, B1, B2, C1, C2), la reconnaissance de la notion de « compétences partielles », la priorité donnée à l'approche communicative, ainsi qu'une définition du plurilinguisme ancrée dans une approche multiculturelle.

Le CECR est, de fait, au cœur de la problématique de l'évaluation et de la certification, dans la mesure où il permet de jeter les bases communes d'une évaluation des apprentissages linguistiques à l'échelle européenne.

Le *Portfolio* européen des langues

Le *Portfolio* européen des langues est progressivement introduit dans les États membres depuis 2001. Destiné aux apprenants pour accroître leur motivation linguistique et leur capacité langagière, il est fondé sur les mêmes principes et comporte trois parties : un « passeport langues », une « biographie langagière » et un « dossier » documentaire. Mais surtout, outil d'auto-évaluation, il vise à faire de l'apprenant, quel qu'il soit, un acteur conscient de ses apprentissages et de leur progression.

Il apparaît, toutefois, que la situation du *Portfolio*, en France, reste insatisfaisante : il existe, en effet, trois modèles (pour l'école primaire, le collège et le lycée) mais la mise en place d'une logistique qui permette son introduction véritable dans les pratiques pédagogiques fait encore défaut. La diffusion et la promotion de cet outil, contrairement à la situation de nombreux pays, est laissée à l'initiative d'un seul éditeur alors qu'il a été élaboré en coédition avec un CRDP et des équipes du CIEP et de l'École normale supérieure de Lyon. Une telle situation est d'autant plus préoccupante que l'outil se répand de façon très importante en Europe, puisque plus de soixante modèles de *Portfolio* ont déjà été validés.

Autres initiatives, autres outils

D'autres instruments sont proposés aux États membres par le Conseil de l'Europe. Parmi ceux-ci, on mentionnera un outil d'audit pour une « démarche d'auto-évaluation assistée », ainsi qu'un guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe qui permet aux États

d'établir un diagnostic. L'action du Conseil s'appuie, par ailleurs, sur des initiatives comme l'*Année européenne des langues*, organisée en 2001 conjointement avec l'Union européenne ou l'institution d'une *Journée européenne des langues*, fixée annuellement au 26 septembre.

Le Conseil de l'Europe est également à l'origine de la *Charte européenne des langues régionales et minoritaires*, proposée après sa signature en 1999, à l'approbation des États membres ¹.

La politique nationale à l'aune de l'Europe

Alors que de nombreux textes définissent et encadrent la politique linguistique en France, il est intéressant d'étudier la cohérence de leur contenu, en particulier en référence aux obligations internationales, et plus particulièrement aux orientations et aux instructions de l'Union européenne.

Si l'on met la réglementation française en regard des principales orientations du plan d'action 2004-2006 de la Commission européenne, on relève une convergence certaine dans les objectifs :

- l'apprentissage précoce d'une langue étrangère est engagé depuis plusieurs années dans l'enseignement primaire et se trouve désormais inscrit dans les programmes ;
- la maîtrise d'au moins deux langues étrangères dans l'enseignement secondaire obligatoire, se traduit par l'enseignement d'une première langue vivante en classe de sixième, puis d'une deuxième en classe de quatrième ², sans compter les dispositifs spécifiques (sections européennes, orientales, bilingues et internationales, notamment) ou dérogatoires (sixième et cinquième bilangues) ; la vraie difficulté réside ici dans l'exigence européenne d'une bonne capacité de communication, qu'aucune évaluation ne permet, à ce stade, de mesurer ;
- l'attachement à la diversité linguistique est régulièrement relayé par les instructions ministérielles.

Plusieurs circulaires de rentrée mettent également l'accent sur le nécessaire développement de la dimension internationale des échanges et des partenariats, dans le droit fil des recommandations du Conseil européen de Nice. En revanche, les outils recommandés par le Conseil de l'Europe (*Cadre européen commun de référence, Portfolio*) trouvent pour l'instant peu d'applications dans les pratiques de classe.

Reconnaissant l'enjeu que constitue la diversification linguistique, enfin, plusieurs des objectifs de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation pour l'avenir de l'École s'inscrivent elles-mêmes dans la perspective européenne.

1. Signée à Budapest, le 7 mai 1999, la Charte a été soumise au Conseil constitutionnel français qui a jugé certaines de ses clauses contraires à la Constitution. À ce jour, la France ne l'a pas ratifiée.

2. En cinquième, à compter de la rentrée 2007.

L’éducation et la formation tout au long de la vie

Il n’y a pas, ou il y a peu, de missions des inspections générales proprement identifiées ayant ce thème pour objectif, mais le concept d’éducation et de formation tout au long de la vie marque de son empreinte nombre d’interventions. Il n’est donc pas inutile de rappeler, ici, les ambitions européennes dans lesquelles s’inscrivent progressivement les différents systèmes d’éducation, telles qu’elles ont été affirmées dans le *Mémoire européen sur l’éducation et la formation tout au long de la vie* et de mesurer brièvement la réaction de notre pays au tout premier des messages contenus dans ce texte.

Éducation et formation tout au long de la vie : les ambitions européennes

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, dont les conclusions affirment que l’Europe est indéniablement entrée dans l’ère de la connaissance, ne représente pas qu’une étape marquante en matière de promotion de l’apprentissage des langues et de la diversité linguistique ; il est, plus largement, une étape décisive pour l’orientation de la politique et de l’action de l’Union européenne en matière d’éducation et de formation, qui place les systèmes européens au cœur des transformations à venir.

Le Conseil de Feira invite, pour sa part, « les États membres [...] à définir des stratégies cohérentes et des mesures pratiques pour rendre l’éducation et la formation tout au long de la vie accessibles à tous » ; l’éducation et la formation tout au long de la vie ayant été définies par la Commission et les États membres, dans le cadre de la Stratégie européenne pour l’emploi¹, « comme toute activité d’apprentissage utile à caractère permanent visant à améliorer la connaissance, les qualifications et les compétences ».

Enjeux et défis du *Mémoire européen sur l’éducation et la formation tout au long de la vie*

À la suite des Conseils de Lisbonne et de Feira, un mémoire a donc été élaboré autour de six « messages »² destinés à servir de cadre structuré à des débats d’orientation organisés dans chaque pays. Le message structurant en

1. Lancée en novembre 1997, lors du Conseil européen réunissant les chefs d’État à Luxembourg.

2. Les six messages sont les suivants :
– de nouvelles compétences pour tous ;
– un investissement accru dans les ressources humaines ;
– l’innovation dans l’enseignement et l’apprentissage ;
– valoriser la formation ;
– une nouvelle conception de l’orientation ;
– rapprocher l’éducation et la formation du foyer.

matière de politique d'éducation et de formation est, sans conteste, le premier ; il n'est donc pas inintéressant de s'y arrêter, un instant, pour mettre en regard la politique globalement mise en œuvre par la France en ce domaine.

Sous son titre « De nouvelles compétences pour tous », le premier message pose, sous forme d'objectif, un principe fondamental : « garantir un accès universel et permanent à l'éducation et à la formation afin de permettre l'acquisition et le renouvellement des compétences nécessaires à une participation durable à la société de la connaissance ».

On ne peut s'empêcher de rappeler que l'esprit de ce message n'est pas nouveau pour la France, puisque la loi n° 71-575 relative à la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente affirmait déjà dans son article premier (même si elle utilisait d'autres termes, propres à l'époque) cette exigence de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et l'érigeait en obligation nationale. En outre, il n'est sans doute pas inutile de souligner que les objectifs sociaux, culturels et économiques retenus par le *Mémorandum européen* sont proches de ceux assignés par le texte français de 1971 à la formation professionnelle continue dont « l'objet [était] de permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social ».

Le contexte dans lequel ces lignes avaient été rédigées a, certes, évolué depuis mais l'esprit demeure, même si l'on parlait plutôt à l'époque, de « deuxième chance » que d'éducation et de formation tout au long de la vie. Il n'en reste pas moins que depuis cette date, l'action éducative s'est progressivement inscrite, en France, dans une logique d'éducation permanente. Et si la formation continue des adultes n'est plus exactement, trente ans après, une nouvelle chance offerte à l'individu, elle devient la suite naturelle d'un parcours d'apprentissage et de développement des compétences, commencé dans l'enseignement pré-élémentaire et appelé à se dérouler « tout au long de la vie »¹.

L'affirmation par le *Mémorandum européen* d'un principe général selon lequel doit être garanti « un accès universel et permanent à l'éducation et à la formation » trouve donc déjà un large écho dans la politique d'éducation et de formation de la France. Mais, au-delà de cette affirmation, et c'est cela qui doit aussi retenir l'attention, le texte souligne après avoir énoncé cet objectif qu'« il s'agit du socle même de la citoyenneté active et de la capacité d'insertion professionnelle dans l'Europe du XXI^e siècle ». Or, voilà bien le défi auquel se trouve plus précisément confronté, désormais, le système français d'éducation. En effet, dans cette nouvelle approche des problèmes

1. À cet égard, les chiffres français sont révélateurs : les dépenses de formation continue des adultes ont crû, depuis une quinzaine d'années, plus vite que les dépenses de formation initiale ; elles sont de l'ordre de 10 % de la dépense intérieure d'éducation, alors même que l'espérance de scolarisation a fortement augmenté et qu'un enfant qui entre aujourd'hui en maternelle peut espérer rester plus de dix-huit ans à l'école.

d'éducation et de formation (que sous-tend, en fait, une demande sociale de plus en plus forte), une politique éducative doit tenter de répondre à une double vocation : assurer la formation du citoyen et son insertion sociale, d'une part, être acteur de son insertion professionnelle, d'autre part. C'est bien à cette double vocation que s'attache aujourd'hui notre système d'éducation.

La réponse française aux enjeux européens de l'éducation et de la formation tout au long de la vie

Répondre à ces enjeux, relever le défi du message européen et, plus précisément, souscrire aux exigences des deux termes de son contenu (« de nouvelles compétences », « pour tous ») suppose que l'on soit capable d'accueillir tous les publics, d'accepter l'hétérogénéité, de garantir et de faciliter l'accès de tous à la formation, de reconnaître l'acquisition sous toutes ses formes de nouvelles compétences, mais également d'ouvrir les enseignements à de nouveaux objectifs. L'éducation nationale, pour sa part, s'y est sans conteste, et avec conviction, attachée depuis plusieurs années.

Accueillir tous les publics, à tout âge

Formation initiale des jeunes et formation continuée des adultes sont aujourd'hui deux missions normales et complémentaires du système français d'éducation et l'on ne peut ignorer que *grosso modo* sont formés chaque année, dans les établissements publics, autant d'adultes qu'il sort de jeunes du dispositif de formation initiale ; ce qui place, d'ailleurs, le service public dans une position originale, dans la mesure où son action en faveur des adultes doit s'inspirer de deux logiques : d'une part, la logique de la formation tout au long de la vie inscrite dans le long terme et qui fait de cet accueil des adultes une mission normale des établissements publics ; d'autre part, la logique du marché concurrentiel inscrite, quant à elle, plutôt dans le court terme et qui fait de ces mêmes établissements de simples organismes de formation au même titre que n'importe quel autre prestataire.

Accepter l'hétérogénéité et apporter des réponses adaptées à la diversité des capacités d'apprentissage

Le développement de l'alternance, l'individualisation des formations, le positionnement des apprenants, la construction et la prise en compte des projets professionnels, en un mot, le passage de l'enseignement de groupe à la personnalisation des parcours de formation sont un témoignage indéniable des transformations profondes qui ont marqué nos démarches pédagogiques, depuis une vingtaine d'années.

Garantir, sans exclusive, l'accès de tous à la formation

C'est bien la mission de service public que remplit l'éducation nationale lorsqu'elle conduit la Mission générale d'insertion en direction des jeunes en difficulté, lorsqu'elle ouvre des ateliers de pédagogie personnalisée à des adultes qui « reviennent » en formation ou, plus largement, lorsqu'elle participe à la lutte contre l'illettrisme.

Reconnaître l'acquisition, sous toutes ses formes, de nouvelles compétences

Si ces douze dernières années ont été une époque de réaffirmation de la mission de l'éducation nationale en matière de formation des adultes, elles ont été aussi une époque de nouveaux défis à relever, dont ceux posés, en particulier, par les textes sur la validation des acquis professionnels et la validation des acquis de l'expérience. Il s'agissait, en effet, d'instaurer une forme de révolution du système de validation des compétences, en reconnaissant la valeur de l'expérience professionnelle et en ouvrant de nouvelles voies d'accès aux diplômes. L'expérience montre aujourd'hui que le système public d'éducation, au travers du réseau de ses GRETA, a su s'adapter à ces nouvelles exigences.

Ouvrir les enseignements à de nouveaux objectifs et de nouveaux contenus

On voit bien déjà que des pistes encore inexplorées ont été ouvertes, que des dispositifs innovants sont mis en œuvre et que des pratiques nouvelles sont expérimentées, qu'il s'agisse de développer la culture de demain par la mise en place notamment d'une culture numérique pour tous, de faciliter la communication par un apprentissage rénové et renforcé des langues au bénéfice des adultes comme des jeunes ou, encore, de contribuer par l'action éducative, au travers des enseignements, à la création et au renforcement de l'identité européenne.

S'enrichir des autres systèmes

Le foisonnement des initiatives

Les initiatives sont nombreuses qui, au-delà des démarches institutionnelles, marquent sans doute, un peu plus chaque jour, notre système d'éducation du sceau de l'Europe. Missions d'étude, vecteurs d'enrichissement de notre propre système par les découvertes qu'elles apportent parfois, confrontation d'idées à l'occasion de colloques, de séminaires ou de rencontres sur des thèmes allant du domaine des formations dans le secteur du tourisme aux questions posées par le pilotage d'un corps d'inspection, mise en œuvre

d'expérimentations conjointes et de coopérations : autant d'occasions qui portent témoignage de la volonté française, comme de la volonté de nos partenaires, de mutualiser les expériences et de rapprocher les pratiques ¹.

C'est à cette volonté d'innover et de « faire ensemble » que répondent des projets de coopération éducative récents comme l'opération *e-Twinning* lancée en janvier 2005, dont l'objectif est de promouvoir des projets pédagogiques entre établissements de différents pays européens, à l'aide des technologies de l'information et de la communication. Il s'agit, en l'occurrence, d'une opération qui prend place dans le cadre du programme européen *e-Learning* et est conduite par le réseau *e-Schoolnet*.

Des projets, simplement bilatéraux, se développent parallèlement entre les pays européens ; et, dans ce concert, signalons la convergence fréquente des préoccupations françaises et allemandes et la multiplication d'initiatives conjointes. C'est ce que montre l'exemple qui suit (la mise en œuvre du projet *Tele-Tandem* avec l'Office franco-allemand pour la jeunesse) mais aussi, on le verra au chapitre suivant, la rédaction d'un manuel d'histoire commun. On ne s'étonnera pas, d'ailleurs, de constater avec cet exemple que le domaine de l'enseignement des langues occupe une place privilégiée dans les échanges ou les démarches expérimentales.

Apprendre ensemble : le projet *Tele-Tandem*

Depuis de nombreuses années, l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) aide ses partenaires associatifs à réaliser des cours de langues binationaux pour des jeunes, dans un cadre extrascolaire. L'apprentissage des langues se fait selon la méthode du « tandem » : un groupe de jeunes Français et de jeunes Allemands, réunis dans un même lieu, s'enseignent mutuellement leur langue, sous la conduite de professeurs formés à la méthode. À partir de 2002, l'OFAJ a souhaité étendre l'usage de cette méthode à des élèves du premier degré ; c'est ainsi qu'est né le projet *Tele-Tandem*.

L'opération s'appuie sur les voyages d'échange scolaire, mais organise un suivi à distance des rencontres présentes par le biais des nouvelles technologies. Elle se propose ainsi de relier méthodologie du tandem et utilisation des TICE et de faire également de ce lien un projet de deux établissements partenaires. Une expérimentation a donc été engagée en 2003-2004, avec vingt-quatre écoles françaises et allemandes volontaires, soit douze partenariats ².

L'évaluation qui a été faite de ces partenariats, à la fin de l'année 2004, a tout d'abord montré que la démarche, certes soutenue par une forte motivation et un niveau élevé d'engagement des participants, créait incontestablement

1. L'inspection générale de l'éducation nationale y a consacré, au cours de l'année, une vingtaine de missions.

2. Ce projet a été primé en 2003 dans le cadre du concours du *Label européen des langues*.

DEUXIÈME PARTIE

blement une dynamique favorable à l'enseignement de la langue des deux partenaires et que des effets sont à en attendre à moyen terme, y compris au plan institutionnel. Parmi les autres retombées positives immédiatement observables, on peut noter que :

- le recours aux moyens modernes de communication permet de faire entrer dans la classe la réalité du pays étranger et de faciliter ainsi la connaissance et la compréhension de l'autre ;
- le projet incite aussi et surtout à travailler ensemble, ce qui contribue à croiser et à enrichir les pratiques.

Ces aspects positifs ne doivent, cependant, pas cacher quelques questions non résolues comme celle de la transférabilité de ces expériences, dont il n'est pas certain qu'elles soient systématiquement exportables.

L'OFAJ n'en a pas moins décidé l'extension du dispositif à une douzaine de partenariats supplémentaires. Certes, les critères et les indicateurs de réussite ne sont pas totalement définis de façon précise : s'agit-il principalement de faciliter les acquis linguistiques, de favoriser des changements comportementaux entre enfants de pays différents, ou encore, de développer des savoir-faire techniques par l'utilisation des TICE ? Il s'agit certainement de tout cela à la fois. L'expérience n'en reste pas moins, sans doute, une contribution supplémentaire à la construction d'une Europe commune de l'éducation et mérite d'être observée attentivement dans les mois qui viennent.

Des références communes

Le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 constitue, on l'a déjà souligné, une étape décisive pour l'orientation de la politique et de l'action de l'Union européenne, en matière d'éducation. L'Europe est, en effet, indubitablement entrée dans l'ère de la connaissance. Les systèmes européens d'éducation et de formation se trouvent désormais au cœur des transformations à venir et chaque pays doit s'attacher à ouvrir son propre système au monde extérieur, afin de favoriser la mobilité de ses lycéens et de ses étudiants.

Dans cette perspective, il est, plus que jamais, utile de penser en termes de diplômes européens et, d'abord, de mettre en regard les unes des autres les certifications de fin d'études secondaires, démarche comparative d'autant plus naturelle dans le contexte actuel d'harmonisation des diplômes universitaires et de mise en œuvre du parcours LMD (licence-master-doctorat).

Mais, la définition de références communes passe aussi par une lecture conjointe, notamment de l'histoire : c'est ce que tentent de faire, on le verra dans ce chapitre, Français et Allemands réunis autour de la rédaction d'un manuel commun à leurs deux pays, à l'usage des classes de fin d'études secondaires.

Les diplômes européens

Les certifications de fin d'études secondaires

L'analyse comparative, principalement des certifications française, anglaise, allemande et espagnole, devrait permettre d'envisager à terme une relative homogénéisation du niveau d'accès à l'enseignement supérieur et donc au LMD. L'image qui en est donnée ici est tracée à grands traits ; elle n'en est pas moins nécessaire pour expliquer la complexité des problèmes à résoudre ¹.

1. Des informations plus détaillées sur ces différentes certifications figurent dans *Les dossiers de l'enseignement scolaire*, n° 11.

Les *A-levels* anglais

Contrairement à d'autres systèmes d'éducation européens, le système anglais ne fait pas, dans ses principes et ses objectifs, un sort particulier à la certification de fin de second cycle : les objectifs de cette certification étant indissociables des objectifs généraux du système, c'est à ceux-ci qu'il convient de se référer pour saisir, du même coup, ceux-là.

À l'âge de 16 ans, les élèves anglais passent le *General Certificate of Secondary Education (GCSE)*, équivalent du brevet des collèges français). Ils peuvent alors choisir d'entrer dans la vie active. Ceux qui décident de préparer les *A-levels* accomplissent deux années supplémentaires¹. Le *General Certificate of Education Advanced-level (A-level)* désigne le niveau supérieur atteint dans une matière donnée, préparée au cours des deux années de scolarité du cycle terminal, généralement entre 16 et 19 ans. Chaque matière est évaluée pour donner lieu à l'obtention du *A-level* correspondant. L'élève en prépare généralement trois sur les deux ans, l'entrée à l'université étant conditionnée par l'obtention d'un minimum de trois *A-levels*.

Le diplôme anglais est en passe de se transformer : un groupe de travail chargé de la réforme de l'éducation des 14-19 ans (Commission Tomlinson) cherche depuis juin 2003 à élaborer un nouveau système qui donnerait à tous les élèves la possibilité de choisir un cursus cohérent et reconnu qui reflète leurs besoins, leurs aspirations et leurs centres d'intérêt, tout en leur permettant de progresser à leur rythme.

L'*Abitur* allemand

En Allemagne, entre 1993 et 1999, la Conférence permanente des ministres de l'éducation et des affaires culturelles² a redéfini les missions et les objectifs de la formation dispensée dans le cycle terminal du *Gymnasium* : cette formation vise en particulier à conduire les élèves à l'obtention de la certification qui donne accès à l'enseignement supérieur, mais aussi à la formation professionnelle.

À l'issue du second cycle du *Gymnasium*, l'élève, normalement âgé de 16 ans, peut intégrer le *gymnasiale Oberstufe* qui correspond aux trois niveaux les plus élevés du lycée. Il se présente à l'*Abitur* à la fin de la troisième année.

L'*Abitur* n'étant pas un baccalauréat spécialisé, le bachelier allemand peut, en principe, s'inscrire dans l'université de son choix (sous réserve de satisfaire aux exigences posées dans certaines filières qui font l'objet d'un *numerus clausus*). L'*Abitur* permet également d'accéder à la formation professionnelle et de rejoindre une *Fachhochschule* (université en sciences appliquées).

1. En *secondary school, sixth form college, further education college* ou *tertiary college*.

2. En Allemagne, l'État fédéral n'a pas de compétence en matière éducative : la compétence, dans le domaine de l'éducation comme dans le domaine culturel, incombe aux *Länder*.

Le *Bachillerato* espagnol

En Espagne, le *Bachillerato* constitue la partie non obligatoire de l'éducation secondaire, au-delà de 16 ans. Il a vocation à compléter l'éducation secondaire obligatoire (ESO) en préparant les élèves aux études universitaires, à la formation professionnelle supérieure et à leur insertion dans le marché du travail.

Le *Bachillerato* comprend deux années et propose quatre filières différentes ; il est, toutefois, construit sur un principe d'unité qui fait qu'il conduit à un diplôme unique. Les élèves qui achèvent avec succès le cycle se voient décerner le titre de *Bachiller*.

Le titre donne accès à la formation professionnelle supérieure ; pour accéder aux études universitaires, les élèves devaient aussi passer un examen spécifique, la *selectividad*, avant la promulgation de la *Ley de Calidad (LOCE)* loi organique adoptée le 19 décembre 2002, relative à la qualité de la formation. La *selectividad* a normalement été supprimée par cette nouvelle loi faisant, de fait, de l'examen terminal du *Bachillerato* un examen de sélection à l'entrée des universités. La question reste toutefois entière dans la mesure où l'application de la loi organique a été suspendue pour une durée de deux ans par le nouveau gouvernement issu des élections législatives du 14 mars 2004 (Décret royal du 28 mai 2004).

Les certifications transnationales

■ *Le Baccalauréat européen*

Le baccalauréat européen se prépare, on l'a vu au chapitre précédent, dans les Écoles européennes. L'inscription aux épreuves de l'examen est, pour l'instant, réservée aux élèves ayant accompli régulièrement au moins les deux dernières années de l'enseignement secondaire dans une de ces écoles.

Les titulaires jouissent dans leur pays de tous les avantages attachés à la possession du diplôme ou certificat délivré à la fin des études secondaires de ce pays et n'ont pas à formuler de demande d'équivalence. Le baccalauréat européen permet l'accès à toutes les universités de l'Union européenne.

■ *Le Baccalauréat international (dit « Baccalauréat de Genève »)*

L'Organisation du baccalauréat international (IBO) est une fondation privée à but non lucratif, créée en 1968. Elle est reconnue par le Conseil de l'Europe et bénéficie d'un statut consultatif auprès de l'UNESCO. L'IBO cherche à développer chez l'élève un système de valeurs personnelles « qui le guideront dans sa vie au sein de sa communauté locale et dans sa fonction de citoyen du monde ».

Près de 1 400 établissements scolaires, qui ont acheté la licence correspondante, sont autorisés à offrir les programmes du baccalauréat international aux quelque 200 000 élèves qu'ils accueillent. Un élève ne peut se présenter que trois fois à l'examen ; les titulaires du diplôme sont admis principalement dans les universités anglo-saxonnes.

Les diplômes professionnels

L'ambition européenne en matière de diplômes ne peut, toutefois, se contenter d'harmoniser les certifications existantes. Il convient également de développer des diplômes professionnels qui soient communs aux différents pays de l'Union. Des travaux sont d'ailleurs d'ores et déjà engagés sur ce terrain et, même s'ils sont encore modestes au regard des champs à couvrir, ils préfigurent la tâche à entreprendre dans ce domaine.

L'inspection générale de l'éducation nationale est ainsi, pour sa part, étroitement associée au projet européen de développement de qualifications communes et de création de diplômes à référentiel commun ; elle a notamment apporté sa contribution au projet de création d'un diplôme européen de commerce international. Le nombre de rencontres organisées sur ce thème, auxquelles elle a été invitée à participer depuis le début de l'année 2004, et la variété des pays où ces réunions se sont déroulées, montrent bien qu'il s'agit là, encore, d'un enjeu fort dans la construction de l'espace européen de l'éducation.

Les baccalauréats binationaux

Les certifications française, anglaise, allemande et espagnole, ont pour point commun d'être concernées par la problématique de la bicertification et, à terme, par les perspectives d'harmonisation des diplômes européens.

Le rapprochement n'est cependant pas aisé. La difficulté vient, d'abord, de ce que les certifications nationales de fin d'études secondaires n'ont pas un poids symbolique équivalent dans tous les pays : la situation du baccalauréat français est, à cet égard, une donnée incontournable. La difficulté vient également de ce que, selon que le système d'éducation est ou non décentralisé, les certifications font ou non l'objet d'un texte fondateur central qui en définit les principes, l'esprit et l'économie : en Allemagne, il existe autant de conceptions de l'*Abitur* que de *Länder*. Bien souvent, enfin, il n'est pas possible d'observer la certification de fin d'études sans la mettre en perspective avec la philosophie du système d'éducation tout entier où elle prend place. Les similitudes, pourtant, s'imposent : d'abord, toutes ces certifications s'adressent à des jeunes dont l'âge se situe entre 16 et 19 ans ; ensuite, elles se préparent dans des établissements dont le but principal est d'y conduire ; enfin, le poids symbolique de chacune existe : elles clôturent un cycle d'études et presque toutes donnent accès à l'enseignement supérieur. Les travaux engagés dans la perspective de création de baccalauréats binationaux doivent donc tenir compte très attentivement de tous ces préalables.

La coopération franco-allemande n'en a pas moins abouti déjà sur ce terrain avec la délivrance simultanée de l'*Abitur* et du baccalauréat français,

plus fréquemment appelée « Abibac » et préparée dans une cinquantaine de lycées en France et en Allemagne (répartis actuellement dans treize académies et sept *Länder*)¹. L'Abibac donne accès, de plein droit, aux universités françaises et allemandes.

D'autres initiatives, plus récentes, sont en cours. La première concerne la création d'une certification binationale franco-espagnole qui pourrait prendre le titre de « Bachi-bac » et dont la possession donnerait accès aux études supérieures dans les deux pays. Des travaux, associant les autorités éducatives espagnoles et l'inspection générale de l'éducation nationale, ont donc été engagés en ce sens dès la fin de l'année 2003, afin d'examiner les conditions de mise au point de programmes pour le cycle terminal, ainsi que des programmes de langues (dont un programme intégré de français langue étrangère (FLE) à destination notamment des élèves espagnols inscrits dans des sections bilingues français-espagnol). La suspension temporaire de la loi organique de 2002 relative à la qualité de l'enseignement, doit s'accompagner d'un débat national dont il n'est pas exclu qu'il conduise à la définition d'une nouvelle certification. L'aboutissement des travaux déjà engagés pour la création d'un baccalauréat binational franco-espagnol est donc largement dépendant aujourd'hui des résultats du débat national en Espagne.

Une première réunion tenue à Lisbonne au mois de novembre 2004, avait, elle aussi, pour objectif d'ouvrir le dossier d'une double certification franco-portugaise, sur le modèle de l'Abibac franco-allemand. Cette réunion a d'ailleurs montré que les questions éducatives constituent un élément central des relations franco-portugaises. La partie française a donc proposé d'engager la réflexion sur la construction d'un système de certification binational qui aurait pour conséquence d'assurer l'accès direct des élèves du lycée français à l'enseignement supérieur portugais et d'être utilisé en France dans les sections internationales franco-portugaises. La partie portugaise, pour sa part, a accueilli favorablement les propositions françaises et adopté le principe de la création d'un groupe de travail *ad hoc*, tout en rappelant que « si les deux systèmes doivent se rapprocher, le cadre européen doit rester la référence ».

Le LMD

La mise en place du parcours licence-master-doctorat (LMD) en France, a fait, au cours de ces derniers mois, l'objet d'une étude approfondie conduite par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la

1. L'objectif affirmé en 2004 par le Conseil des ministres franco-allemand est d'étendre la préparation de l'Abibac à l'ensemble des académies et des *Länder*.

recherche, dont les conclusions ont été présentées en juin 2005¹. On en trouvera, ci-après, une brève présentation, largement empruntée au texte original du rapport.

La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur

Aujourd'hui, sept ans après son lancement à l'occasion de la célébration du 800^e anniversaire de la Sorbonne, la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur rassemble près de cinquante pays, dans une démarche qui frappe par sa rapidité et son caractère volontariste.

Les quatre pays signataires de la *Déclaration de la Sorbonne*, France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, qui appelaient de leurs vœux « l'émergence d'un cadre commun de référence, visant à améliorer la lisibilité des diplômes, à faciliter la mobilité des étudiants ainsi que leur employabilité », ont été rejoints, en une année, par vingt-cinq pays qui sont entrés avec eux dans le *Processus de Bologne*. Les vingt-neuf États signataires, en juin 1999, de la *Déclaration de Bologne* ont fixé à l'année 2010 l'achèvement de la construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur devant répondre à six grands objectifs :

- mettre en place un système de diplômes lisibles et comparables (notamment grâce au « supplément de diplôme ») ;
- privilégier un système fondé sur deux cursus, avant et après la licence (qui doit sanctionner au moins trois ans d'études) ; le cursus après la licence doit conduire au master et au doctorat ;
- mettre en place un système de crédits, *European Credits Transfer System* (ECTS) ;
- promouvoir la mobilité (facilitée par les crédits) ;
- promouvoir la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité ;
- promouvoir la dimension européenne, en particulier dans les programmes d'études et la coopération entre établissements.

Moins d'une année après la *Déclaration de Bologne*, dès mars 2000, l'Union européenne intervient dans le processus et lui donne une plus grande ambition en se fixant à Lisbonne l'objectif de devenir, en 2010, la société de la connaissance la plus compétitive au monde, dotée d'une croissance durable et d'une solide cohésion sociale.

Ce projet extrêmement ambitieux recouvre des domaines sur lesquels l'Union n'a pas de compétence, ce qui est le cas pour l'enseignement supérieur. Les États membres sont donc invités à intervenir dans ce champ et à

1. Le thème inscrit par le ministre dans la lettre de mission de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche pour l'année 2004-2005 porte, précisément, sur « la mise en place du LMD dans les universités : maquettes, moyens mis en œuvre, organisation des parcours ».

mettre en œuvre des réformes qui permettront d'atteindre les objectifs fixés, en utilisant une « méthode ouverte de coordination ». La *Déclaration de Lisbonne* insiste, par ailleurs, sur l'importance de former des diplômés « employables » à tous les niveaux, c'est-à-dire capables de s'adapter en permanence aux évolutions économiques et sociales.

À Prague, en mai 2001, les trente-deux pays désormais engagés dans le processus constatent les progrès accomplis et soutiennent l'idée que l'enseignement supérieur doit être tenu pour un « bien public » qui relève de la responsabilité publique. Outre les six objectifs définis à Bologne, ils insistent sur quatre points :

- l'importance de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, indispensables au choix qu'a fait l'Europe d'être une société et une économie de la connaissance ;
- l'implication des étudiants dans la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur ;
- la nécessité de rendre cet espace attractif ;
- le renforcement du suivi du processus.

Ce sont quarante-deux États qui signent, le 19 septembre 2003, la *Déclaration de Berlin* qui, en confirmant l'objectif de 2010, fixe des objectifs intermédiaires, en particulier l'adoption de méthodes et de critères reconnus mutuellement en matière d'évaluation de la qualité, la délivrance du « supplément au diplôme » à partir de 2005 et l'engagement de supprimer les obstacles juridiques à la reconnaissance des diplômes conjoints. Il est également décidé d'inclure le doctorat dans le *Processus de Bologne*.

Le 18 et 19 mai 2005, quarante-huit pays se réunissent à Bergen pour faire le point de l'état d'avancement du processus. La rapidité, l'ampleur et l'ambition de la démarche, dans un secteur où les traditions nationales sont fortes, disent clairement la volonté de convergence en Europe des conceptions en matière d'enseignement supérieur, ainsi que la capacité des États à coopérer en dehors de toute organisation internationale, dès lors qu'ils sont portés par la vision commune que représente l'espace européen de l'enseignement supérieur.

Un processus mis en œuvre de manière résolue par la France

C'est de manière très résolue que la France s'est, quant à elle, inscrite dans ce mouvement qu'elle avait contribué à initier, en fixant rapidement le cadre réglementaire qui permet aux universités françaises de définir une nouvelle offre de formation conforme aux principes adoptés à Bologne. Le texte fondateur en est le décret n° 2002-482 du 8 avril 2002 portant application au système français d'enseignement supérieur de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur, qui définit :

- une architecture des études en trois grades (licence, master et doctorat) ;

DEUXIÈME PARTIE

- une organisation des formations en semestres et en unités d'enseignement ;
- la mise en place du système européen de crédits (ECTS) ;
- la délivrance d'une annexe descriptive aux diplômes dite « supplément au diplôme ».

C'est dans ce contexte que s'est donc déroulée la mission d'évaluation de l'inspection générale. Le constat opéré à l'issue de cette mission est celui d'une grande diversité des approches et des solutions selon les universités et les formations ; mais c'est aussi, malgré la présence de « points de fragilité » qui nécessitent une vigilance particulière, le constat d'une réussite incontestable de la phase de lancement et le sentiment que la réforme en cours, qui dépasse désormais le cadre de l'Europe des vingt-cinq, est de nature à transformer profondément l'enseignement supérieur français.

L'incontestable réussite de la phase de lancement

Le constat global est, indiscutablement, celui de la réussite de la phase de lancement. L'adhésion des établissements est, d'ores et déjà, un pari gagné ; elle se traduit par un grand volontarisme de leur part rendu possible, d'ailleurs, grâce à la pertinence de la méthode choisie, qui laisse aux universités une double liberté : celle du moment de l'entrée dans le nouveau système et celle de l'organisation des formations.

Les premiers résultats sont prometteurs. On peut déjà observer une modification du paysage de l'enseignement supérieur : accélération de la coopération inter-universitaire, rapprochement des différents établissements. On constate, parallèlement, des modifications notables dans l'organisation des formations, dans laquelle « le souci de l'étudiant devient premier ».

Des points de fragilité qui nécessitent une vigilance particulière

Le caractère inachevé du processus explique les insuffisances et les retards qui ont pu être constatés, ainsi que les impatiences qui se manifestent. Des lacunes subsistent dans le dispositif : certaines formations ne sont pas encore intégrées ou ne le sont que partiellement, la réorganisation des formations professionnelles s'effectue lentement, la formation continue pose des problèmes particuliers (notamment pour la traduction en ECTS des validations d'acquis), la mise en place des enseignements transversaux est problématique et inégale.

Des incertitudes gênent, en outre, la réorganisation des formations ; elles touchent en particulier à la définition des cycles et des conditions d'accès au master, à l'identification des formations préparant aux concours et à la définition (non partagée) de l'interdisciplinarité et de la pluridisciplinarité.

Un levier puissant de transformation de l'enseignement supérieur

Bon nombre de pays ont saisi l'opportunité du LMD pour engager une transformation en profondeur de leur système d'enseignement supérieur.

Pour la France, aussi, les enjeux sont forts. On en soulignera deux :

- l'enseignement supérieur doit offrir à tous les niveaux des formations de qualité ; la licence, en particulier, ne doit pas devenir un simple diplôme d'accès au master ; c'est en tant que diplôme terminal susceptible d'apporter une qualification que son contenu devrait être conçu ; la concertation avec les partenaires professionnels est, à cet égard, à relancer à tous les niveaux, si l'on veut que la réforme soit admise et portée au-delà du monde universitaire et qu'elle donne aux étudiants français toutes leurs chances dans le nouveau contexte européen ;
- l'attractivité du modèle universitaire d'organisation des diplômes en LMD par rapport aux autres établissements d'enseignement supérieur, en France, est manifeste et le système se réorganise autour des universités ; mais cette place centrale n'est pas acquise, elle doit être gagnée.

La mise en œuvre du LMD constitue un atout majeur pour relever ces défis et améliorer encore la qualité et l'efficacité de l'enseignement supérieur français qui doit poursuivre la démarche dans laquelle il est aujourd'hui engagé, avec un succès certain : il en va de la qualité et de l'efficacité du service public d'éducation français ; il en va, parallèlement, de la réputation et du rayonnement de nos établissements d'enseignement supérieur en Europe.

L'histoire de l'Europe : la coopération franco-allemande, une démarche exemplaire

La lecture de l'histoire dans les pays membres

L'histoire est très répandue dans l'enseignement secondaire des vingt-cinq pays membres de l'Union européenne, avec un statut le plus souvent obligatoire. Les élèves n'ont certes pas tous droit à la même quantité d'heures de cours et les situations sont éminemment variables d'un pays à l'autre ; mais deux séances d'histoire par semaine sont la moyenne dans le premier cycle de l'enseignement secondaire ou à la fin de l'école fondamentale. La discipline ne s'impose ensuite que dans un nombre limité de cas. On peut, cependant, parler d'une situation globale favorable, même si l'enseignement de l'histoire dans le cycle final d'études n'implique pas forcément une épreuve pour tous les élèves dans les examens, lorsqu'ils existent.

De nombreux textes réglementaires s'efforcent, quel que soit le pays, d'encadrer le travail des professeurs et des élèves. Ils se ressemblent sur les objectifs : on veut partout éveiller l'esprit critique à partir d'un travail sur des documents variés, afin de former le citoyen éclairé et tolérant du XXI^e siècle. Mais les contenus proposés expriment une diversité qu'aucune pensée unique ne peut réduire et l'on ne peut que constater, en la matière, l'inégale résistance des nations. Il n'est pas inutile de dresser, à titre d'exemple, un bref tableau de la situation, dans les quinze anciens pays membres de l'Union : on constatera que si la dimension européenne est prise en compte, même de façon inégale, dans certains pays, d'autres, à l'inverse, privilégient avant tout leur histoire nationale, le Royaume-Uni gardant, en ce domaine, l'originalité qui le caractérise assez naturellement.

Des enseignements qui prennent en compte l'Europe

En France, les enseignements du collège évoquent à plusieurs reprises le contexte européen dans lequel s'inscrivent les grandes périodes de l'histoire nationale. Il est également très présent au lycée, mais l'accent mis, de plus en plus, sur le XX^e siècle a pour effet de privilégier l'Hexagone et le monde.

En Italie, le lycée donne une large place à l'Europe (l'unité italienne ne constitue qu'un item dans une grande étude sur les processus d'intégration nationale et les constructions internationales en Europe au XIX^e siècle). Mais, si l'histoire nationale n'est pas privilégiée pour le XX^e siècle, l'approche est, comme en France, plus mondiale qu'européenne.

Quelques petits pays présentent, eux aussi, une orientation un peu plus européenne que celle de la France : le Luxembourg, la Communauté française de Belgique et l'Autriche (envisagée elle-même comme partie du développement européen et mondial, depuis l'empire des Habsbourg jusqu'à l'intégration européenne).

Le Portugal, pour sa part, s'inscrit différemment dans cette dynamique : les connaissances acquises sont mises en perspective et l'histoire nationale sert seulement à nuancer l'évolution générale de l'Europe.

Des enseignements qui privilégient la dimension nationale

En Espagne, la présence des thèmes nationaux est plus forte que dans les pays précédemment cités, mais il est intéressant d'observer que, les programmes étant fixés par les gouvernements régionaux, plusieurs lectures de l'histoire espagnole coexistent.

En Allemagne, l'histoire médiévale est essentiellement celle du premier Reich et, après Waterloo, la plupart des analyses portent sur l'exemple national ; les références à l'étranger, pour le XX^e siècle, concernent seulement l'URSS et les États-Unis.

Les réformes attendues aux Pays-Bas et dans les pays nordiques, devraient renforcer une dimension européenne encore inégalement présente dans l'enseignement de l'histoire.

L'originalité britannique

L'attitude anglaise peut difficilement être classée. En vertu du *National Curriculum*, on essaie d'intéresser l'élève à l'histoire, si possible de manière ludique, à l'école primaire où l'Europe n'est évoquée qu'à propos de la Grèce antique. De 11 à 14 ans, on traite essentiellement de l'histoire britannique. Entre 15 et 16 ans, l'élève qui choisit l'histoire pour l'examen intermédiaire du *GCSE* dépend non plus d'un programme national mais d'un syllabus établi par une centrale d'examen que son établissement a choisie et il peut, éventuellement, acquérir des connaissances sur l'Europe du *xx^e* siècle. Les 7 % d'élèves qui conservent l'histoire en vue du *A-level*, doivent obligatoirement combiner des questions d'histoire britannique, européenne et mondiale. Globalement, on est donc loin au Royaume-Uni d'une approche cohérente de l'histoire de l'Europe.

Le manuel d'histoire franco-allemand

Les terrains de coopération bilatérale avec l'Allemagne sont, on l'a déjà souligné, nombreux et divers. Ainsi les inspecteurs généraux ont-ils travaillé avec nos voisins, à l'occasion d'une dizaine de missions sur place, depuis le début de l'année 2004. Ces rencontres, organisées autour de la création de références communes, avaient des objets aussi variés que la formation de stagiaires d'IUFM, des échanges entre recteurs français et autorités éducatives allemandes ou, encore, les travaux d'une commission sur l'enseignement professionnel.

Mais ce que l'on retiendra surtout ici de cette coopération, c'est le travail qui a été engagé il y a de longs mois et qui aboutit aujourd'hui, sur le thème de l'histoire et de la lecture commune qui peut en être faite par nos deux pays ; aboutissement d'une première étape que concrétise la parution d'un *Cahier des charges* pour un manuel franco-allemand d'histoire ¹.

Le contexte politique

Le Parlement franco-allemand des jeunes a proposé le 23 janvier 2003, à Berlin, au Chancelier fédéral de la République fédérale d'Allemagne et au Président de la République française, la réalisation d'un manuel d'histoire franco-allemand au contenu identique pour les deux pays, afin d'approfondir la compréhension mutuelle.

1. Les développements qui suivent font de larges emprunts au *Cahier des charges* du manuel.

Les deux parties ont donné suite à cette proposition. Le projet a été confirmé par la conférence des ministres-présidents allemands, le 26 juin 2003 à Berlin, ainsi que lors de la première rencontre des *Länder* et des Régions françaises, les 27 et 28 octobre 2003 à Poitiers, en présence du Premier ministre français et du Chancelier fédéral allemand. Le Conseil des ministres franco-allemand, qui s'est tenu à Paris le 13 mai 2004, a réaffirmé la volonté des deux partenaires de voir se concrétiser le projet et précisé le mandat de sa réalisation.

L'utilisation d'un manuel identique a pour but de contribuer à créer les bases d'une conscience historique commune chez les jeunes Allemands et les jeunes Français, dans le processus d'unification européenne. Il s'agit de mettre en lumière les développements historiques partagés ou non et de faciliter les changements de perspective. Le manuel présentera non seulement les époques d'évolution conjointe, d'échanges et de coopération, mais accordera aussi une large place aux conflits, pour mieux faire comprendre aux jeunes générations l'importance de l'héritage historique et la nécessité d'une construction solidaire de l'avenir.

Un groupe de pilotage bilatéral a été chargé de la réalisation de ce projet ; la partie française, composée de dix membres, compte deux inspecteurs généraux de l'éducation nationale. Les travaux de ce groupe ont, d'ores et déjà, abouti à l'élaboration du *Cahier des charges* de ce manuel destiné aux classes de seconde, première et terminale (*Klassenstufen 10/11, 11/12 et 12/13*) et qui comprendra trois volumes.

Il est prévu de réaliser une version allemande et une version française identiques qui seront proposées à partir de 2006, comme manuel classique « usuel » (*regulär*) en Allemagne et en France, à l'instar de tous les autres manuels : il s'agira donc d'un manuel d'histoire destiné aux élèves et non d'un livre sur l'histoire franco-allemande.

La version allemande sera destinée aux élèves de la *gymnasiale Oberstufe* en Allemagne, la version française aux élèves des classes de seconde, première et terminale des lycées d'enseignement général et technologique en France. Il n'y aura pas de version bilingue. Les deux versions seront identiques tant pour le contenu que pour la présentation (maquette, couverture, supports pédagogiques, documents, iconographie, etc.).

Le concept didactique

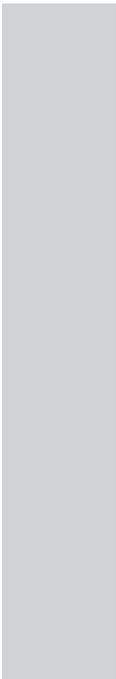
Le cahier des charges donne un certain nombre d'indications relatives au concept didactique des trois volumes ; on en retiendra quelques-unes :

– il s'agit d'un manuel scolaire traitant prioritairement l'histoire européenne, mais intégrant également les thèmes les plus importants de l'histoire mondiale ; les sujets seront traités du point de vue de l'Allemagne et du point de vue de la France, c'est-à-dire en tenant compte des traditions française et allemande d'enseignement de l'histoire ; il ne s'agira pas, par conséquent, d'un livre sur l'histoire des relations franco-allemandes ; ces dernières ne

prédomineront que lorsqu'elles auront joué un rôle essentiel dans l'histoire européenne ;

- le livre est destiné à favoriser un enseignement focalisé sur l'activité personnelle de l'élève ; les textes et documents mis à sa disposition lui permettront d'organiser lui-même une grande partie de son apprentissage, guidé par l'enseignant ; le manuel pourra être complété par un livre du maître ;
- étant données les différentes conceptions des programmes, en particulier des programmes allemands, les parties descriptives avec les textes d'auteurs et les sources devraient être présentées de manière à permettre une recherche à la fois chronologique et thématique ;
- le prix de vente du manuel devra être du même ordre que celui des autres manuels d'histoire des classes de lycée.

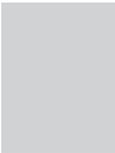
L'histoire de la France et de l'Allemagne, de l'Europe et du monde, lue à plusieurs voix, commentée avec des sensibilités diverses, mais toujours exposée avec le souci d'un message commun, devrait, ainsi conçue, constituer une contribution supplémentaire forte à l'affirmation, chez les jeunes élèves, de leur identité européenne.



TROISIÈME PARTIE

La recherche française à l'heure des choix





Introduction

Jamais sans doute la recherche française ne s'était à ce point trouvée au cœur du débat public. Le mouvement des chercheurs de l'hiver 2004 a été à l'origine d'un foisonnement de réflexions et de contributions émanant d'institutions aussi diverses que le Parlement, l'Académie des sciences, le Collège de France, la Conférence des présidents d'université (CPU), le Conseil économique et social ou le MEDEF. Des constats ont été dressés, des besoins exprimés, des perspectives proposées.

Parmi les points-clés de la réflexion : les liens entre universités et organismes de recherche, l'impact de la politique européenne, le rôle des collectivités territoriales, les rapports entre recherche publique et recherche privée, la question du statut et de l'évaluation des chercheurs.

L'ensemble du débat a préparé et nourri le projet de loi d'orientation et de programmation de la recherche.

Ce débat n'est pas pour autant définitivement clos. Si un domaine de l'action publique appelle l'esprit de vigilance et le souci d'adaptation, c'est bien celui de la recherche parce qu'il engage, plus que d'autres, l'avenir d'un pays. Or, cette activité se joue aujourd'hui sur un marché ouvert où règne, à sa façon, la loi de l'offre et de la demande : la prime revient au mieux offrant (le plus innovant), celui qui répond le mieux aux besoins (la demande d'une société).

La problématique qui gouverne aujourd'hui le champ de la recherche est à la fois multiple et dense. Sans prétendre l'épuiser, trois questions majeures paraissent la résumer :

- Comment mieux situer ses acteurs, notamment dans le concert européen ?
- Comment aider le dispositif à s'adapter à ses missions ?
- Comment mieux valoriser ses résultats et ses produits ?

Les acteurs de la recherche : l'emploi scientifique en Europe et en France

La construction d'un espace européen étendu à vingt-cinq pays membres, comme la volonté d'y accroître sensiblement l'effort consacré à la recherche et au développement, exigent une meilleure connaissance des carrières scientifiques et de leurs particularités nationales. L'exercice est plus nécessaire encore au moment où la France se trouve engagée dans un large débat interne sur son appareil de recherche et de développement technologique.

L'IGAENR a donc conduit, en 2003-2004, à la demande du ministre délégué à la recherche, un travail visant à « regarder si la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche [nécessitait] des adaptations statutaires, notamment pour favoriser la mobilité »¹.

L'analyse s'est appuyée principalement sur une étude comparative des solutions adoptées dans différents pays de l'Union européenne, notamment l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni – même s'il est difficile d'établir des comparaisons sur des paramètres tels que le niveau des salaires ou les parcours professionnels des chercheurs.

De ces investigations menées au sein de l'Union, une problématique foisonnante se dégage : le système de recrutement et de promotion des enseignants-chercheurs doit-il être conservé en l'état ou doit-il relever des établissements où les postes sont affectés ? À côté des statuts de titulaires, y a-t-il une place, et laquelle, pour le recrutement de contractuels à durée déterminée ? Plus généralement, le temps n'est-il pas venu d'accompagner la gestion des ressources humaines par une approche plus globale des carrières scientifiques qui renforce l'attrait du métier chez les jeunes et qui mette un terme au sempiternel débat sur « les chercheurs à vie » ? Autant de questions qui engagent celles du statut, de la place et du rôle de l'emploi scientifique.

1. *Les carrières scientifiques : une approche fondée sur des éléments d'analyse comparative européenne*, octobre 2004, consultable en ligne.

On s'en tiendra ici à quelques interrogations essentielles : quel est l'enjeu actuel ? Comment se pose, dans ce contexte, la question de la mobilité des chercheurs ? Comment améliorer, dès lors, la gestion de l'emploi scientifique ?

L'enjeu actuel : un objectif de fort développement

Le défi à relever

Il n'est pas inutile de rappeler d'abord le contexte historico-politique et l'environnement sociologique du problème posé.

Les Conseils européens de Lisbonne (2000) puis de Barcelone (2002) ont décidé de faire progresser, au sein de l'Union européenne, les dépenses totales, publiques et privées, consacrées aux activités de recherche et de développement, de leur niveau actuel de 1,9 % du produit intérieur brut (PIB) à 3 % d'ici à 2010. Il s'agissait, selon les termes retenus à Lisbonne, de créer l'« économie du savoir la plus compétitive du monde ».

La réalisation de cet objectif de 3 % du PIB implique de porter la densité des effectifs de chercheurs, rapportés à la population active, de 5,7 pour mille à 8 pour mille, soit une augmentation de 1 200 000 personnes, dont 700 000 chercheurs (et 500 000 personnels d'accompagnement). Ce saut, à la fois quantitatif et qualitatif, représentera l'un des défis majeurs du 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRDT) européen.

Ce fort accroissement des compétences scientifiques et technologiques en Europe exige la formation et le recrutement de nombreux chercheurs ainsi que l'accueil d'universitaires de haute qualification extérieurs à l'Union.

Les ressources humaines disponibles, en effet, ne suffiront pas. En 2001, par exemple, 82 500 doctorats ont été décernés dans l'ensemble des vingt-cinq pays qui constituent l'actuelle Union (dont 24 800 en Allemagne, 14 150 au Royaume-Uni, 10 400 en France). Les États-Unis se trouvent dans une situation comparable : la même année, 44 800 doctorats y ont été délivrés, d'où le recrutement de milliers de docteurs venus de l'extérieur.

En raison de cette pénurie des qualifications, et au moment où il faut faire face à des besoins croissants, une concurrence mondiale forte s'exerce sur ces ressources rares. Il est donc essentiel de savoir attirer des scientifiques pour espérer conserver un potentiel de haut niveau, d'autant qu'on observe partout dans le monde, à l'exception de la Chine, un relatif désintérêt des jeunes à l'égard des carrières scientifiques.

La réponse passera sans doute par une politique volontariste et sélective en matière d'immigration d'une main-d'œuvre scientifique et technique hautement qualifiée. Cette main-d'œuvre risque toutefois d'être très disputée et difficile à conquérir si l'on observe la dynamique actuelle des migrations internationales étudiantes : à eux seuls, les États-Unis accueillent près d'un tiers des étudiants en mobilité et exercent en particulier une forte attraction sur ceux en provenance du monde asiatique, qui représentaient 51 % des étudiants accueillis aux États-Unis durant l'année académique 2002-2003.

La situation des principaux pays européens au regard de cette ambition

La situation de départ diffère selon les pays

L'objectif de 700 000 chercheurs supplémentaires à recruter implique, de la part de nombreux pays, un effort vigoureux qui doit commencer dès l'enseignement scolaire du premier degré. Le taux de 8 chercheurs pour 1 000 actifs, déjà atteint et même dépassé dans les pays du nord (Suède, Finlande, Norvège) ne l'est ni en France (7,2 en 2001) ni en Allemagne (6,8), pays qui toutefois dépassent la moyenne des vingt-cinq membres de l'Union européenne (5,6). Les États riverains de la Méditerranée, tels l'Espagne et l'Italie, affichent des taux en deçà de cette moyenne (respectivement 5 et 2,8). Le Royaume-Uni ne fait guère mieux (5,5 en 1998). L'Irlande, dont le ratio de 5 pour 1 000 est faible, sera dans l'incapacité, avec ses seules ressources, de passer comme elle le souhaite de 12 761 chercheurs (personnes physiques) en 2000 à 22 916 en 2010, car son potentiel universitaire de formation à la recherche est insuffisant.

Sur le plan de l'investissement financier, on observe une concentration de l'effort dans quelques pays : Allemagne, France, Royaume-Uni. En 2001, ils représentaient à eux seuls près de 75 % du montant total des dépenses de l'Union européenne dans ce secteur. Ainsi, en Allemagne, le budget du ministère de la recherche a crû de 25 % depuis 1998.

Sur celui des ressources humaines, on enregistre, depuis 1997, une progression très importante des effectifs de chercheurs en Espagne, en Finlande et en Irlande. Ces trois pays recueillent les bénéfices d'une politique programmée : augmentation de la production annuelle de docteurs, actions de sensibilisation et de promotion en direction des jeunes et spécifiquement des jeunes filles, augmentation des bourses et mise en place de programmes pour les post-doctorants (Espagne), alors que la progression du potentiel humain de la France et de l'Allemagne demeure, pour la période considérée, inférieure à la moyenne européenne.

Ce panorama, au travers des indicateurs et des données utilisés, permet de distinguer trois groupes de pays et deux situations plus atypiques :

- l'Espagne et l'Irlande se caractérisent par une politique volontariste et continue de mise à niveau de leur potentiel scientifique et technique et des performances qui, pour certaines, dépassent en valeur relative celles des pays dont le potentiel est plus élevé ;
- la triade traditionnelle, Allemagne, Royaume-Uni et France, bien que pays à fort potentiel, manifeste une évolution irrégulière au cours des dernières années ;
- l'Italie et la Belgique présentent elles aussi des résultats irréguliers et peinent à entrer dans le cercle des pays de la triade (pour la seconde, essentiellement en raison de sa taille) ;
- enfin apparaissent deux pays plus atypiques et aux performances opposées : d'un côté, la Finlande dont les résultats sont brillants même s'ils doivent être pondérés par les dimensions mêmes du pays, de l'autre la Pologne qui, même si elle dispose de solides atouts et se situe en tête des dix États qui ont rejoint l'Union au 1^{er} mai 2004, a encore beaucoup de chemin à parcourir.

L'organisation du dispositif de la recherche varie aussi d'un pays à l'autre

En France, tout d'abord, le dispositif repose sur un système dual où la recherche s'effectue à la fois dans des entités spécialisées, les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) que sont les universités.

La loi de 1982 a voulu en effet créer, à travers les EPST, des structures originales. Il en résulte une multiplicité des opérateurs : une vingtaine d'organismes de recherche à côté de 150 établissements publics d'enseignement supérieur et plusieurs grandes fondations (tel l'institut Pasteur) à financement public prépondérant.

Si la dualité universités-organismes de recherche est au centre des débats actuels, il faut veiller toutefois à ne pas exagérer le poids de cette dichotomie. En effet, au travers des unités mixtes de recherche (UMR), l'imbrication entre les EPST et les EPSCP est très forte, puisque 80 % des activités du centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), par exemple, se font en milieu universitaire et que les enseignants-chercheurs sont maintenant majoritaires dans les unités mixtes avec le CNRS.

Certains pays disposent d'un système comparable au nôtre, cependant que d'autres confient en totalité leur recherche publique à leurs universités.

Les universités européennes emploient 34 % de l'ensemble des chercheurs, et assurent 80 % de la recherche fondamentale. D'importantes disparités existent d'un État à l'autre, avec des variations qui vont presque du simple au triple : ainsi, 26 % seulement des chercheurs allemands exercent

dans les universités, contre 55 % en Espagne. En France, près de 60 % des effectifs rémunérés comme chercheurs relèvent des universités, sans tenir compte des chercheurs des EPST accueillis dans les UMR universitaires.

La tendance générale actuelle enregistrée dans les différents pays observés aboutit à conforter la place de l'enseignement supérieur en matière de recherche. C'est de tradition au Royaume-Uni, où il n'existe pas, à proprement parler, d'organismes de recherche (mais des agences de financement) et où les universités sont maîtres d'œuvre aussi bien de la recherche fondamentale que de la recherche appliquée. La valorisation des résultats est également l'affaire des universités qui y puisent d'importantes ressources propres. En Allemagne, la recherche publique est réalisée à parts égales par les universités et les organismes de recherche. La responsabilité des premières est confiée aux *Länder*, celle des seconds placée sous la responsabilité du gouvernement fédéral et des *Länder*. Les financements sont répartis par une commission mixte gouvernement central/régions. En Espagne et en Italie, où la politique de recherche se fonde à la fois sur les universités et sur des organismes de recherche, l'université devient l'élément fort d'une stratégie de développement. En Finlande, les universités sont impliquées dans des centres de recherche associant des laboratoires sous tutelle de plusieurs ministères¹ et des laboratoires privés. Là aussi, le rôle des universités est appelé à se renforcer dans une perspective de développement de la recherche fondamentale.

L'état des ressources humaines

Problèmes communs, réponses particulières

Les systèmes européens sont confrontés à des problèmes similaires : renouvellement des enseignants-chercheurs, nécessité de recruter de jeunes scientifiques, accueil de chercheurs étrangers... La plupart s'efforcent de moderniser leurs structures et de mettre en place des mesures destinées à attirer les jeunes chercheurs et à faciliter leur entrée dans les carrières scientifiques.

Chaque pays apporte cependant des réponses spécifiques. Ainsi, l'Allemagne a développé, à l'intention de jeunes chercheurs, le dispositif dit des *Junior Professoren* : il s'agit de doter les jeunes scientifiques sélectionnés d'un budget qui, durant trois ans, leur permet de recruter du personnel, d'acheter du matériel et de conduire une recherche. Elle a, par ailleurs, organisé une meilleure évaluation et introduit des éléments de rémunération au mérite.

Le Royaume-Uni met l'accent pour sa part sur le recrutement de post-doctorants et sur des centres d'excellence dont la configuration permet de fortes concentrations de personnels, tandis que l'Espagne accomplit un effort sans précédent pour accroître son potentiel humain scientifique et technologique.

1. Le plus important étant celui chargé du commerce et de l'industrie.

Le « paradoxe français »

S'agissant de la France, il n'est pas inutile de rappeler quelques données démographiques qui caractérisent sa situation.

La population concernée est, d'une part, celle des chercheurs et enseignants-chercheurs, d'autre part, celle des techniciens et ingénieurs. L'âge moyen de la population globale des chercheurs des EPST et des enseignants-chercheurs des universités s'établit, sur la base des effectifs recensés au 31 décembre 2002 ¹, à 47,2 ans, les premiers ayant un âge moyen légèrement moins élevé (46,3) que les seconds (47,5). S'agissant des personnels d'accompagnement de la recherche, leur âge moyen est quasiment équivalent d'une catégorie à l'autre (respectivement 44,4 et 44,6).

Le taux de départ (retraites et hors retraites) des chercheurs des EPST et des enseignants-chercheurs, en calcul tendanciel, sur la période 2003-2012, s'établit en moyenne annuelle à 4,6 %, toutes disciplines confondues. Ainsi les départs en retraite, sur l'ensemble de la période considérée, toucheront 36 % de ces populations, et 50 % des personnels d'accompagnement actuellement en fonction dans les EPST.

Ces données illustrent les profonds changements qui affecteront la communauté scientifique française dans les années à venir. La répartition par tranches d'âge dans cinq pays de notre échantillon, établie à partir de catégories de personnels hétérogènes qui ne permettent pas une comparaison terme à terme, montre que 49 % seulement des enseignants-chercheurs en France ont moins de 50 ans, largement devancés par la population des lecteurs et professeurs britanniques (72 % de moins de 50 ans) et celle des scientifiques espagnols de toutes qualifications (67,8 %).

Les éléments d'information disponibles autorisent par ailleurs à penser que la France est, parmi les pays européens, un de ceux où l'entrée dans la carrière se fait le plus précocement. Là réside « le paradoxe français » : une carrière relativement longue, un âge moyen de chercheurs et d'enseignants-chercheurs actuellement élevé mais un début de carrière dans le secteur public plus précoce que dans d'autres pays partenaires – hors le Royaume-Uni, pour des raisons qui tiennent, comme on le verra, à son régime de recrutement contractuel.

Des rémunérations de niveau comparable

Parmi les facteurs de l'attractivité de la profession, le salaire est rarement présenté comme un facteur déterminant dans le choix de cette activité. La prudence reste toutefois de mise, d'autant que la féminisation croissante que l'on constate dans des pays comme l'Italie résulte davantage de l'abandon par les hommes d'une profession à tort ou à raison jugée insuffisamment

rémunératrice que d'une politique volontariste en faveur de l'accès des femmes aux métiers de la recherche.

Il est difficile de comparer les salaires au sein de l'Union alors que les obligations de service, par exemple, ou encore la structure même des rémunérations (parts du salaire fixe et des indemnités) diffèrent selon les pays et que les données sont disséminées et parfois indisponibles.

En début de carrière, on observe une cohérence des niveaux, avec toutefois quelques écarts. Après le Royaume-Uni, l'Espagne semble offrir les meilleures conditions aux jeunes chercheurs ou professeurs, mais il faut tenir compte de l'âge élevé de titularisation (35 ou 36 ans). En Allemagne, les montants indiqués n'incluent pas la part variable, que le chercheur négocie directement avec l'université d'accueil. Il en va de même en Italie.

En milieu de carrière, les disparités s'accroissent. L'Irlande présente une progression des rémunérations variable selon les catégories de personnel, avec des montants supérieurs à ceux des autres pays.

En fin de carrière, l'Irlande et la Finlande privilégient nettement le métier de chercheur, l'Italie privilégiant celui de professeur (qui est aussi chercheur). On voit apparaître aussi, à l'échelle européenne, un accroissement sensible des écarts de rémunération selon les États.

De plus en plus, les pays tels l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, où l'attachement au statut de fonctionnaire est, comme en France, une tradition, mettent en place de nouvelles modalités de rémunération comprenant une part fixe et une part variable.

C'est dans ce contexte d'ensemble que s'inscrit la question de la mobilité des chercheurs, levier nécessaire pour relever le défi européen.

La réalisation des objectifs européens pose la question de la mobilité des chercheurs

Mobilité : une notion à préciser

Dans le champ de la recherche, le concept de mobilité recouvre des réalités fort distinctes et imparfaitement appréhendées, auxquelles l'essor de l'espace européen de la recherche et de la formation donne une dimension et une actualité renouvelées : mobilité géographique nationale et internationale, mobilité thématique, mobilité institutionnelle et fonctionnelle.

Un terme polysémique

Il importe de distinguer au moins deux sens différents : le premier, qui se réfère à une mobilité externe, désigne la migration scientifique, le déplacement géographique des chercheurs d'un pays, parfois d'un continent à l'autre ; le second, qui se rapporte à une simple mobilité interne, concerne,

pour chaque chercheur, le fait d'enrichir ses compétences en diversifiant son expérience professionnelle.

Ces deux sens désignent des réalités bien distinctes. Le second – la mobilité interne – est une nécessité pour le chercheur et il convient d'encourager cette diversification de l'expérience. Dans l'activité de recherche plus qu'ailleurs, l'ouverture d'esprit, l'élargissement des horizons, le maintien en éveil de la curiosité, sont en effet des conditions de la fécondité intellectuelle.

En France, cette mobilité fonctionnelle et institutionnelle est présentée dans le code de la recherche comme faisant partie des droits statutaires des personnels : « Les statuts [des personnels de recherche] doivent favoriser [...], sans préjudice pour leur carrière, la mobilité des personnels entre les divers métiers de la recherche au sein d'un même organisme, entre les services publics de toute nature, les différents établissements publics de recherche et les établissements d'enseignement supérieur, et entre ces services et établissements et les entreprises. »¹

On observe toutefois que les dispositions de principe figurant dans le texte législatif cité ne sont assorties, sur le plan du déroulement des carrières, d'aucune gratification explicite pour les chercheurs et enseignants-chercheurs qui se sont astreints à effectuer des périodes de mobilité.

Peut-être est-il temps de mettre un terme aux discours incantatoires sur les bienfaits de la mobilité et de lui reconnaître la place qu'elle mérite. Il est d'abord indispensable de la valoriser en la prenant en compte dans l'évaluation individuelle des personnels. Au delà, il est sans doute souhaitable d'intégrer, dans les statuts des personnels de droit public relevant des universités ou des établissements de recherche, l'obligation d'effectuer au cours de leur carrière une ou plusieurs période(s) de mobilité : mobilité fonctionnelle entre enseignement supérieur et recherche, mobilité géographique entre les lieux de recherche eux-mêmes, mobilité thématique.

Mais c'est évidemment le premier sens du terme, celui de la *mobilité externe*, qui importe dans la problématique envisagée ici. Encore faut-il distinguer mobilité entrante et mobilité sortante, la première étant ici à privilégier. Pour atteindre l'objectif quantitatif arrêté à Lisbonne et à Barcelone, il faudra bien sûr former davantage de chercheurs mais aussi savoir retenir ceux qui auront été formés et en attirer de nouveaux.

L'expatriation durable ou « la fuite des cerveaux »

Le phénomène de l'expatriation durable, autrement appelé « fuite des cerveaux », fait l'objet de débats récurrents et parfois contradictoires qui témoignent autant d'une vive préoccupation que d'un déficit généralisé de données précises.

1. Code de la recherche, partie législative, art. L. 411-3.

Certains éléments disponibles permettent toutefois de resituer le pouvoir d'attractivité d'un grand pays « captateur » comme les États-Unis : plus de 26 000 scientifiques européens ont bénéficié, en 2001, d'un visa pour y travailler ; 75 % des 15 600 titulaires européens de doctorats américains, entre 1991 et 2000, ont déclaré leur intention d'y demeurer ; 5 000 d'entre eux ont trouvé un emploi dans une entreprise américaine. En 1999, 85 000 personnes nées dans l'Union européenne travaillaient aux États-Unis dans la science et l'ingénierie.

Les principaux facteurs d'attractivité, tels qu'ils apparaissent à travers l'exemple américain, semblent être l'état du marché du travail des scientifiques et des ingénieurs, la qualité de l'encadrement et de l'équipement, ainsi que la flexibilité des procédures administratives et managériales et la facilité d'accès à des modes de financement de l'innovation.

À côté du salaire, qui n'est que l'un des éléments du choix de la mobilité, d'autres considérations entrent en ligne de compte : sur le plan personnel, les conditions générales de vie dans un pays donné, la qualité et le coût du système de santé et du système éducatif, la rapidité des communications ; sur le plan professionnel, la renommée des équipes de recherche, les moyens mis à la disposition des chercheurs, leur degré d'autonomie et leurs conditions mêmes de travail.

Comment garder et attirer les chercheurs ?

Par nature, l'activité de recherche est ouverte sur l'international, dans un double contexte de coopération et de concurrence. Cette dernière est d'abord européenne : nos universités et nos organismes de recherche sont en compétition avec ceux d'autres pays, tant pour recueillir les subventions européennes que pour accueillir et retenir les meilleurs étudiants ou les meilleurs chercheurs.

Mais cette concurrence se joue aussi à l'échelle mondiale. Le seul moyen pour l'Europe de maîtriser le phénomène dit de « la fuite des cerveaux » est de faciliter le retour de ses scientifiques et, parallèlement, de rendre plus attractive son offre de formation et de recherche en direction des étudiants et des scientifiques étrangers.

Il importe d'abord d'encourager les chercheurs ressortissants des États membres de l'Union ou des États associés à poursuivre leur carrière en Europe. L'Union européenne propose dans ce but une série d'actions visant à favoriser le développement et le transfert de compétences en matière de recherche, à renforcer et élargir les perspectives de carrière des chercheurs et à promouvoir l'excellence dans la recherche européenne. Ces actions sont désignées maintenant collectivement sous l'appellation « actions Marie Curie » et relèvent du 6^e PCRDT. Il s'agit d'un programme-phare pour le

soutien de la mobilité, doté d'un budget en augmentation de plus de 50 % par rapport au programme-cadre précédent.

Il est essentiel aussi de savoir attirer des chercheurs venus d'ailleurs. La restriction des modes d'immigration depuis 2001 aux États-Unis oriente les étudiants et les scientifiques des pays en émergence, comme la Chine ou l'Inde, vers les pays européens.

Les statistiques montrent qu'en 2001, le Royaume-Uni s'est révélé plus attractif que l'Allemagne, elle-même légèrement plus attractive que la France. Cette dernière dispose, sur la scène internationale comme dans l'espace européen, d'atouts acquis dans certains domaines d'excellence de la recherche et de l'innovation technologique. Ils constituent en eux-mêmes des facteurs d'attractivité pour les étudiants ou les chercheurs étrangers en mobilité, et il faut veiller à ne pas les compromettre par une gestion inadaptée de l'emploi scientifique.

La mobilité sous ses différentes formes (concernant les étudiants avancés relevant des filières scientifiques comme les personnels de recherche, chercheurs, enseignants-chercheurs, cadres et ingénieurs), ainsi que l'amélioration des facteurs d'attractivité internationale des institutions d'enseignement et de recherche de notre pays, constituent des éléments essentiels de l'avenir des carrières scientifiques et techniques. Elles doivent, à ce titre, être des références permanentes de la politique de gestion de l'emploi scientifique.

Un atout possible : l'apport des étudiants étrangers

Dans un contexte international d'ouverture croissante des économies, des cultures et des sociétés, et dans celui, européen, d'une ambition forte en matière de recherche, l'accueil des étudiants étrangers constitue pour des pays comme la France un enjeu essentiel. En effet la principale source de valeur ajoutée des économies développées au XXI^e siècle est – et sera de manière croissante – l'intelligence et sa traduction dans les domaines de la recherche et de la technologie. Un pays développé doit donc non seulement former ses ressortissants au meilleur niveau, mais aussi interagir avec les systèmes des autres pays développés et attirer les meilleurs étudiants d'autres nations.

C'est dire que les conditions d'accueil d'étudiants étrangers prennent une importance particulière. L'IGAENR a précisément conduit, dans le cadre de son programme de travail 2004-2005, une étude sur ce thème ¹.

Cette étude montre que si la situation évolue, elle doit encore être améliorée.

Une situation en lente évolution

■ *Le bilan actuel n'est guère satisfaisant*

❖ Une certaine croissance

L'effectif des étudiants étrangers dans les universités – y compris les instituts universitaires de technologie (IUT) – a connu une diminution de 11,4 % entre 1990 et 1998, passant de 136 306 à 122 142. Ils ne représentaient plus alors que 8,6 % des étudiants inscrits contre 11,5 % en 1990¹. Depuis 1998, la tendance s'est inversée. Les effectifs ont augmenté régulièrement et de façon significative pour atteindre le nombre de 200 588 étudiants en 2003-2004 et représenter 13,7 % inscrits, soit une augmentation de plus de 64 % depuis 1998.

Au-delà des seules universités, cette évolution touche l'ensemble de l'enseignement supérieur. Le nombre des étudiants étrangers y est en effet passé de 149 295 en 1998 à 245 298 en 2003-2004, soit une augmentation de plus de 64 % également.

L'analyse de la population accueillie en France montre qu'elle reste largement constituée d'étudiants issus des pays ayant appartenu à son aire d'influence traditionnelle (Afrique et Maghreb). La politique d'accueil peine à se développer en direction des zones émergentes à fort potentiel de croissance (Asie, Amérique latine). Celles-ci disposent pourtant de systèmes d'enseignement supérieur et de recherche de bon niveau, voire de très bon niveau et présentent, pour nos entreprises, des perspectives de développement qui ne sauraient être négligées. La montée en puissance de l'accueil d'étudiants chinois et le nombre croissant d'étudiants originaires d'Amérique latine ces dernières années marquent cependant un début d'évolution.

❖ Une maîtrise insuffisante

Les établissements, pour l'essentiel, « accueillent » les étudiants étrangers, ils ne les « recrutent » pas. En d'autres termes, les conditions de leur accueil ne permettent pas de s'assurer de leur qualité académique.

Deux grandes caractéristiques se retrouvent, à des degrés divers, dans les trois cycles d'étude : la part de l'accueil véritablement choisi, c'est-à-dire celle des étudiants accueillis à titre institutionnel ou dans le cadre de partenariats organisés par les universités elles-mêmes, est faible voire marginale, en particulier dans les premières années de licence. Contrairement à une idée trop communément admise, cependant, une forme de sélection des étudiants étrangers s'est toujours pratiquée. Elle reste néanmoins essentiellement quantitative et liée à la capacité d'accueil des établissements ou de certaines formations.

1. Source : Dossier DEP n° 153 de juin 2004 et note DEP n° 04-23 de septembre 2004. La plupart des chiffres mentionnés ici proviennent de la même source.

Même pour les étudiants de 3^e cycle, appelés à participer aux activités de recherche, on constate, à quelques exceptions près, la prédominance de ces pratiques de recrutement purement individuelles. Ainsi, dans telle université pourtant centrée sur la recherche de haut niveau et en dépit de l'effort structurant de ses écoles doctorales, l'essentiel de la mobilité entrante se fait en réponse à une demande et non en fonction de priorités de recherche.

❖ Une fréquente absence de stratégie de la part des universités

Tout d'abord, elles n'ont souvent pas de politique claire d'accueil des étudiants étrangers.

Des orientations sont fréquemment déclinées dans le projet d'établissement, parfois dans le contrat quadriennal discuté avec le ministère et les grands organismes de recherche. Le souci de cohérence est partout affiché afin de passer d'une juxtaposition d'initiatives individuelles à de véritables politiques d'ouverture internationale. La volonté de mieux lier les coopérations et les points forts de l'université, notamment dans le domaine de la recherche, et de recentrer les divers partenariats sur un nombre plus restreint de secteurs géographiques jugés prioritaires, est généralement affirmée. Un décalage sensible apparaît cependant entre ces annonces et la réalité.

En outre, les universités connaissent mal les étudiants qu'elles accueillent. Un des constats est, dans la plupart d'entre elles, l'absence de vision précise de la composition de la population de nationalité étrangère, qu'il s'agisse des types de population accueillis ou tout simplement des taux de réussite de ces étudiants. Une telle méconnaissance est d'autant plus étonnante que les tableaux de bord nécessaires à l'établissement d'une politique réfléchie peuvent être obtenus par simple exploitation de données existantes.

Ces constatations, valables pour la quasi-totalité des universités observées, attestent l'absence de contrôle autre que quantitatif exercé par les établissements sur les flux d'étudiants qu'ils accueillent et le caractère souvent incantatoire des déclarations relatives à la politique internationale.

■ *Quoique peu visible, une politique nationale se dégage*

Il existe pourtant les prémices d'une politique nationale relativement récente, désireuse de passer d'un accueil quantitatif à un recrutement qualitatif.

Après la création du grade de master (décret du 30 août 1999), un vaste plan pour l'amélioration de la mobilité a été adopté en 2001. Des orientations nationales ont plus particulièrement été arrêtées en juin 2003 à l'occasion de la première conférence mondiale de l'investissement international. Le Premier ministre a défini alors une politique d'attractivité de la France visant à accueillir les compétences et, au premier chef, les meilleurs étudiants étrangers dans les domaines scientifiques, techniques et managériaux, ainsi que les meilleurs chercheurs.

Un plan gouvernemental d'action pour la mobilité internationale des étudiants a ensuite été arrêté. Le programme incitatif « attractivité de l'enseignement supérieur et innovation pour la mobilité internationale des étudiants », lancé en novembre 2004 et doté pour les deux années 2004 et 2005 d'un budget de trois millions d'euros, constitue certainement le dispositif le plus directement ciblé sur les initiatives permettant d'améliorer l'accueil des étudiants étrangers. Il s'ajoute à d'autres programmes aux objectifs plus larges et qui concernent plus particulièrement telle ou telle région du globe, comme le « fonds incitatif de soutien » destiné à développer des partenariats inter-universitaires avec les États-Unis et renforcer l'intérêt des étudiants américains pour les formations supérieures françaises, ou encore le programme ARCUS (articulation en régions de la coopération universitaire et scientifique), lancé en 2005 en direction des pays émergents et des dix nouveaux entrants dans l'Union européenne et cofinancé par le ministère des Affaires étrangères (un million d'euros) et les régions.

La politique d'attractivité se double d'une politique de qualité. Celle-ci porte à la fois sur l'origine géographique des entrants et sur le niveau académique du recrutement. Depuis 2003, sans remettre en cause l'orientation générale en faveur de l'ouverture européenne et internationale des établissements, un certain nombre d'objectifs plus directement qualitatifs sont retenus : privilégier l'accès en master et doctorat, dans les disciplines scientifiques, juridiques et de gestion, diversifier les origines géographiques des étudiants en accordant une priorité aux pays scientifiquement et technologiquement développés, aux nouveaux membres de l'Union européenne ainsi qu'aux pays émergents, notamment d'Asie et d'Amérique latine.

■ *Un début d'évolution positive*

On enregistre un relatif changement au sein des universités. Nombre d'entre elles s'efforcent de mettre en place de véritables politiques d'ouverture internationale. Il s'agit de substituer aux conventions-cadres, au contenu parfois vague et qui ne trouvent guère de traduction concrète, des accords précis dans lesquels le projet d'accueil d'étudiants étrangers est clairement relié à la notion de réciprocité et d'échanges et repose sur une équipe de recherche bien structurée.

Parallèlement, certains recrutements sur critères d'excellence sont apparus. C'est le cas par exemple à l'Institut d'études politiques, ou à l'Institut d'administration des entreprises (IAE) d'une université lyonnaise. Dans d'autres établissements, il semble bien qu'une timide mais réelle sélection des étudiants étrangers se mette en place, dans le cadre des divers partenariats qui concrétisent leur politique d'ouverture internationale.

En outre, une amorce de diversification des origines géographiques peut être observée. Près de 47 % des étudiants en mobilité en France en 2003-2004 étaient d'origine africaine, 41 000 étant originaires du Maghreb et 26 400 des autres pays d'Afrique. Les étudiants en provenance d'Europe

représentaient 26,4 % des effectifs avec une augmentation de 41 % entre 1998 et 2003, due essentiellement aux étudiants hors Union européenne (dont le nombre a plus que doublé). À cet égard, la mise en place du système des crédits ECTS (*European credits transfer system*) dans le cadre de l'harmonisation européenne LMD (licence, master, doctorat) ne peut que promouvoir la mobilité entre les 32 pays réunis à Prague en mai 2001 et désormais engagés dans le processus. Ils ont insisté sur la nécessité d'impliquer les étudiants et les jeunes chercheurs dans la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de rendre cet espace attractif. Ce sont 42 États qui ont signé, en septembre 2003, la déclaration de Berlin, décidant notamment d'inclure le doctorat dans le processus. Enfin, en mai 2005, ce sont 48 pays qui se sont réunis à Bergen pour faire le point sur le degré d'avancement du processus.

Parmi les pays d'Asie, d'où sont issus 13,8 % des étudiants accueillis, la Chine a fait une percée spectaculaire : plus de sept fois plus nombreux en 2003 qu'en 1998, ses ressortissants sont au nombre de 10 000 environ. Cette évolution est perceptible dans l'ensemble des universités. Le nombre des étudiants des pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud a quant à lui augmenté de près de 74 %. Ces 7 200 étudiants en 2003-2004 ne représentent cependant que 5 % des étudiants accueillis en France.

Ces évolutions, comme ces initiatives, montrent qu'un certain nombre de responsables universitaires estiment qu'une véritable politique de coopération internationale doit se construire et ne peut être la seule résultante aléatoire du laisser-faire.

D'autres améliorations s'imposent

Dans la compétition qui se joue en vue d'attirer les étudiants étrangers, les conditions concrètes de leur accueil sont un élément décisif. Or des handicaps subsistent, qui restreignent l'attractivité de la France. Ils concernent les conditions juridiques, financières et matérielles de cet accueil.

■ *Les modalités d'entrée et de séjour sur le territoire*

Le parcours français, et plus généralement le parcours européen en matière d'entrée et de séjour sur le territoire, à l'exception de la Grande-Bretagne, est plus complexe que celui des autres grands pays de la mobilité étudiante. Il comporte, en effet, trois étapes : l'inscription (conditionnelle) en université, la délivrance d'un visa (par le poste diplomatique), enfin, sur le territoire français, l'obtention du titre de séjour.

Les USA, le Canada, le Royaume-Uni, ont adopté une procédure en deux étapes seulement et délivrent simultanément, dans le pays d'origine, via leurs postes diplomatiques, visa et titre de séjour.

Tout en soulignant qu'il ne s'agit pas d'assouplir les règles de délivrance pour augmenter formellement le nombre d'étudiants étrangers, il

semblerait opportun que la France s'engage dans une simplification de ses procédures en ce domaine.

■ *L'aide financière par l'octroi de bourses*

Elle reste entièrement entre les mains du ministère des Affaires étrangères, sans que les ministères directement chargés de l'accueil des étudiants concernés (éducation nationale, recherche) y soient associés, et au détriment de la prise en compte, dans leur octroi, de critères académiques.

Alors que la plupart des autres pays consacrent leurs programmes de bourses au recrutement des meilleurs étudiants, la France est le seul, parmi les nations de la mobilité étudiante, à ne pas fonder pour l'essentiel sa politique d'attribution de bourses sur des critères d'excellence académique mais sur des critères de coopération.

Depuis plusieurs années, la CPU demande à participer au pilotage du dispositif. Pour limité qu'il soit, ce dispositif, en effet, pourrait constituer un levier stratégique pour une politique de recrutement d'étudiants étrangers en conformité avec les besoins de notre enseignement supérieur et de notre recherche.

■ *Les conditions d'hébergement*

Si les universités se sont longtemps désintéressées de la question du logement des étudiants étrangers accueillis à titre individuel, une politique de contractualisation entre les universités et les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) se développe progressivement depuis la rentrée 2003. Elle a vu la signature de contrats comportant systématiquement un volet relatif à l'accompagnement des étudiants étrangers. L'objectif est de parvenir à une régulation des flux qui permette de mieux anticiper les conditions d'accueil.

Il s'agit là d'un point très sensible. Le logement constitue un élément déterminant dans l'accueil des étudiants étrangers et participe aux enjeux de la mobilité internationale. En tout état de cause, une politique de l'accueil ne saurait exister sans l'infrastructure nécessaire à l'hébergement des étudiants accueillis.

On le voit, la priorité désormais accordée à l'excellence et à l'innovation, dans le cadre d'une forte compétition internationale, va progressivement conduire la communauté universitaire à privilégier la collaboration avec les autres pays du nord ou avec les pays émergents dont les systèmes universitaires et de recherche sont d'emblée capables de participer à de véritables partenariats tant en formation qu'en recherche.

Il en découle la nécessité de faire plus précisément le partage, dans l'accueil d'étudiants étrangers, entre ce qui relève d'une politique de recrutement de compétences (qui est de la responsabilité de l'éducation nationale et des universités) et ce qui relève d'une volonté de coopération et d'aide au développement en faveur des pays les plus défavorisés et, plus largement, du

devoir de solidarité avec les pays du sud. Celui-ci nécessite la mise en œuvre de politiques vigoureuses qui devraient permettre de mieux répondre aux besoins et d'abaisser le coût des formations pour les étudiants de ces pays.

Pour précieux qu'il soit, cet apport des étudiants étrangers ne représente cependant qu'un aspect de la mobilité des chercheurs, comme celle-ci n'est elle-même qu'un des moyens de réaliser les objectifs de développement. Un autre de ces moyens, décisif, consiste en une meilleure gestion de l'emploi scientifique.

La réalisation des objectifs exige aussi une meilleure gestion de l'emploi scientifique

La question du statut : emploi permanent ou à durée déterminée ?

Dans son rapport public 2003, la Cour des comptes s'interrogeait sur les conséquences, pour les chercheurs, de leur statut de fonctionnaire : « [Cette] formule statutaire les inscrit dans une perspective de carrière de quarante années alors que l'activité de recherche évolue avec les âges de la vie : temps de formation, temps de création, temps d'animation et de gestion d'équipes. » La Cour se prononçait en faveur d'un débat sur « une gestion équilibrée des différentes formes d'emploi qui rendrait l'appareil public de recherche capable notamment d'accueillir un plus grand nombre de jeunes chercheurs ».

C'est toute la question du statut du chercheur qui se trouve ainsi posée. Celui de fonctionnaire est-il le plus approprié, le plus favorable à la vitalité de la recherche ? Sans doute assure-t-il la sécurité et la garantie de la durée qui rendent possibles les démarches de projet ; mais il porte aussi, en lui-même, le risque de la routine et de l'« enkystement » stérilisant.

Si l'on raisonne en termes d'équilibre entre différents statuts au sein du dispositif de recherche, la question devient alors : quelles parts respectives accorder à l'emploi permanent et au contrat à durée déterminée ? Ce dernier est-il un atout ou un pis-aller, une formule satisfaisante ou un palliatif pour mieux atteindre les objectifs fixés ?

La situation sur le marché de l'emploi scientifique au sein de l'Union européenne

Certains pays de l'Union ne font pas de l'emploi permanent de fonctionnaire la pierre angulaire de l'organisation de leur recherche. Tel est le cas, par exemple, de la Finlande ou du Royaume-Uni.

■ *La Finlande*

Depuis les années 1990, la Finlande s'est distinguée par une politique « à marche forcée » dont les objectifs étaient clairs : augmentation des effectifs étudiants, amélioration du niveau de qualification, formation à la recherche, accroissement du nombre de doctorats et de chercheurs.

Parmi ces nouveaux venus, 60 % obtiennent des contrats permanents et 40 % des contrats à durée déterminée. Dans un tel environnement qui favorise la mobilité des chercheurs, les contrats à durée déterminée apparaissent comme une étape dans le cheminement normal d'une carrière et non comme un handicap, une source d'incertitude et d'inquiétude. À ce titre, le régime finlandais se révèle intéressant : le contexte économique en matière d'emplois de chercheurs permet une grande fluidité dans les parcours individuels ; le contrat à durée déterminée dans le secteur public devient un instrument pertinent car il est au service d'une politique et d'un programme d'action. On ajoutera que le taux de chômage des chercheurs se situait, en 2000, à 1,5 %.

■ *Le Royaume-Uni*

Le contrat à durée déterminée y est très répandu. Il est présumé offrir divers avantages : la mobilité qu'il induit et le renouvellement important qu'il permet ; l'absence de risque financier pour les universités qui peuvent embaucher en fonction de leurs capacités de financement ; et même la qualité de la recherche, telle qu'elle apparaît à travers le *Research assessment exercise*, dans les laboratoires qui emploient le plus de chercheurs en contrat à durée déterminée (CDD).

Des réserves s'expriment cependant. Les parlementaires britanniques, en particulier, estiment que les inconvénients de la multiplication des contrats à durée déterminée ne sont pas négligeables.

D'abord du point de vue des chercheurs : certains enchaînent les CDD pendant plus de vingt ans ; l'absence de continuité rend difficile pour eux tout plan de carrière ; le manque de sécurité de l'emploi peut avoir une incidence préjudiciable sur leur état d'esprit.

Ensuite, du point de vue de la recherche scientifique elle-même : il est difficile d'évaluer *a priori*, au moment d'une demande de financement, la durée exacte d'un projet ; la situation des chercheurs, dans l'obligation de se mettre en quête d'un nouveau poste avant même la fin de leur contrat, n'accroît pas leur motivation et leur concentration sur leurs projets de recherche en cours ; le manque de continuité enfin au sein des équipes de recherche est de nature à freiner l'avancée des travaux.

Le caractère systématique de la politique de recrutement du Royaume-Uni est ainsi susceptible d'engendrer des effets pervers sur le dispositif de recherche lui-même. Peut-on en effet asseoir à long terme une politique de recherche sur un potentiel humain certes mobile et motivé, sans

doute innovant, mais aussi instable, recruté dans le cadre de projets ponctuels, sans perspective de parcours professionnel ?

C'est pourquoi, sans remettre en question la politique de recrutement sur contrats à durée déterminée, le Royaume-Uni mesure désormais ses limites et ses risques. Une loi votée en 2002 prévoit d'ailleurs que tout renouvellement de contrat signé après une durée d'emploi de plus de quatre ans doit se faire sur la base d'un contrat à durée indéterminée.

■ *Le cas allemand*

L'Allemagne, tout en ayant une approche des carrières des enseignants-chercheurs comparable à celle de la France et des pays du sud, a adopté des mesures intéressantes visant à rendre attractives les carrières de chercheurs et à lutter contre l'exode des jeunes chercheurs.

Le principal dispositif est celui, déjà évoqué, des *Junior Professoren*, dont l'objectif est de permettre à des jeunes d'enseigner et de faire de la recherche de manière autonome dès l'âge de 32 ans. La durée du contrat ne peut excéder six ans (deux fois trois ans). Après les trois premières années, le jeune scientifique est évalué : soit son contrat est renouvelé dans la perspective d'obtenir une chaire de professeur, soit il bénéficie d'une nouvelle période de trois ans pour se reconvertir.

Le CDD peut ainsi être l'instrument d'une politique volontariste. L'Italie, où les emplois permanents constituent le socle fort du système de recherche, développe elle aussi les contrats à durée déterminée. Il en est de même en Espagne, où la part des contrats à durée déterminée tend à s'accroître, comme le moyen de réaliser une stratégie globale en matière de recherche scientifique. Grâce aux programmes nationaux de professionnalisation, l'Espagne propose à ses jeunes chercheurs des contrats temporaires qui ne se substituent pas aux emplois permanents mais s'intègrent dans un parcours professionnel dont ils constituent la première marche.

Même si chaque pays procède selon une approche qui lui est propre, la tendance au sein de l'Union européenne est donc plutôt à un renforcement du recours au contrat à durée déterminée.

L'enjeu auquel chacun se trouve confronté face au renouvellement de ses chercheurs, rendu indispensable en raison à la fois de l'évolution démographique (nombreux départs en retraite) et des objectifs de croissance du potentiel humain de l'Union européenne, est en fin de compte le suivant : comment rendre attractive une profession, en créant des conditions d'exercice, un environnement financier et social dignes, sans entrer pour autant dans une mécanique de création de postes de « chercheurs à vie » ?

Les leçons à retenir pour la France

À l'origine, la fonctionnarisation des personnels de recherche, aspect majeur de la loi de 1982, s'accompagnait de conditions dérogatoires propres à favo-

riser la mobilité, l'ouverture et la liberté intellectuelle : absence de conditions de nationalité pour le recrutement, dispositions favorisant la coopération avec la sphère économique (possibilités d'intéressement des chercheurs, rémunérations sur contrats de recherche...), principe d'évaluation systématique des chercheurs.

Aujourd'hui, cette fonctionnarisation apparaît en relatif décalage avec la tendance générale des autres pays. On lui oppose volontiers la flexibilité, la souplesse et la réactivité qui caractériseraient le système anglo-saxon.

Il convient cependant d'accorder une attention particulière à la notion controversée de « chercheur à vie », fréquemment avancée lors des débats sur les modes de titularisation et de contractualisation des emplois scientifiques. Cette controverse repose sur des présupposés qui ne répondent pas nécessairement à une approche réaliste des carrières scientifiques.

Ceux qui estiment que la recherche est une activité transitoire dans sa phase féconde s'interrogent légitimement sur la compatibilité entre cette activité et le statut de fonctionnaire. Pour eux, à partir d'un certain âge, le chercheur ne contribue plus directement à l'avancée des connaissances, des savoir-faire, des développements technologiques. Les nombreux contre-exemples ne parviennent pas à relativiser une opinion partagée en partie par la communauté scientifique. Ce point de vue conduit en outre à dévaloriser des tâches qui sont pourtant des composantes organiques des carrières scientifiques telles que l'enseignement, la direction de laboratoire ou de projets collectifs, l'expertise, l'activité de consultant, l'administration de la recherche, etc.

La connotation négative attachée à la notion de « chercheur à vie » réduit ainsi le rôle social du chercheur à l'alternative « produire de la science ou quitter la carrière ». Il y a sans doute une erreur de jugement dans la liaison implicite opérée entre précarité et efficacité d'une part, fonctionnarisation et immobilisme d'autre part.

C'est dans la distinction entre emplois permanents mais diversifiés ou emplois temporaires qu'une gestion réfléchie des ressources humaines reprend ses droits. Il ne s'agit pas d'accorder une rente à vie à des chercheurs qui ne le méritent pas. Mais il ne s'agit pas non plus de négliger, au sein même des carrières, la part qui peut être consacrée à des activités indispensables au développement de la recherche, dans le secteur public comme dans le secteur privé. La considération portée à la pluralité des métiers de la recherche est encore largement à conquérir.

Ce préalable étant levé, la situation est la suivante.

Tout d'abord, dans la recherche publique française, la part des CDD demeure limitée. Toutes catégories de personnels confondues, quels que soient les organismes employeurs, le total de contractuels régis par un contrat à durée déterminée, y compris les boursiers, ne représente que 19 % de l'ensemble des personnels – hors centres hospitalo-universitaires (CHU).

En second lieu, la notion de CDD soulève encore des inquiétudes. Ainsi, la pratique du recrutement de jeunes chercheurs sur contrats à durée déterminée, pour partie dans un premier temps, puis éventuellement systématisée, a occupé une place importante dans les débats sur la politique de l'emploi scientifique et technique.

La situation pourrait cependant évoluer. En effet, d'autres éléments sont à prendre en compte :

- le nombre de chercheurs pour 1 000 actifs en 2001, bien que supérieur à la moyenne européenne (7,2 contre 5,6), reste largement inférieur aux taux de la Finlande (15,6) ou de la Suède (10,6), des États-Unis (environ 9) ou du Japon (10,2) ;
- il sera nécessaire de recruter, d'ici à 2010, suffisamment de chercheurs pour répondre au renouvellement des générations et aux ambitions européennes visant l'objectif des 3 % du PIB. La question du statut sera alors relativement secondaire par rapport à celle du recrutement lui-même ;
- aujourd'hui, beaucoup de jeunes chercheurs souhaitent pouvoir évoluer, être mobiles et s'enrichir d'expériences diverses. La question des contrats à durée déterminée ne constitue pas pour eux un problème de fond dès lors que le CDD s'inscrit dans une vraie perspective de parcours professionnel.

Si l'on s'inspire des expériences étrangères, une politique de recrutement doit être conçue comme un levier stratégique à long terme. À condition qu'ils ne soient pas ressentis comme des facteurs de précarité et de démotivation, les contrats à durée déterminée peuvent apporter des marges de souplesse. En conséquence, ils doivent prendre place dans une politique d'orientation et de soutien à l'insertion professionnelle des bénéficiaires.

On ajoutera que le nouveau cadre budgétaire, tel qu'il résulte des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), implique une profonde modification de l'approche des carrières. Elle fait émerger les notions de performance et de métier. En privilégiant cette dernière, elle devrait se dégager d'une gestion centrée exclusivement sur le statut.

La préparation de l'avenir

Renforcer le vivier existant

Pour accroître les ressources disponibles, il importe au premier chef de développer les mesures en faveur des jeunes chercheurs.

La condition des jeunes docteurs en situation précaire et l'aménagement des débuts de carrière des maîtres de conférence constituent deux aspects névralgiques d'un même problème : celui de l'efficacité du dispositif de la formation doctorale pour la constitution du potentiel national de recherche. Derrière ces deux questions se pose en effet le problème, économiquement et socialement de grande importance pour le pays, des débouchés auxquels peuvent prétendre les jeunes docteurs et les post-doctorants

au terme d'une formation longue, difficile et coûteuse. Alors que la France compte parmi les nations qui forment le plus de docteurs, il est peu acceptable que le potentiel humain constitué soit mal utilisé. C'est une question évidemment cruciale pour les jeunes qui se trouvent actuellement à la charnière de la formation et de l'activité professionnelle ; elle est plus essentielle encore pour l'image du doctorat et l'attractivité des professions scientifiques auprès des générations montantes.

Diverses mesures peuvent être préconisées :

- poursuivre et étendre le dispositif de contrats post-doctoraux d'une durée d'un ou deux ans, en facilitant l'insertion professionnelle des bénéficiaires à l'issue de leur contrat (il risquerait sinon de n'être qu'un instrument d'entretien de la précarité) ;
- prolonger les efforts de l'association Bernard Gregory pour promouvoir le titre de docteur et les compétences qui lui sont attachées dans le cadre des conventions collectives et auprès des groupements professionnels. Le cursus LMD, qui confère au doctorat la portée d'un « passeport européen », devrait être un vecteur de cette promotion ;
- développer les conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE). Leur accueil montre que le doctorat préparé en concertation avec une entreprise est un titre apprécié. Ces conventions, dont le nombre a été porté en 2004 de 800 à 1160, rencontrent un succès indéniable. Plus de 10 000 doctorants ont pu ainsi bénéficier depuis 1981 d'un contrat de travail avec une entreprise pour y conduire leurs travaux de thèse. Selon la dernière enquête menée par l'Association nationale de la recherche technique, gestionnaire déléguée du dispositif, 20 % des CIFRE ont débouché sur un contrat à durée indéterminée. Au terme de leur convention de trois ans, 67 % des bénéficiaires ont obtenu un emploi en entreprise et 10 % dans la recherche publique. Enfin, 84 % des entreprises déclarent avoir bénéficié, à l'issue de l'expérience, de retombées scientifiques ou industrielles ;
- organiser un dispositif de décharges partielles de service d'enseignement au bénéfice de jeunes maîtres de conférence engagés dans un projet de recherche. Une telle mesure, qui aurait pour contrepartie une charge accrue en matière de recherche, soumise à un suivi régulier et à une stricte évaluation, favoriserait le rapprochement des corps d'enseignants-chercheurs et de chercheurs.

Constituer le vivier futur

La formation à et par la recherche constitue le « cœur de métier » de l'université. En conséquence, c'est sur l'ensemble de la chaîne de formation universitaire que doit reposer l'effort des universités pour promouvoir les activités de recherche.

L'attention doit se porter particulièrement sur la promotion des filières universitaires de formation scientifique dont la désaffection relative, dans certaines disciplines, notamment de la part des étudiantes, peut avoir

un impact fâcheux sur le nombre de diplômés d'études approfondies (DEA) et de doctorats présentés chaque année.

L'extension du vivier de futurs chercheurs passe plus globalement par une politique de remotivation des jeunes en faveur des carrières scientifiques, par la revalorisation des études scientifiques et par une démarche générale favorisant la diffusion de la culture scientifique et technique.

De toute évidence, la réalisation des objectifs de Lisbonne et de Barcelone comporte bien des exigences, en termes de recrutement comme en termes d'attractivité.

Les expériences étrangères de conduite des réformes montrent que nos partenaires ont révisé, ces dernières années, souvent profondément, leurs modes d'intervention dans les domaines de la recherche et de l'enseignement supérieur afin de s'adapter à la concurrence internationale et d'attirer chez eux les meilleurs étudiants et les meilleurs chercheurs.

Le défi qui est actuellement le nôtre est de réaliser rapidement les adaptations nécessaires pour rendre notre dispositif de recherche et d'enseignement supérieur plus performant et plus attractif qu'il ne l'est actuellement. L'effort à conduire passe par un infléchissement de notre politique d'accueil des étudiants étrangers et, davantage encore, par une gestion appropriée et plus souple des ressources humaines.

La loi organique relative aux lois de finances, qui peut se révéler un incomparable instrument d'évolution dans le champ de la recherche comme dans celui des autres politiques publiques, constitue un atout pour les rénovations à opérer.

Il reste que la question de l'emploi scientifique, pour essentielle qu'elle soit, n'est qu'un aspect d'une problématique plus large, qui est celle de l'adaptation de notre dispositif de recherche à la réalité des temps et aux missions qui sont aujourd'hui les siennes.

Comment mieux adapter le dispositif de recherche à ses missions ?

Pour mieux répondre aux missions que la nation lui assigne, le dispositif doit se transformer et s'adapter, en renforçant le lien formation-recherche et en fédérant des forces jusque-là dispersées, en s'efforçant de simplifier l'administration de ses unités de base, enfin en instaurant de nouveaux rapports entre recherche et territoires.

Renforcer le lien formation-recherche et fédérer des forces jusque-là dispersées

Renforcer le lien formation-recherche : la mise en place du LMD

Le décret du 8 avril 2002 portant application au système français d'enseignement supérieur de la construction de l'espace européen définit une architecture organisant les études autour de trois grades : licence, master et doctorat (LMD), établissant ainsi, à travers les deux derniers de ces grades, un lien organique entre formation et recherche.

L'étude conduite cette année par l'IGAENR sur la mise en place de ce dispositif a montré combien il pouvait être, à cet égard, un puissant levier d'évolution ¹.

La mise en place est d'ores et déjà très avancée

Dès la rentrée 2004, 75 % des universités françaises étaient entrées dans le système LMD, certaines d'entre elles ayant souhaité anticiper sur le calendrier de la contractualisation qui avait été retenu comme cadre de la réorga-

1. *La mise en place du LMD (licence-master-doctorat)*, IGAENR, mai 2005, consultable en ligne.

nisation des formations. À la rentrée 2005, 90 % environ des établissements avaient prévu d'avoir intégré le nouveau système : la France, à cet égard, a pris une avance qui est de l'ordre de cinq ans par rapport à l'échéance fixée.

Appelés à mettre à plat l'offre de formation et à la reconstruire en fonction des objectifs assignés à la réforme, les enseignants-chercheurs se sont mobilisés. Le lien établi avec la recherche (masters puis doctorats) a séduit même ceux qui ne manifestaient jusque-là que peu d'intérêt pour la formation.

La dimension recherche est intégrée dans le dispositif

Pour réussir le LMD et rendre les universités attractives, il faut veiller à maintenir le lien entre formation et recherche. Cette préoccupation affichée par le ministère rejoint une revendication forte exprimée par les universités à l'occasion du débat sur l'avenir de la recherche en France. Elle a été prééminente dans l'élaboration de l'offre de master, à laquelle ont été associés les laboratoires et les écoles doctorales.

Le constat est cependant à nuancer. L'établissement de ce lien, en effet, n'a pas toujours été réel, ni l'exigence de compétences en recherche, pour les responsables de formation, très rigoureuse. En outre, la place du doctorat et sa relation avec le master restent largement à définir.

Ce renforcement du lien formation-recherche exige un pilotage adapté

■ *Une politique contractuelle renouvelée*

C'est un renouveau de la politique contractuelle qui devient nécessaire. On peut regretter parfois le rôle réduit des projets d'établissement dans la procédure et l'affaiblissement de la vision stratégique au profit de mesures ponctuelles, qui de plus sont insuffisamment suivies dans la durée.

La mise en place du LMD renforce l'intérêt d'un contrat global entre l'administration centrale et l'université, contrat qui associerait recherche et formation. Le contrat quadriennal est l'occasion d'articuler étroitement politique scientifique et politique de formation, et de faire évoluer parallèlement thématiques de recherche et modules de formation au niveau des masters. Ces deux axes majeurs devraient servir de références au contrat.

■ *Une exigence accrue d'évaluation*

L'instauration du LMD accroît en outre le souci de garantir la qualité des formations afin de justifier la reconnaissance internationale des diplômes. La France reste attachée à une procédure d'habilitation censée préserver leur caractère national. La commission européenne, pour sa part, propose le développement de mécanismes internes de garantie de la qualité, le recours à des agences externes, la mise en place d'un registre européen des agences de garantie.

Le moment est donc venu sans doute d'envisager une nouvelle organisation de l'évaluation. Dans cette perspective, l'architecture de l'administration centrale devrait elle aussi évoluer. La fonction d'analyse et la fonction stratégique, notamment, méritent d'être renforcées.

Fédérer des forces jusque-là dispersées : l'exemple des maisons des sciences de l'homme

Le débat sur la recherche tend à privilégier les sciences de l'univers, de la Terre, de la matière et de la vie. Or, en termes d'effectifs, les sciences humaines et sociales représentent environ la moitié de la recherche en université. Même si elles sont plus discrètes, leur utilité dans le monde contemporain ne fait pas de doute. Indispensables à la vie économique, elles nourrissent aussi le débat politique au sens large. Plus profondément, elles rendent visibles et intelligibles les composantes du lien social ; elles contribuent à ouvrir notre propre culture aux savoirs et aux expériences des autres par le biais des interdépendances globales (démarche particulièrement utile à l'heure de la mondialisation). Les ressources de l'anthropologie, la connaissance des cultures et civilisations étrangères, notamment, sont importantes et insuffisamment exploitées.

Comme toute dichotomie, la distinction entre sciences dites « dures » et sciences dites « molles » est discutable et mérite d'être nuancée. Il n'en reste pas moins que le paysage des sciences humaines et sociales présente un aspect particulier. Il apparaît comme morcelé, écartelé et marqué par l'isolement des chercheurs, dont la notoriété éventuelle, dans certaines disciplines, repose davantage sur la publication individuelle que sur le travail d'équipe.

Il importe donc de fédérer ces énergies dispersées, et qui trop souvent s'ignorent, en se fondant sur la conviction que fédérer ne consiste pas seulement à additionner des forces mais contribue surtout à produire une nouvelle dynamique.

La création récente des écoles doctorales a favorisé les mutualisations. Celle des maisons des sciences de l'homme (MSH), tout comme celle du réseau national de ces maisons, y concourt également.

Les inspections générales ont porté leur regard sur ces structures¹. Il s'agissait d'examiner les conditions de fonctionnement des MSH afin de dégager les avancées comme les limites du dispositif et de recenser ainsi les éléments propices à une poursuite de l'effort de développement de la recherche dans ce secteur.

1. *Les maisons des sciences de l'homme (MSH)*, IGAENR, octobre 2004, consultable en ligne.

Les quatre éléments du constat

Ce constat se résume en quatre grands enseignements : les MSH occupent maintenant une place significative dans la recherche en sciences humaines et sociales ; elles présentent une grande diversité ; en dépit de cette diversité, de fortes convergences s'observent ; enfin, le réseau qui s'est constitué joue un rôle de coordination original.

- *Une place maintenant significative des MSH dans la recherche en sciences humaines et sociales*

❖ Une longue genèse

Fernand Braudel est à l'origine de l'idée même de « Maison des sciences de l'homme », qu'on peut définir comme une structure visant à faire se rencontrer des recherches menées jusque-là parallèlement dans le champ anthropologique. Son initiative aboutit, dans la décennie 1950, à la création d'une maison autonome, dotée de services spécialisés, s'incarnant dans un immeuble construit à cet effet (boulevard Raspail à Paris). Ne disposant pas en propre de personnel scientifique, cet établissement original apparaît comme le pôle d'animation d'un réseau de chercheurs et d'enseignants, issus d'institutions très diverses, et que rassemble un projet commun. Son statut d'association de la loi de 1901 sera ultérieurement transformé en fondation reconnue d'utilité publique.

À l'époque, l'idée novatrice de MSH ne sort de Paris que pour gagner deux métropoles universitaires (Bordeaux et Strasbourg). D'ailleurs, la maison du boulevard Raspail inspirera mais ne modèlera ni ne guidera le développement des MSH. C'est une autre démarche qui, au milieu de la décennie 1970, caractérise la naissance du projet de MSH Rhône-Alpes, émanant de la volonté d'une université avec le soutien de la mairie de Lyon, soutien élargi ensuite à l'ensemble de la région dans le cadre d'un groupement d'intérêt public (GIP). L'exemple lyonnais détermine une première vague de créations qui porte alors à une douzaine le nombre de Maisons. Ce mouvement procède de la « base » ; il se constitue à partir des ressources universitaires locales disponibles et s'opère avec une grande variété de conceptions et de formes.

Cette variété conduit, en 1992, à l'idée de regrouper dans un dispositif national cohérent, sur la base du volontariat, cet ensemble bien disparate. Une étape importante est franchie avec la création par le ministère de la recherche, en 1997, d'une action incitative intitulée « réseau national des maisons des sciences de l'homme » et d'une ligne budgétaire spécifique du fonds national de la science (FNS). La direction de la recherche et les directeurs de MSH élaborent une charte (juin 2000) puis une convention de partenariat (janvier 2001) qui officialisent le réseau national. Dans le même temps, le CNRS met au point, à l'intention des MSH, la formule statutaire d'unité mixte de services (UMS) et contribue désormais à leur financement. La création de locaux destinés aux MSH est un volet important de l'actuelle génération des contrats de plan État-Région (CPER).

De ce rapide survol, on retiendra l'étalement du processus sur une longue période, le caractère spontané des projets, l'absence de modèle unique et, initialement du moins, de cadrage central, l'empirisme des solutions et la variété, inévitable dans ces conditions, des expériences, enfin l'originalité d'un organe de régulation par la voie d'un réseau autonome.

❖ Un dispositif large et cependant limité

En septembre 2004, le réseau comptait vingt Maisons.

Les MSH, cependant, ne sont qu'un élément parmi d'autres du développement de la recherche en sciences humaines et sociales. En effet, seuls environ 30 % des effectifs CNRS du département des sciences humaines et sociales et 15 % des effectifs universitaires des mêmes disciplines sont impliqués dans le réseau et certaines disciplines y sont au total fort peu représentées (lettres, droit, économie, histoire).

Cette situation n'altère pas la force d'attraction que constitue le dispositif. Quant aux moyens qui appartiennent spécifiquement aux MSH, ils restent modestes sans pour autant être négligeables. À s'en tenir à une étude du CNRS, ce sont 120 postes ITA qui ont été attribués par lui aux MSH, 54 postes IATOS l'ayant été par les universités. En revanche, aucun poste de chercheur du CNRS ne leur est affecté en propre (conformément aux règles qui s'appliquent aux UMS) et seulement une dizaine de postes d'enseignants-chercheurs sont mis à leur disposition par les universités, destinés essentiellement à la direction des maisons.

❖ Un effet structurant reconnu

L'effort de regroupement fédératif, inter-universitaire et interdisciplinaire, mené par les MSH, a eu un réel effet structurant sur la recherche en sciences humaines et sociales, secteur encore trop atomisé et volontiers individualiste. Cet effet est mesurable en termes de locaux partagés, de collaborations scientifiques entre équipes et laboratoires, d'optimisation des moyens. Il se manifeste aussi par le nombre d'équipes qui demandent leur admission dans des MSH. Il apparaît encore à travers la simple lecture des projets rédigés par les universités dans le cadre de leur contrat quadriennal : sur le papier comme dans le discours, la MSH représente l'un des axes structurants du volet recherche.

■ *La grande diversité de ces structures récentes*

Les MSH diffèrent dans le statut qui les gouverne, dans les moyens dont elles disposent ainsi que dans les politiques scientifiques qu'elles mettent en œuvre.

❖ La variété des statuts

L'hétérogénéité statutaire des MSH tient aux circonstances historiques et à la difficulté de définir un cadre juridique qui règle le fonctionnement d'un

organisme original supposant de multiples partenariats (ministère, CNRS, universités, collectivités territoriales).

Si certaines MSH ont le statut de composante interne de l'université dont elles font partie, dans la majorité des cas, elles sont aussi sous la tutelle du CNRS. Elles ont alors le statut d'UMS. Cette formule pragmatique et souple sert de canal technique à l'affectation de moyens financiers et humains mais, excluant en pratique l'affectation de chercheurs, ne donne pas pleinement satisfaction aux responsables des maisons. Ce statut ne débouche en effet que sur la seule fourniture de services techniques ; il ignore la mission scientifique des MSH et ne permet pas, en principe, l'évaluation par le Conseil national d'évaluation (CNE).

Le statut adopté revêt dans certains cas la forme d'un autre cadre juridique : fondation (MSH de Paris), groupement d'intérêt public (MSH de Nantes), fédération de recherche (Maison de l'Orient et de la Méditerranée à Lyon), association de la loi de 1901 (MSH de Bordeaux) ou encore groupement d'intérêt scientifique (Lille).

❖ La disparité des moyens

Globalement, du point de vue des locaux, des postes et des crédits, un effort important a été consenti par les différents partenaires (ministère, CNRS, universités, collectivités territoriales) en faveur du développement des MSH. La pluralité de ces sources de financement traduit la bonne insertion des Maisons et la reconnaissance de la valeur scientifique de leurs travaux.

Pendant, des disparités sensibles séparent les MSH, dont certaines demeurent dans une position relativement précaire. Si ces disparités n'épargnent pas les crédits de fonctionnement et d'investissement, elles concernent surtout les conditions matérielles d'installation, dont la qualité est très variable, et les moyens en personnels.

Sur ce dernier point, il convient de prendre en compte non pas une éventuelle dotation en personnels scientifiques (qui n'a pas de sens dans le cas d'espèce), mais la dotation en personnels d'accompagnement, dont l'importance pour la qualité de la recherche n'est pas mince. Si, comme on l'a vu, le CNRS met à la disposition spécifique des maisons un effectif total de 120 ITA, la dotation entre les différentes maisons varie de 2 à 33 ; et si les universités leur attribuent une enveloppe totale de 54 postes, l'écart entre les attributions s'établit de 3 à 25. Même si ces disparités peuvent se justifier (notamment lorsque des tâches spécifiques sont confiées à certaines maisons par les autorités centrales), l'accompagnement administratif et technique de la recherche est inégalement assuré.

❖ L'hétérogénéité des politiques scientifiques

Cette hétérogénéité peut se mesurer à travers plusieurs paramètres.

– Étendue de l'interdisciplinarité

Si l'échange et la collaboration entre disciplines sont la règle, plusieurs degrés sont possibles dans cette collaboration et la situation varie beaucoup d'un lieu à un autre. Certaines Maisons englobent tout le champ des disciplines en sciences humaines et sociales localement présentes ; dans d'autres, en revanche, on ne constate l'implication que d'un petit noyau de disciplines parmi toutes celles présentes.

– Ouverture ou sélectivité

Ce premier constat peut s'expliquer notamment par les conditions d'accès à la MSH. Dans plusieurs cas, toutes les unités locales de recherche, reconnues ou non par le CNRS, sont parties prenantes, leur participation étant en quelque sorte de droit. Dans d'autres, la structure se montre plus exigeante et ne fédère que certaines des unités localement présentes.

– Importance de l'évaluation

La place et les modalités d'évaluation divergent aussi selon les Maisons. S'il est prévu que chacune se dote d'un comité scientifique composé majoritairement de personnalités extérieures, cette recommandation n'était pas suivie partout au moment de l'enquête de l'inspection générale (2004) : dans quelques cas, cette instance n'avait pas été mise en place ou encore sa composition n'offrait pas les garanties d'une évaluation satisfaisante.

■ *De fortes convergences*

Inévitables dans le contexte du développement de ces organismes, fécondes sous certains aspects, ces disparités n'empêchent pas de fortes convergences, qui se manifestent à travers la réalisation d'objectifs communs, les mêmes pratiques du partenariat et, *in fine*, une même image positive chez les chercheurs.

❖ Des objectifs communs

Si chaque Maison présente ses spécificités, toutes se conforment aux objectifs énoncés dans la charte. Ainsi sont-elles à la fois des structures de recherche, des lieux de regroupement de chercheurs et d'équipes, des centres de logistique mettant à leur disposition des espaces de travail et des services spécialisés. Elles sont en cela proches des écoles doctorales du secteur considéré, mais à la différence de celles-ci, réunissent plusieurs générations de chercheurs.

Sous des formes variées, les MSH mettent en œuvre des programmes de recherche qui favorisent rencontres et collaborations entre chercheurs, équipes, unités de recherche, issus de disciplines et d'institutions différentes. Ces regroupements s'opèrent à travers la pratique de projets et de tra-

vaux communs. Là est l'essentiel, même s'il reste vrai que cette fonction de structuration n'a encore qu'un impact insuffisant, que la pluri- ou l'interdisciplinarité partout exigées sont d'étendue variable, que la coopération entre institutions et universités implique souvent des montages dont la lourdeur et la complexité de mise en œuvre ralentissent le développement.

❖ Les mêmes pratiques du partenariat

La pluralité des partenariats constitue l'un des aspects du fonctionnement des MSH. On y rencontre les ministères chargés de la recherche et de l'enseignement supérieur, le CNRS, les universités avec lesquelles des liens étroits ont été noués, les collectivités territoriales.

Du point de vue institutionnel, les liens revêtent des formes multiples : ministères, CNRS et universités sont signataires des textes créateurs du réseau et sont représentés à son conseil de direction. Au plan local, ces autorités et leurs représentants régionaux (recteur, délégué régional à la recherche et à la technologie – DRRT –, délégué régional ou interrégional du CNRS) sont membres du comité de direction des MSH, auquel siègent aussi des représentants des collectivités territoriales et que préside le président de l'université.

Du point de vue scientifique, la contractualisation associe les partenaires à travers l'élaboration et la négociation des contrats quadriennaux et des CPER dans lesquels s'insèrent le développement des MSH et la définition de leurs thèmes et axes de recherche.

❖ Une même image positive chez les chercheurs

Tous les témoignages recueillis le confirment : la création des MSH apporte aux chercheurs une aide précieuse, tant sur le plan matériel que sur le plan scientifique.

Si les MSH offrent des facilités en termes de bureaux, d'espaces de réunion, de salles de travail informatique et de documentation, elles apportent surtout aux chercheurs une reconnaissance. Alors qu'ils avaient auparavant le sentiment d'être isolés, ou encore celui d'un manque de considération pour la recherche en sciences humaines et sociales, la création d'une MSH marque une évolution décisive. En associant les compétences, en mettant en synergie des laboratoires complémentaires, elle instaure un état d'esprit nouveau. Au total, cette dynamique fédératrice a contribué, pour reprendre des termes entendus chez des chercheurs, à reconnaître à la recherche en sciences humaines et sociales « lisibilité, légitimité et dignité ».

■ *Le rôle de coordination original du réseau national*

De création récente, le réseau désormais national que constitue l'ensemble des MSH a acquis une existence reconnue et renforce les convergences qui viennent d'être évoquées.

Deux traits, souplesse et respect de l'autonomie, caractérisent l'organisation du réseau des MSH à partir de 1992 et son travail de coordination par le biais de la charte de juin 2000 et de la convention de partenariat de janvier 2001.

Ces textes, qui officialisent l'existence du réseau, contribuent au rapprochement des Maisons en définissant un cadre commun. Ils précisent que les MSH doivent contribuer à la promotion de la recherche en sciences humaines et sociales de diverses manières : par l'élaboration de programmes de recherche communs ; par l'encouragement apporté à de nouvelles thématiques et l'appel à de nouveaux chercheurs ou à des équipes renouvelées ; par une triple ouverture, interdisciplinaire, interinstitutionnelle, internationale ; enfin, par l'intégration des doctorants et le resserrement des liens avec les écoles doctorales.

Le dispositif en place aujourd'hui a doté le réseau de deux instances principales : le conseil d'orientation et le conseil de direction.

Composé de représentants des disciplines des sciences humaines et sociales (dont des personnalités étrangères), le conseil d'orientation représente l'instance scientifique, gardienne du « label » et de l'accès au dispositif. Quant au conseil de direction, instance de pilotage et de concertation, il réunit les directeurs de MSH, les représentants des autorités de tutelle (ministère de la recherche, CNRS) et de la CPU.

Le réseau national constitue un instrument utile et original de régulation et de contrôle, reposant sur une base contractuelle et le respect de l'autonomie de ses membres.

Perspectives et préconisations

Le constat ainsi effectué permet de dégager des perspectives et d'énoncer quelques préconisations, dont certaines concernent les maisons des sciences de l'homme elles-mêmes, d'autres le réseau qu'elles ont constitué.

S'agissant des MSH elles-mêmes, il serait opportun d'adapter leur statut. En dehors de quelques cas, elles relèvent du statut d'unité mixte de services qui règle leurs relations avec le CNRS, un statut qui a l'inconvénient d'ignorer leur mission de recherche. Sa transformation en « unité mixte de services et de recherche » (UMSR) donnerait satisfaction aux MSH en reconnaissant leur activité de recherche et rendrait possible leur évaluation scientifique, sans représenter un bouleversement majeur.

Il convient aussi d'étendre la pluridisciplinarité. Comme on l'a vu en effet, certaines disciplines du secteur des sciences humaines et sociales, bien présentes pourtant dans l'université, sont peu impliquées dans les travaux de la MSH et ne participent pas de sa dynamique. C'est le cas, notamment, des disciplines de lettres et de langues (en dehors de la linguistique) ainsi que du droit et de l'économie. Or, l'intérêt d'une recherche pluridisciplinaire

justifie que tout soit mis en œuvre pour qu'elle soit en mesure de recouvrir l'ensemble des champs susceptibles d'être concernés.

Une ouverture vers les sciences exactes devrait également être envisagée. Des initiatives pertinentes existent déjà. Elles méritent d'être reconnues et encouragées par les autorités de tutelle, sans que le cloisonnement des structures ne vienne freiner leur développement.

Il importe enfin de renforcer l'évaluation. S'il s'avérait que certaines MSH ne disposent toujours pas de comité scientifique, la mise en place de cet organe devrait être accélérée et menée à bonne fin. Par ailleurs, au niveau national, il manque une évaluation qui considérerait chaque MSH dans son ensemble et porterait à la fois sur la recherche de l'excellence scientifique, sur les résultats obtenus, sur le fonctionnement général et l'optimisation des moyens.

Le réseau national justifie lui aussi une réflexion concernant pour l'essentiel sa configuration scientifique et territoriale.

On notera d'abord la relative absence, dans la création de MSH, des universités du centre de Paris et de la région parisienne, qui ne comptent que trois Maisons. Le reste de la carte des implantations actuelles n'est pas toujours non plus pleinement satisfaisant ni rationnel : dans l'académie d'Orléans-Tours, l'université d'Orléans ne participe pas à la MSH de l'université de Tours (il est vrai que les deux universités fonctionnent sur des sites distincts et éloignés) ; dans l'académie de Toulouse, il y a de fait, sur le même site, deux MSH séparées avec chacune sa direction propre ; ailleurs (Lille) on relèvera la difficulté d'une coexistence sur le même site d'une MSH et d'un institut fédératif de recherche (IFR) du CNRS ; ailleurs encore (Montpellier), la MSH, faute d'accord réel entre les universités, ne fonctionne pas vraiment. À l'initiative des autorités de tutelle et des instances responsables du réseau, des clarifications seraient sans doute bienvenues.

Il resterait en outre à combler quelques lacunes : certaines académies et régions ne possèdent pas de MSH. Dans la plupart des cas, des projets sont en cours d'élaboration ou de mise en place. Compte tenu de l'étroitesse fréquente de la base régionale d'un point de vue à la fois territorial, démographique, économique et scientifique, l'idée d'une Maison par académie ou par région, en elle-même séduisante, ne doit cependant pas revêtir un caractère systématique.

Enfin, les réflexions relatives à la configuration du réseau ne sauraient ignorer les spécificités de la MSH du boulevard Raspail à Paris. On ne peut que reprendre ici l'analyse du Conseil national du développement des sciences humaines qui, dans son rapport rédigé au terme de travaux menés entre 1998 et 2000, indiquait que « constituer le réseau national des Maisons des sciences de l'homme ne doit pas conduire... à marginaliser celle de Paris. Donner à cette fondation toute sa place au sein du réseau lui permettrait de se réformer et de devenir un outil national et non plus parisien au service de la recherche en sciences humaines et sociales ».

L'examen du fonctionnement des Maisons des sciences de l'homme et du réseau qui en structure l'organisation conduit à un bilan largement positif. Le dispositif, à des degrés variables selon les lieux, apporte en particulier de sensibles améliorations dans les conditions matérielles des chercheurs. Ces progrès notables dans l'accompagnement de la recherche ont eu pour conséquence de donner à cette dernière un nouveau dynamisme, notamment par l'invitation à la pluridisciplinarité et même à une interdisciplinarité que favorise le partage quotidien des locaux. Les consolidations ou les inflexions préconisées permettraient à ce dispositif d'apporter davantage de lisibilité et d'efficacité à un secteur de la recherche essentiel et qui n'a sans doute pas encore donné sa pleine mesure.

La mise en synergie que promeuvent les MSH, comme le renforcement du lien formation-recherche auquel contribue le dispositif LMD, sont de nature à donner davantage de force à l'activité de recherche elle-même. Il importe, parallèlement, d'assouplir sa gestion en simplifiant autant que faire se peut l'administration de ses unités de base.

S'efforcer de simplifier l'administration des unités de base

La conception et la mise en œuvre des politiques de recherche se sont complexifiées au fil du temps. Du côté de l'État, elles impliquent la quasi-totalité des ministères, la recherche étant, par nature, interministérielle. Surtout, aux côtés de ces acteurs ministériels traditionnels et de leurs établissements publics, deux autres acteurs ont pris un poids grandissant :

- les collectivités territoriales, principalement les Régions, qui jouent un rôle croissant dans le financement des opérations d'investissement des laboratoires, en particulier à travers la mise en œuvre des CPER ;
- l'Union européenne, dès lors que la recherche, secteur de compétence partagée entre les États membres et la Commission, est devenue l'une des politiques structurelles importantes. Son objectif est évidemment de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'Union et d'accroître sa compétitivité internationale. Son instrument privilégié est le PCRDT.

En outre, et comme on l'a vu, le système français de recherche est caractérisé par le dualisme entre les organismes de recherche et les universités. Or, à la fin des années 1960, le développement très important des universités a modifié l'équilibre relatif des différents lieux de recherche : les organismes de recherche ont compris l'intérêt de se trouver à proximité des étudiants et les universitaires, de plus en plus nombreux pour les besoins de la démocratisation de l'enseignement supérieur, ont créé leurs propres laboratoires de recherche. Selon des rythmes variables suivant les périodes, et avec une franche accélération au milieu des années 1990, la mixité s'est donc

développée, jusqu'à concerner tous les organismes de recherche (entre eux d'une part, entre eux et les universités d'autre part).

Par ses pratiques et les ressorts de son action, le milieu scientifique engendre d'ailleurs lui-même de la complexité, ne serait-ce qu'en formant sur le terrain des structures opérationnelles où se mélangent des personnes de tout statut et des ressources provenant de multiples origines. L'idée de simplification s'impose donc tout naturellement, dans la mesure où la complexité, qui est de nature à allonger les délais, à entamer l'efficacité, à décourager l'initiative, approche désormais de son maximum scientifiquement utile et administrativement possible.

Un contexte favorable à la simplification

La démarche n'est évidemment pas nouvelle dans l'administration de la recherche. Dès le début des années 1980, des mesures d'allègement du contrôle financier étaient décidées au CNRS. Elles ont été appréciées mais sont restées insuffisantes : les chercheurs ont le sentiment que la gestion des laboratoires demeure soumise à un ensemble de contraintes administratives qui freinent leur activité. Les EPST ne sont pas seuls à être concernés. Les enseignants-chercheurs des universités et les personnels des EPIC partagent ce point de vue. Il faut donc aller plus loin.

Dans l'environnement actuel, quatre éléments plaident en faveur d'une nouvelle simplification du dispositif et de son mode de fonctionnement.

La réforme et la modernisation des services publics

Le mouvement de réforme et de modernisation de l'État comporte, de façon générale, un important volet relatif à la simplification du droit et des rapports entre l'administration et l'usager. Ce dernier s'entend au sens le plus large, le mouvement concerne pleinement l'administration de la recherche, vis-à-vis de l'extérieur comme à l'égard de ses propres agents.

Le nouveau budgétaire

Centré sur la finalité des actions et par conséquent sur les résultats de la performance, le nouveau système budgétaire mis en place à travers la LOLF permettra une approche plus globalisée, avec des possibilités de fongibilité accrues. Il est certes porteur de nouveaux éléments de complexité, tenant notamment à la nécessité d'organiser le « dialogue de gestion » et la mesure de la performance au moyen d'une batterie d'indicateurs. Mais sa mise en œuvre ira de pair, aux différents niveaux de responsabilité, avec une plus grande latitude d'opérer des choix. L'aménagement des systèmes d'information devrait permettre le déploiement de ces nouvelles formes d'organisation administrative sans accroître la charge

des laboratoires. En contrepartie, le contrôle de gestion qui incombe à l'ordonnateur, les contrôles *a posteriori* et les évaluations de diverses natures seront renforcés.

Le remodelage du paysage territorial de la recherche

Face aux enjeux mondiaux de la concurrence dans les domaines de la connaissance et de la recherche, le sentiment largement partagé au sein même de la communauté de la recherche publique est que l'organisation actuelle a atteint ses limites.

Les universités, par la voix de la CPU, revendiquent aujourd'hui la responsabilité et le pilotage de la recherche effectuée dans leurs murs. Pour leur part, les EPST ont entrepris de réformer leur mode d'organisation et de fonctionnement. Le CNRS, notamment, a décidé de réorganiser ses échelons territoriaux. Son conseil d'administration a adopté, le 19 mai 2005, un projet de réforme qui introduit une organisation nouvelle du siège et redistribue les compétences déconcentrées par la création de cinq directions inter-régionales.

En même temps, on l'a vu, les collectivités territoriales, principalement les Régions, s'affirment de plus en plus comme partenaires financeurs et décideurs.

La contrainte européenne

La naissance de l'espace européen de la recherche, la croissance des moyens du 6^e et bientôt du 7^e PCRD, concourent à l'émergence de réseaux de recherche scientifique qui dépassent toujours plus le cadre national.

Le métier de chercheur s'exerce dans un espace de plus en plus ouvert sur l'Europe et le monde. Déjà ressenti comme une gêne au niveau national, le poids d'une administration inadaptée peut alors devenir un véritable handicap pour la recherche française dans la concurrence internationale.

Ces éléments de contexte constituent une chance de renouveau et de dynamisme. En outre, des raisons internes au fonctionnement même de l'activité de recherche rendent indispensable cette évolution.

La nécessité d'évoluer

Le temps de recherche est obéré par le poids de l'administratif

Le temps que les chercheurs consacrent effectivement à des activités à caractère scientifique est, selon eux, de plus en plus restreint, dévoré qu'il est par celui passé à résoudre des problèmes de nature administrative, au premier rang desquels interviennent les questions de financement. Des difficultés tenant aux locaux disponibles, au manque de personnel qualifié, à l'insuffisance des services techniques d'accompagnement, à une organisation administrative

générale mal adaptée, sont souvent dénoncées comme sources de déperdition de temps et d'énergie. Toutes disciplines confondues et quel que soit le cadre juridique dans lequel ils opèrent (EPSCP, EPST, EPIC), les chercheurs appellent de leurs vœux une administration plus efficace et plus réactive.

Les propos d'un des directeurs de laboratoire illustrent bien la difficulté : « Nous sommes devenus des notaires. Pour chaque acte de gestion nous devons élaborer des contrats et cette activité devient importante en regard de l'activité de recherche ». Bref, le sentiment de surcharge administrative se répand dans les laboratoires, même si la pluralité des tutelles est vécue à la base comme un facteur de liberté de décision.

Multipartenariat et plurifinancement sont aussi sources de complexité

La création de laboratoires associés au CNRS remonte à 1966. On les appelle alors « unités associées », car ces laboratoires universitaires associés au CNRS reçoivent, pour la durée de l'association, personnels et crédits de cet organisme. C'est en 1994 que sera véritablement initiée la politique de développement d'unités mixtes de recherche. La création d'UMR toujours plus nombreuses traduit la volonté de mutualiser les ressources et les moyens humains répartis dans les universités et les organismes de recherche. Près de 1 500 unités mixtes, principalement entre le CNRS et les universités, regroupent en moyenne deux enseignants-chercheurs pour un chercheur. Cet essor des UMR est aussi un signe de la structuration croissante de la recherche universitaire. Compte tenu de l'existence de quelque 1 800 unités universitaires au sens strict, on peut considérer que près de la moitié des unités de recherche des universités sont des unités mixtes.

Sur le plan financier, les unités de recherche dotées d'un statut mixte ont au minimum une double appartenance ; leur gestion se trouve dès lors éclatée entre autant de compartiments étanches que l'unité compte de sources de financement. Ces dernières sont pour partie d'origine budgétaire et pour partie d'origine extérieure aux laboratoires. Rappelons ici qu'elles rassemblent : les crédits de soutien des programmes et d'équipement scientifique délégués par la direction de la recherche dans le cadre des contrats quadriennaux (ainsi que les personnels rémunérés sur le budget de l'État et effectuant leur activité de recherche dans ces laboratoires) ; les dotations de base et les crédits spécifiques distribués par les EPST à leurs laboratoires (ainsi que les personnels affectés par ces organismes) ; les moyens que les UMR trouvent dans les contrats industriels et européens ; enfin les aides des collectivités territoriales.

Aux partenaires structurels s'ajoutent de multiples partenaires contractuels, de façon habituelle ou occasionnelle : le ministère chargé de la recherche et désormais l'ANR¹ (au moyen de ses crédits d'intervention),

les autres ministères, les Régions, l'Europe, les entreprises, certaines associations caritatives, etc. Si le domaine des sciences de la vie est particulièrement concerné par cette diversité du financement, le phénomène se rencontre dans toutes les disciplines.

Même si les unités les plus dynamiques ont appris à en tirer le meilleur parti, en termes de souplesse de gestion, cette situation conduit à une très grande hétérogénéité de la structure financière des laboratoires et à une relative opacité : aucune des tutelles ne semble être en mesure de connaître exactement l'intégralité des moyens dont disposent les UMR ni d'en avoir une vision synthétique.

La disparité des règles et des modes de gestion aggrave la situation

Confrontés à la multiplicité des interlocuteurs ainsi qu'à la disparité des règles et des procédures mises en œuvre, les chercheurs et, au premier chef, les responsables d'unité, oscillent entre la perplexité, la lassitude et l'exaspération.

- *Les modalités d'organisation administrative des divers partenaires ne coïncident pas toujours*

L'EPST se caractérise par une organisation de type vertical, avec, dans le cas du CNRS, de l'INSERM, de l'INRA et de l'INRIA, un échelon intermédiaire, la délégation régionale ou le centre à qui s'adresse directement le directeur d'unité et auprès de qui il trouve souvent une écoute et un soutien directs. L'université hôte offre un cadre de proximité qui en fait l'interlocuteur de premier rang pour les questions d'appui logistique. En outre, les modalités d'organisation des universités sont diverses : en général – ce qui soulève débat aujourd'hui – les unités de recherche sont rattachées aux UFR, à la fois formellement sur l'organigramme et très concrètement aussi à travers le budget, les locaux, les moyens en personnels scientifiques et autres.

Ce réseau de relations internes induit des circuits et des allers-retours, allongeant les délais dans de nombreux aspects de l'action quotidienne.

- *La gestion des ressources humaines est rendue difficile par la diversité des statuts*

Le développement d'une politique de gestion dynamique des ressources humaines, capable de mobiliser l'ensemble des agents autour d'objectifs scientifiques, est essentiel dans le cadre des UMR. Il l'est d'autant plus qu'au cours des prochaines années, une part très importante des effectifs de chercheurs, comme d'enseignants-chercheurs et de personnels ITA ou ITARF, sera renouvelée du fait des départs massifs à la retraite.

Or, la gestion des ressources humaines est compliquée. Les agents conservent, au sein des unités mixtes, le statut de leur organisme d'origine tout en étant placés sous l'autorité du directeur de l'unité mixte. Tous les personnels ne disposent donc pas, au sein d'une unité, des mêmes rythmes

de travail et de congés. C'est ainsi, par exemple, que le règlement intérieur d'un laboratoire toulousain (unité mixte entre le CNRS et deux établissements universitaires) fixe la durée hebdomadaire de travail et celle des congés : pour les agents du CNRS à 38 h 30 et 47 jours de congés par année civile (32 jours de congés annuels, 13 jours d'ARTT compte tenu de la durée hebdomadaire de travail adoptée dans l'unité et 2 jours de fractionnement) ; pour les agents IATOS et ITARF de l'établissement à 37 h 30 et 51 jours de congés (45 jours de congés annuels, 4 au titre de l'ARTT et 2 jours de fractionnement) ; pour les IATOS de l'université à 35 heures et 55 jours de congés (sans précision de la décomposition de ces derniers).

■ *La situation fiscale représente un facteur supplémentaire de complication*

Les missions des établissements publics de recherche (EPST et EPSCP) les amènent à exercer certaines activités qui, par leur nature, sont susceptibles de relever du régime fiscal applicable aux organismes privés exerçant le même type d'activités. Or, les règles ne sont pas respectées de la même façon au CNRS et dans les universités.

Jusqu'en 2002, la réglementation sur la TVA était appliquée, par les uns comme par les autres, de manière erronée. Dans l'ensemble du secteur « recherche », en effet, la TVA était collectée sur les ressources de fonctionnement de toutes natures et la déductibilité de la TVA payée aux fournisseurs était systématiquement appliquée. Le droit à déduction prévu par le mécanisme de base de la TVA devenait ainsi une source d'autofinancement, ce qui ne pouvait être admis indéfiniment par les services du ministère de l'économie et des finances.

Plusieurs universités, grandes écoles ou autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche avaient alors subi, à la fin des années 1990, un contrôle de la part des services fiscaux, à l'issue duquel leur avaient été réclamées des sommes parfois élevées (jusqu'à plusieurs millions de francs) au titre du redressement à opérer dans les différentes catégories d'impôts.

Dans la foulée, la réglementation a été précisée, pour une application généralisée à compter du 1^{er} janvier 2003. Depuis cette date, toutes les universités et tous les organismes de recherche sont donc tenus de s'y soumettre, ce qui a eu en général pour effet de réduire sensiblement les montants budgétaires dont ils disposent, le « gain » de TVA sur les investissements, réalisé jusque-là, n'étant plus possible.

En revanche, le CNRS dispose de fait d'une tolérance particulière, un moratoire officieux qui lui procure une sorte d'« avantage concurrentiel » important, par le report à une date indéterminée¹ de l'application de cette réglementation, ce qui revient à majorer, de fait, de près de 20 % une partie de ses crédits d'investissement.

1. Ce moratoire a encore été prorogé jusqu'au 1^{er} janvier 2006.

Cette situation entraîne, au sein des UMR, des distorsions importantes dans le traitement comptable des subventions de recherche expressément consacrées à l'investissement, selon qu'elles sont encaissées et dépensées par le CNRS ou l'université partenaire.

Une remise en cohérence des règles fiscales applicables au sein des UMR par l'ensemble des acteurs publics de la recherche, universités ou EPST, devient donc indispensable et urgente afin de rétablir la stricte neutralité économique et fiscale du cadre dans lequel l'activité de recherche pourra s'exercer en toute sérénité.

Un paragon de lourdeur et de complexité : les projets sur financement incitatif

Les unités qui tirent une proportion importante de leurs ressources d'activités sur projets financés au moyen de crédits incitatifs supportent une charge administrative considérable liée à la gestion et au suivi de ces opérations. De nombreux responsables de laboratoire placent d'ailleurs cette question au premier rang de leurs préoccupations.

Une difficulté majeure tient aux longs délais qui s'écoulent entre la déclaration d'intérêt et l'obtention des fonds. Ces délais ont souvent pour conséquence de conduire les chercheurs à commencer les travaux d'un projet sans support juridique, le laboratoire faisant l'avance des dépenses à l'aide de ressources provenant d'autres contrats.

D'un programme-cadre à l'autre, les contrats européens continuent d'apparaître à cet égard comme les plus complexes et les plus encombrés de bureaucratie. Les lourdes responsabilités (administratives et financières) liées à la coordination d'un consortium ont parfois découragé des directeurs de laboratoire, qui ont préféré s'associer à des consortiums coordonnés par des laboratoires étrangers. Beaucoup d'entre eux n'ont pas souhaité non plus s'engager dans la coordination de « réseaux d'excellence » européens, parce qu'ils ne pouvaient s'appuyer sur aucune structure interne de gestion de projet.

Quelques pistes

À la demande du ministre, l'IGAENR a tenté d'identifier des mesures de simplification dans l'administration de la recherche, plus particulièrement au sein des unités de recherche ¹.

D'assez nombreuses mesures sont du ressort des établissements eux-mêmes, moyennant des changements d'organisation interne et un recours systématique aux moyens de l'administration électronique ; d'autres pourraient nécessiter des dispositions qui dépassent le cadre de

1. *Simplifications administratives au sein des unités de recherche*, février 2005.

l'établissement et, sur certains points, justifier une modification ou une adaptation des règles générales.

Le sens des évolutions souhaitées consiste à inverser une logique administrative de précaution et de contrôle *a priori*, fondée sur la suspicion, pour la remplacer par une logique de responsabilisation et de contrôle *a posteriori*, basée sur la confiance.

Cette aspiration devrait trouver des éléments de réponse avec la mise en œuvre des nouveaux principes de gestion publique qui découlent de la LOLF. Des mesures concrètes ont déjà été prises, qui concernent en particulier la gestion des ressources humaines, celle des crédits ou la passation des marchés. Un effort de modernisation des systèmes d'information est en outre engagé. Il convient toutefois d'aller plus loin, en agissant notamment sur les structures (pour les regrouper), sur la gestion des personnes, enfin sur celle des crédits.

Regrouper

■ *Restructurer la recherche*

Une restructuration de la recherche, d'ailleurs déjà partiellement engagée (IFR, MSH, écoles doctorales...) est indispensable, au regard notamment des enjeux d'une compétition internationale toujours plus rude et des nécessités d'une bonne gestion.

Les évolutions envisagées vers des regroupements fédératifs doivent cependant procéder d'une réflexion scientifique et non pas de considérations exclusivement opérationnelles ou bureaucratiques, tenir compte de la configuration réelle des équipes sur le terrain, de l'existence de projets communs et de collaborations effectives. Il importe de veiller aussi à ce que la mise en place de structures fédératives n'aboutisse pas à des montages trop compliqués qui aggraveraient encore la lourdeur et l'opacité générales.

En toute hypothèse, le renforcement du secteur de la recherche en personnels – en l'occurrence en personnels gestionnaires – doit s'accompagner d'une restructuration, prudente mais déterminée, d'un secteur trop atomisé, réforme sans laquelle il serait vain et irréaliste d'espérer porter remède à l'insuffisance des moyens dans de nombreux laboratoires.

■ *Mutualiser les services*

À terme, ces regroupements devraient permettre, ce qui n'est pas encore le cas, d'organiser des services gestionnaires communs ou du moins de mutualiser partiellement les moyens en personnels administratifs.

Plusieurs notions nouvelles méritent de retenir l'attention : celles de pôle de gestion, de campus administratif, d'unité fédérative administrative, etc. Le sens et la portée de ces différents termes ne sont pas définitivement arrêtés. Ils n'ont de signification que s'ils répondent à une réalité nouvelle d'organisation de la recherche dans un espace plus ou moins étendu, corres-

pondant à des regroupements ou des partenariats d'entités autonomes. Ils n'ont en outre aucune existence juridique fondée et propre à délimiter le périmètre de leurs compétences. Ces voies doivent cependant être explorées car elles peuvent apporter de vraies simplifications par le biais de la mutualisation des compétences, de la spécialisation et la professionnalisation de « services » uniquement dédiés à l'activité de recherche.

Améliorer la gestion des ressources humaines

Il importe de rapprocher et si possible d'unifier les statuts des divers personnels.

■ *Les statuts des chercheurs et enseignants-chercheurs*

La CPU, dans une logique de globalisation des moyens et de gestion unique de la recherche à l'échelon local des universités, revendique l'unicité des statuts et la gestion de tous les personnels participant aux activités de recherche.

L'IGAENR, dans son rapport sur les carrières des chercheurs évoqué plus haut, préconise pour sa part un rapprochement évolutif des statuts d'enseignant-chercheur et de chercheur et propose un certain nombre de mesures de nature à faciliter les conditions de ce rapprochement : passerelles plus souples, encouragement à la mobilité, mesures de promotion plus fluide entre les deux corps, en particulier pour devenir professeur des universités. La nomination comme professeur d'université doit être une voie naturelle de promotion pour les chercheurs des EPST.

■ *Les personnels gestionnaires de la recherche*

L'hétérogénéité qui marque la situation actuelle reflète le caractère improvisé et local des solutions. Ainsi, tel laboratoire dispose d'un véritable responsable administratif, quand tel autre doit se contenter d'un contractuel rémunéré par une fondation à laquelle le laboratoire est associé, ou quand tel autre encore ne possède qu'une simple secrétaire, à temps partiel et parfois sans formation ni expérience.

Il serait donc souhaitable qu'un effort d'harmonisation minimum soit entrepris, que des profils de poste et de carrière soient définis et que, selon l'importance de l'unité à gérer, une structuration administrative type soit élaborée.

Fluidifier la gestion financière

Le domaine de la gestion financière publique dans lequel évolue la recherche comporte aujourd'hui cinq dimensions bien distinctes : la dimension budgétaire, associée à une comptabilité spécifique ; la dimension comptable classique (par nature de dépenses) ; la dimension économique, liée à la notion d'achat et qui prend de plus en plus d'importance ; une dimension analytique que de nombreux financeurs exigent ; enfin une dimension « contrôle de gestion » et « gestion de la performance » qu'apporte la mise en place de la LOLF.

La recherche d'une gestion plus performante des laboratoires passe bien souvent par un assouplissement de la réglementation.

■ *Desserrer l'étau de l'annualité budgétaire*

Pour programmer de manière économique, il convient, en particulier, de dépasser le cadre de l'annualité. Tout choix, qu'il soit scientifique ou financier, s'inscrit en effet dans la durée et s'accommode mal d'un cadre temporel trop restreint. Les chercheurs souhaitent effectuer leurs recherches selon un rythme pluriannuel et pouvoir échelonner de même leurs dépenses.

■ *Optimiser le circuit de la dépense*

Là encore, il faut desserrer le carcan réglementaire en déconcentrant la dépense au plus près du chercheur lui-même.

Actuellement, les universités hésitent à déléguer l'engagement des dépenses aux directeurs de laboratoire. Il s'ensuit des types d'organisation qui imposent parfois la remontée des bons de commande jusqu'au niveau central, entraînant des délais de navette préjudiciables à l'efficacité de l'action administrative. Une mesure de simplification consisterait donc à encourager la délégation de signature des bons de commande au directeur de laboratoire. La même délégation lui confierait la certification du service fait sur les commandes.

Une autre mesure, toute prosaïque, consisterait à autoriser, pour certains marchés, l'utilisation de la carte d'achat. Le recours à cet instrument a pour objectif de simplifier la chaîne de la dépense, depuis la commande jusqu'au paiement, par la dématérialisation des données de facturation et l'intégration de dispositifs de contrôle. L'ordonnateur délègue à des porteurs de carte bien identifiés le droit de passer des commandes de fournitures et de services, pour un montant inférieur à un plafond préfixé, auprès de fournisseurs agréés par lui.

On a pu mesurer ci-dessus le besoin de simplification. Il naît de l'organisation elle-même. Une unité mixte de recherche implantée dans une université subit en effet d'inévitables tensions entre deux systèmes d'organisation indépendants l'un de l'autre qui fonctionnent selon des modèles bien différents : d'une part un modèle horizontal, celui de l'université et de sa gestion propre, de l'autre un modèle vertical, celui de l'organisme de recherche avec une gestion centralisée ou plus ou moins déconcentrée, et qui porte non seulement sur le fonctionnement mais aussi sur les dépenses de personnel.

Si l'administration de ses unités de base mérite ainsi d'être simplifiée, il reste que l'activité de recherche ne saurait évoluer en monde clos et qu'elle doit s'intégrer au mieux dans un tissu territorial dont les équilibres se sont sensiblement modifiés. Aussi convient-il aujourd'hui, pour mieux adapter le dispositif à ses missions, d'instaurer de nouveaux rapports entre recherche et territoires.

Instaurer de nouveaux rapports entre recherche et territoires

Une meilleure organisation territoriale des activités de recherche – nouvelle distribution des rôles entre centre et périphérie, ouverture aux partenariats – est aussi de nature à améliorer le fonctionnement du dispositif. Cette dimension territoriale des activités de recherche et développement a d'ailleurs largement été évoquée lors des assises nationales de la recherche qui se sont tenues à Grenoble en octobre 2004.

Au-delà, un objectif s'impose : le développement, sur le territoire national, de sites de recherche dont la compétitivité soit reconnue. La question est alors de savoir quel type d'organisation territoriale est le plus à même de favoriser la réalisation de cet objectif. À la demande du ministre, l'IGAENR s'est livrée en 2004-2005 à l'examen de cette question ¹.

L'idée de pôle au centre de propositions convergentes

L'environnement actuel de la recherche est favorable à une nouvelle distribution des rôles.

Le souci du territoire est accordé aux ambitions européennes

Depuis plusieurs années, la dimension régionale en matière de recherche et d'enseignement supérieur n'est pas étrangère aux instances communautaires. Elles ont montré par ailleurs leur intérêt à l'égard du développement régional à travers les fonds structurels, qui forment le second budget de l'Union, même si le volume financé ne représente encore que 5 % environ de la recherche des États membres. Il s'ensuit que les politiques régionales de l'enseignement supérieur et de la recherche commencent peu à peu à trouver leur place au sein de l'espace européen.

Certains grands EPST, comme l'INRA et l'INSERM, en ont bien pris la mesure. À leurs yeux, la dimension européenne et l'instauration d'unités régionales étendues, comparables aux grandes régions de certains pays européens, constituent les niveaux les plus appropriés pour donner ou rendre à la recherche française des perspectives prometteuses.

La notion de pôle est au cœur de toutes les réflexions

Quel que soit le terme qui la désigne, une même notion se dégage à travers la diversité des propositions : celle de pôle.

1. *Recherche et territoires*, rapport d'étape, IGAENR, avril 2005.

■ *Pôles de compétitivité*

Le 14 septembre 2004, un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) a officialisé une politique qui favorise l'émergence de « pôles de compétitivité », préconisés dans un rapport du député Christian Blanc, afin de relancer l'innovation technologique en France, lutter contre les effets induits par les délocalisations industrielles et renforcer la visibilité internationale et l'attractivité des atouts régionaux français. Cette démarche, qui vise avant tout des objectifs de nature économique et industrielle, ne repose pas explicitement sur une restructuration de l'activité de recherche. Elle s'avère cependant structurante, dans la mesure où le cahier des charges de l'opération exige une organisation forte de partenariats industriels adossés à des centres de formation et de recherche.

L'idée a été si bien accueillie que les résultats de la consultation nationale qui a suivi ont dépassé les prévisions : début mars 2005, 105 candidatures de pôles ont été rendues publiques, dont un quart (vingt-six projets) comportait une dimension interrégionale. Trois secteurs thématiques concentrent un nombre élevé de candidatures : agriculture et agroalimentaire ; biotechnologies, santé, nutrition ; processus industriels et maîtrise des risques. Ils correspondent à des préoccupations qui concernent à la fois des activités traditionnelles et des secteurs en forte émergence scientifique et technologique.

Le 12 juillet 2005, le CIADT a finalement retenu soixante-sept pôles de compétitivité, à vocation mondiale ou nationale selon les cas, qui réuniront chercheurs, entreprises et collectivités territoriales dans un projet commun de développement d'un secteur d'excellence. Sous forme de crédits d'intervention et d'allègements de charges (sociales et fiscales), ces pôles bénéficieront d'un financement de l'État à hauteur de 1,5 milliard d'euros sur trois ans (2006-2008).

■ *Pôles de compétences*

Faisant suite aux propositions de Christian Blanc, le rapport de conclusion du groupe de travail présidé par Michel Camdessus, rendu public le 19 octobre 2004, préconise à son tour une stratégie globale liant enseignement supérieur et recherche, par l'intermédiaire notamment de la constitution de « pôles de compétences » qui incluraient universités, organismes de recherche, grandes écoles, grands équipements et départements recherche-développement des grandes entreprises. Ce rapport insiste sur la nécessité que ces pôles, pour prétendre à la dimension internationale, disposent sur une aire géographique pertinente d'une taille critique (plusieurs milliers d'étudiants en flux annuel), et se positionnent autour d'une spécialisation, le territoire français permettant la diversification des spécialités.

■ *Pôles de recherche et d'enseignement supérieur*

La CPU a adopté, le 21 octobre 2004, un texte « sur la structuration de la recherche et de l'enseignement supérieur en France », partant de l'analyse que « l'apport de moyens supplémentaires ne suffira pas seul à répondre aux enjeux actuels et en particulier à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme à l'établissement de grands accords internationaux ». La CPU a alors proposé qu'un dispositif intitulé « pôle de recherche et d'enseignement supérieur » (PRES) soit retenu comme mode privilégié de coopération ou de regroupement entre établissements d'enseignement supérieur, ceux-ci étant appelés à définir, sur la base du volontariat, les compétences déléguées au PRES.

Ainsi, sous des appellations diverses qui, en l'absence de dénominations normatives, reflètent une relative anarchie lexicale, la nécessité de construire une politique de sites à l'échelle des régions, incluant dans certains cas des zones transfrontalières, s'impose tant auprès des acteurs nationaux que des acteurs régionaux. Une telle politique bénéficie de l'ancrage territorial des établissements d'enseignement supérieur pour ce qui concerne la formation et la recherche ; elle tire profit également de la dynamique technologique et industrielle de proximité, s'appuyant sur des filières stratégiques régionales ou inter-régionales, traditionnelles ou en émergence.

L'approche territoriale, une notion discutée mais légitime

Cette approche suscite parfois certaines réserves

À certains, l'approche territoriale paraît incompatible avec les critères de l'excellence, laquelle exige, selon eux, une dimension nationale sinon internationale. Une politique nationale de la recherche ne saurait en tout cas, à leurs yeux, résulter de l'addition de politiques régionales, ou à plus forte raison locales.

■ *L'argumentaire*

Les services de l'administration centrale chargés de la recherche, comme les directions de certains grands organismes publics de recherche nationaux, semblent parfois réticents à l'idée de faire des activités scientifiques et d'innovation technologique des outils d'aménagement du territoire, selon les problématiques mises en œuvre et coordonnées par une administration de mission comme la DATAR.

Les arguments invoqués sont de plusieurs ordres : l'éventualité d'une mainmise des élus locaux sur les modes d'organisation d'une politique par grands domaines scientifiques qui requiert par principe une vision nationale ; les risques de dissémination de l'effort de recherche, suite à des opérations opportunistes qui ne reposent pas sur la constitution d'une masse

critique territoriale suffisante ; l'abandon du soutien de la recherche fondamentale au profit d'une recherche finalisée, pilotée exclusivement par la demande et l'environnement économique régional.

■ *Le poids de la tradition*

L'organisation de la recherche publique en France a été largement structurée par l'action des grands organismes de recherche nationaux dont la diversité constitue l'une des spécificités de notre appareil national de recherche et développement. Or, ils ont mené traditionnellement des politiques qui, sans ignorer les aspects territoriaux, n'en ont pas fait une entrée privilégiée pour la répartition des projets, des équipes et des moyens. Leurs missions visent à développer l'excellence sur le plan international, à assurer le développement de la compétitivité de la France, la prise en compte des besoins sociaux et économiques locaux ne pouvant être qu'une composante secondaire des politiques nationales d'établissement et en aucun cas leur ligne stratégique.

Ainsi, les choix d'implantation des grands centres de recherche correspondent à des logiques spécifiques plutôt qu'à des stratégies liées aux caractéristiques territoriales. L'INSERM s'adosse aux centres hospitalo-universitaires et ses unités se trouvent concentrées dans la région parisienne (la moitié des équipes est implantée en Île-de-France, 78 % des laboratoires de l'institut sont situés sur sites universitaires ou CHU), à l'inverse de l'INRA, fortement implanté en province (vingt et un centres régionaux et près de deux cents sites de recherche et d'expérimentation) et évidemment lié à l'environnement agricole et industriel.

L'approche territoriale est cependant légitime et souhaitable

■ *La nécessité d'une politique de sites*

Malgré ses imperfections méthodologiques, le classement des 500 meilleures universités du monde, établi par l'université de Shanghai, a été révélateur de certains dysfonctionnements et du manque de lisibilité de notre appareil d'enseignement supérieur et de recherche. L'éclatement sur un même site universitaire de plusieurs institutions nuit à la visibilité de grands pôles de formation et de recherche.

Dans ce contexte, il est indispensable de favoriser l'émergence et le développement sur le territoire français de pôles de recherche forts et structurés, mieux identifiés par l'ensemble des partenaires nationaux et internationaux. En ce sens, il est légitime que l'approche territoriale trouve sa place parmi les modes de gouvernance d'une politique nationale de la recherche.

❖ *L'état d'esprit a grandement évolué*

Souvent, l'émiettement universitaire a été le fruit d'une histoire et de désaccords idéologiques. Or ceux qui ont vécu les scissions universitaires consécutives aux événements de 1968 partent actuellement à la retraite et les générations d'enseignants-chercheurs se renouvellent.

En outre, les comparaisons internationales, comme on l'a dit, loin de plaider en faveur de l'émiettement, révèlent que cet éclatement ne leur permet pas de figurer en bonne place dans les palmarès. L'attractivité des universités passe par une concentration de leurs forces, ainsi que l'a clairement démontré *a contrario* le classement de Shanghai. Les établissements ont bien compris que le discours sur l'excellence thématique n'avait de sens, en tout cas à l'échelle internationale, que dans le cadre d'un ensemble de poids suffisant.

❖ La mise en place du LMD exerce un effet restructeur

D'ores et déjà, des initiatives importantes ont été prises en ce sens à l'occasion du travail de refonte lié au dispositif LMD. Ainsi, les universités d'Aix-Marseille ont signé un volet inter-universitaire de leurs contrats quadriennaux. À Lyon, quatre établissements d'enseignement supérieur se sont regroupés pour répondre collectivement, dès cette année, sur les axes de recherche retenus dans le schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche en Rhône-Alpes. De même, les quatre universités bordelaises ont signé, en octobre 2004, la charte fondatrice d'un « pôle de recherche et d'enseignement supérieur Université de Bordeaux ».

Ce ne sont là que quelques exemples d'un mouvement encouragé par le ministère et qui se généralise, renforcé par les procédures initiées dans le domaine de la recherche que sont les pôles de compétitivité et les projets de pôles de recherche et d'enseignement supérieur déjà évoqués.

L'évolution des mentalités, en peu de temps, a été spectaculaire. Le sujet a cessé d'être tabou. Certains présidents n'hésitent plus à évoquer, sans réticence et parfois dans l'impatience, des fusions d'universités qui permettraient de retrouver les cohérences perdues et d'améliorer la visibilité et l'attractivité des établissements à l'étranger.

Il revient au ministère de faciliter ces évolutions en apportant le cadre juridique nécessaire, en élargissant, en particulier, les possibilités actuelles prévues à l'article L. 711-1 du code de l'éducation, afin de ne pas décourager les initiatives des établissements.

■ *Le territoire, foyer de créativité et de développement*

La dimension territoriale profite aux relations inter-organismes, au rapprochement des centres de recherche et des petites et moyennes entreprises, à l'émergence des innovations technologiques et surtout aux échanges individuels entre universitaires, comme entre acteurs de la recherche et acteurs économiques. C'est au travers de ce tissu relationnel que se tissent les projets communs selon une dynamique qui n'est ni « pilotable » à distance, ni compréhensible hors des terrains où elle s'exerce.

« Dans la proximité, la relation précède l'idée », remarquait M. Christian Blanc dans le rapport précité. Il est difficile de ne pas souscrire à ce jugement et à la conception du dynamisme de la pensée scientifique qui le

sous-tend. La proximité des hommes et des structures sur un territoire commun enrichit cette dynamique parce qu'elle produit des ressources en termes d'organisation et de projets.

Des acteurs émergents : les collectivités territoriales

Selon les dispositions du code général des collectivités territoriales (art. L. 4252-1 à 4252-3), la Région est « associée à l'élaboration de la politique nationale de la recherche et de la technologie et participe à sa mise en œuvre ». De fait on assiste, depuis plusieurs années, à l'émergence progressive de politiques décentralisées de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les Régions en première ligne

Dès la préparation du contrat de plan État-Régions 1989-1993, puis à plus grande échelle avec le plan U 2000, les Régions se sont engagées financièrement de manière massive (plus de la moitié des 4,9 milliards d'euros du programme U 2000) en faveur des constructions et des équipements universitaires et de recherche.

Depuis lors, on rencontre des initiatives croissantes de la part des collectivités territoriales, singulièrement les Régions, désireuses de contribuer activement à la structuration et au soutien du potentiel de recherche et d'enseignement supérieur dans le but de valoriser leurs ressources spécifiques.

En outre, il est intéressant de constater que la montée en charge des interventions régionales dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche se traduit non seulement par une croissance sensible des investissements dans le cadre du CPER, mais aussi par un changement de méthode et de politique. Les Régions ne se contentent plus d'inscrire leurs ambitions dans le sillage de l'action de l'État, elles entendent passer d'un rôle de simples bailleurs de fonds, finançant des projets portés par des équipes locales, à la définition de véritables politiques régionales. C'est pourquoi aussi leur action dans ce domaine ne se limite plus aux engagements inclus dans le CPER.

D'autres collectivités aussi

Si les Régions sont particulièrement engagées, d'autres collectivités – départements, communautés d'agglomération, communautés urbaines, municipalités – affichent leur volonté d'intervenir elles aussi dans le champ de la recherche et de l'innovation, en visant un objectif de développement local.

C'est ainsi que certains départements, municipalités ou agglomérations urbaines participent au financement d'équipements ou à celui de projets jugés structurants pour l'attractivité de leur territoire. La démarche des

CPER, en appelant les différents acteurs publics à cofinancer des opérations territoriales, a d'ailleurs progressivement légitimé ces interventions.

Politique de pôles et partenariat territorial, loin d'entrer en contradiction, se rejoignent dans la notion de site, unité géographique pertinente de la stratégie et de l'action. La réussite d'opérations nationales comme celle en cours sur la constitution de « pôles de compétitivité » n'a rien d'incompatible, en effet, avec une démarche de nature expérimentale qui « laisse vivre », sous certaines conditions, les actions propres entreprises par les partenaires territoriaux, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé. Le rôle des pouvoirs publics, alors, n'est-il pas de réduire les obstacles de nature juridique ou administrative qui peuvent entraver certaines initiatives et de proposer des solutions institutionnelles ouvertes ?

Dans cette nouvelle configuration s'impose toutefois la nécessité d'un réel pilotage de proximité. Sans doute convient-il alors de reconsidérer les missions des délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT) dont le rôle de médiation, à la croisée des politiques d'établissement et des projets de développement technologique et industriel territoriaux, joint à celui de représentation de la politique nationale de recherche, est délicat et mérite un soutien plus affirmé de la part des autorités administratives nationales, en termes d'objectifs comme de moyens.

Réunir des forces qui travaillaient jusque-là séparément, simplifier l'administration des unités de base, promouvoir un nouvel équilibre territorial : tels sont quelques éléments susceptibles d'aider notre dispositif de recherche à mieux remplir ses missions.

Autant de moyens au service d'une fin plus générale : la mise à la disposition de la sphère sociale des acquis d'une recherche plus performante, en d'autres termes des progrès de la connaissance. C'est toute la question des résultats et des produits de la recherche.

Valorisation des résultats et des produits de la recherche : au milieu du gué

La valorisation des résultats de la recherche, leur transfert vers les entreprises, sont explicitement présents dans les missions assignées aux institutions d'enseignement supérieur et de recherche par les lois de 1982 sur la recherche, de 1984 sur l'enseignement supérieur et de 1999 sur l'innovation et la recherche : autant de textes d'ouverture vers l'environnement économique.

Ainsi, dans son article 14, la loi du 15 juillet 1982 a fait figurer la valorisation des résultats de la recherche parmi les objectifs de la recherche publique et a confié notamment cette mission aux universités et aux organismes publics de recherche. Elle a prévu, pour ces établissements, la possibilité de se doter de structures chargées de piloter l'ensemble des activités de valorisation et favorisé l'ouverture à de nouveaux partenariats.

De son côté, la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche actualise et complète les moyens dont disposent les EPSCP et les EPST pour assurer le développement de la recherche appliquée, la création d'entreprises et la coopération avec le monde économique. Elle facilite la création de filiales et surtout instaure un dispositif nouveau dans les EPSCP : les services d'activités industrielles et commerciales (SAIC), aujourd'hui présents dans un nombre significatif d'établissements.

Dans ce domaine de la valorisation, l'IGAENR a conduit deux études particulières. La première a porté sur les dispositifs de gestion de ces activités mis en place par les établissements ¹. La seconde, menée dans le cadre du suivi permanent de l'administration de la recherche, a dressé un premier bilan du système des aides accordées à la création d'entreprises innovantes issues de la recherche publique ².

1. *Bilan des dispositifs de gestion de la valorisation de la recherche et des prestations de service mis en place par les EPSCP*, IGAENR, janvier 2005.

2. *Les aides à la création d'entreprises innovantes à partir de la recherche publique : bilan des dispositifs et analyse des entreprises concernées*, IGAENR, juin 2005, consultable en ligne.

Gestion de la valorisation : des outils diversifiés au service d'objectifs clarifiés

Si les établissements ont en la matière des ambitions affirmées et des préoccupations précises, ils disposent de divers instruments pour atteindre ces objectifs.

Des objectifs clarifiés

Il importe pour les établissements de se réapproprier l'activité de valorisation et, pour cela, de s'assurer réactivité et souplesse dans une gestion sécurisée.

Se réapproprier l'activité de valorisation

L'objectif majeur des EPSCP est de parvenir à une maîtrise complète de ces activités, qui leur permette de définir et de conduire une véritable politique en la matière, qui s'adosse aux thématiques de recherche qu'ils ont définies et ne soit plus la simple juxtaposition d'actions individuelles. Ils ont ainsi le désir de sortir d'une attitude trop souvent passive et de se doter des moyens de se comporter en véritables partenaires vis-à-vis des EPST, notamment du CNRS.

Cette appropriation passe par la maîtrise et la lisibilité de la stratégie de valorisation de l'établissement grâce à une gestion réellement professionnelle, qui relève davantage d'une volonté politique que d'un simple mode de management.

Les dispositifs utilisés pour y parvenir, on le verra, peuvent varier d'un établissement à l'autre. L'université Louis Pasteur de Strasbourg, par exemple, a pris l'initiative de mettre en place un SAIC tandis que l'université Joseph Fourier de Grenoble a choisi, elle, de se doter d'une filiale. La première a fait le pari de conduire sa politique de valorisation au moyen d'une gestion qui demeure interne, ce qui lui permettra de renforcer son rôle en ce domaine et son poids face à ses partenaires. Le choix d'externalisation opéré par la seconde, bien qu'apparemment opposé sur le mode de gestion, est fondé sur des objectifs similaires de lisibilité vis-à-vis des partenaires locaux, nationaux et européens et, par le mode de fonctionnement retenu, de maîtrise totale de ses activités de valorisation. Dans les deux cas, le souci qui a prévalu est bien le même : maîtrise et lisibilité de la stratégie de valorisation grâce à une gestion réellement professionnelle.

S'assurer souplesse et réactivité

Autre objectif des établissements : parvenir à une gestion souple et réactive. S'agissant d'activités en relation étroite avec le monde économique, la com-

plexité et la lenteur constituent en effet des freins peu compatibles avec la réactivité qu'impose ce milieu à haute compétitivité.

Il importe toutefois de ne pas verser dans le simplisme, voire la naïveté, consistant à assimiler de manière systématique lourdeur et gestion publique d'une part, simplicité et gestion privée d'autre part. Cette dernière comporte elle aussi des contraintes, en matière comptable et fiscale notamment, qui exigent une parfaite maîtrise des procédures et un grand professionnalisme. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que l'exécution matérielle des contrats de recherche se fait au sein de l'établissement public. Celui-ci doit donc être présent en amont de la chaîne de décision et de gestion qui aboutit à la conclusion et à l'exécution du contrat.

Ainsi, l'externalisation dans une filiale ou une association ne dispense en aucun cas de mettre en place des procédures totalement intégrées, par exemple pour le calcul des coûts, qui ne peut ignorer les charges d'infrastructure ou de personnel titulaire réellement supportées par l'établissement auquel appartient le laboratoire responsable de l'exécution du contrat. De même, cette externalisation ne dispense pas de respecter les contraintes de la gestion publique en matière de mise en concurrence et de passation des marchés.

Préserver une gestion sécurisée

Le troisième objectif est de parvenir à une gestion sécurisée sur le plan fiscal comme sur celui de la situation des personnels.

■ *Mieux répondre aux obligations fiscales*

Sécuriser le cadre de ces activités nécessite d'être capable de satisfaire aux obligations fiscales qui y sont attachées, en sortant une fois pour toutes de la stratégie de contournement suivie depuis toujours par manque d'information, de moyens et de personnel qualifié.

Toutes les activités exercées par les établissements en direction du monde économique sont susceptibles d'être assujetties aux divers impôts commerciaux, dès lors qu'elles répondent aux critères les définissant comme « lucratives » au regard de la réglementation fiscale. Or, il apparaît que les procédures nécessaires pour satisfaire pleinement à ces obligations fiscales – procédures fondées sur une connaissance exhaustive des coûts des activités concernées – ne sont pas complètement mises en place, loin s'en faut, dans de nombreux établissements.

Cette approche en termes de coûts des activités est très récente et bien des établissements commencent tout juste à prendre conscience de son caractère incontournable. Si la mise en place des SAIC a sans doute joué, pour beaucoup d'entre eux, un rôle de « déclencheur », cela n'a pas pour autant résolu le problème de manière tout à fait satisfaisante, les difficultés d'ordre technique demeurant encore très présentes.

Un véritable calcul des coûts complets des activités industrielles et commerciales reste aléatoire, voire inexistant dans la majorité des établissements. Ces derniers ne disposent pas, ou seulement de manière très partielle et peu fiable, d'un tel dispositif et se contentent d'une approche forfaitaire ou même ne procèdent à aucun calcul de coût, laissant au partenaire toute latitude pour déterminer le prix des prestations qu'il commande.

Très peu d'établissements, de ce fait, sont en mesure de répondre parfaitement à leurs obligations fiscales. La majorité estime remplir correctement ses obligations en matière de TVA, ce qui est plutôt satisfaisant compte tenu des changements importants de pratique récemment intervenus en ce domaine. Mais la situation des établissements vis-à-vis de l'impôt sur les sociétés (IS), et de son corollaire la taxe professionnelle (TP), se révèle beaucoup plus préoccupante.

Au total, si l'on rapproche ces résultats du mode de gestion adopté, on constate que de grands progrès sont encore à faire avant de parvenir à sécuriser complètement la situation fiscale des EPSCP.

■ *Stabiliser la gestion et le statut des personnels contractuels*

En matière de gestion des personnes, de nombreux problèmes subsistent concernant les personnels contractuels, dont l'embauche reste indispensable pour assurer les activités de valorisation. Deux points, en particulier, suscitent les interrogations des établissements : la couverture du risque chômage et les grilles salariales.

❖ Assurer la couverture du risque chômage

Le recours aux ASSEDIC est jugé beaucoup trop onéreux par les établissements, compte tenu de l'assiette des cotisations. Celle-ci s'applique en effet à l'ensemble des personnels non titulaires exerçant dans l'établissement, qu'ils soient embauchés dans le cadre des activités de valorisation ou pour assurer des prestations en formation continue ou même en formation initiale. Le passage brutal d'un dispositif de non-cotisation à une cotisation généralisée pèserait lourdement sur les établissements (il représenterait, dans certains cas, plusieurs centaines de milliers d'euros par an).

Pour cette raison, le nombre d'établissements cotisant aux ASSEDIC est fort réduit. Afin de contourner ce problème, ils adoptent plusieurs types de solutions : le fonds de mutualisation interne, alimenté par des prélèvements sur les contrats au sein de l'université, qui permet de constituer des provisions en vue du risque ; la sous-traitance de l'embauche et de la gestion du personnel sous contrat à une association ou une filiale (avec tous les risques liés à cette formule, du délit de marchandage à la gestion de fait) ; ou encore, dans le cas des UMR, la prise en charge par l'EPST de la gestion des contrats qui comportent l'embauche de personnels. Ces solutions ne sont évidemment que des palliatifs qui répondent mal aux besoins d'une gestion sûre.

- ❖ Recruter de véritables compétences et utiliser des grilles salariales adaptées aux missions à assurer

Beaucoup d'établissements considèrent que le niveau de ces grilles ne permet pas, dans certains secteurs compétitifs, la nécessaire embauche de vrais professionnels.

Il faut rappeler à ce propos que, pour les recrutements internes, les établissements publics peuvent, par délibération de leur conseil d'administration, créer une grille salariale spécifique pour quelques types de recrutement. Il n'en demeure pas moins difficile, pour ces établissements, d'intégrer cette grille spécifique dans leur stratégie globale de gestion des ressources humaines.

Des outils diversifiés

La valorisation d'un résultat de recherche requiert de procéder à des opérations qui ne sont pas du ressort habituel des laboratoires. Il est indispensable, en effet, que les services administratifs chargés de cette valorisation réunissent des compétences variées, reposant sur des connaissances à la fois scientifiques, juridiques, financières et commerciales. La nécessité de rassembler ces différentes compétences a conduit les EPST et les EPSCP à adopter des modes d'organisation spécifiques.

On peut distinguer ainsi deux types de gestion : les modes de gestion internalisés (le service interne traditionnel, le SAIC) et les modes de gestion externalisés (la filiale, l'association). Ces diverses solutions coexistent, avec des évolutions perceptibles.

Le service interne constitue une formule toujours largement présente

Le système qui demeure le plus utilisé – parce qu'il est historiquement le plus ancien et peut-être le plus conforme à la mentalité universitaire – est celui du service interne centralisant la gestion des contrats, coexistant souvent avec un dispositif complémentaire.

Cette fréquente présence d'un service central dédié spécifiquement à la gestion de la valorisation témoigne de l'attention particulière portée à la montée en puissance de cette activité. Certains établissements ont créé un service propre dédié à la valorisation, d'autres ont étendu les fonctions d'un service déjà existant à cette activité en constituant une cellule spécialisée au sein de ce service.

La mise en place ou le maintien d'un service interne classique représente souvent une solution d'accompagnement ou une formule transitoire dans l'attente de la mise en place d'un SAIC ou d'une filiale. Le choix du service interne est aussi, dans les établissements où domine le secteur tertiaire, à mettre en relation avec le faible volume des activités gérées, qui rend difficile l'installation d'une structure spécifique.

Les SAIC connaissent une montée en puissance

En peu de temps, le SAIC a trouvé sa place dans l'ensemble des dispositifs adoptés par les EPSCP comme outil fiable pour gérer leurs activités de valorisation et de prestations de service.

Nombre d'entre eux ont déjà créé statutairement un SAIC, d'autres sont engagés dans une réflexion en vue d'une telle création. D'ores et déjà, il est bien implanté dans les établissements à dominante « sciences et santé » et pluridisciplinaires avec ou sans secteur santé, ce qui indique un niveau d'activité important dans le domaine de la valorisation. En revanche, dans les secteurs lettres, sciences humaines, droit et sciences économiques, où l'activité de valorisation reste faible, les SAIC sont quasiment absents.

Les missions du SAIC ont été fixées par un décret du 19 avril 2002. Elles portent sur la promotion des activités industrielles et commerciales des EPSCP, notamment la détermination d'une politique commerciale, en proposant une pratique tarifaire et en gérant les contrats de recherche, d'études, d'analyse, les brevets et licences, les activités d'édition ainsi que les baux et locations. Outre les facilités de gestion qu'il apporte à l'établissement (possibilité d'embaucher en CDI, exonérations fiscales, plus grande souplesse budgétaire), le choix du SAIC résulte surtout du fait qu'il doit permettre une plus grande professionnalisation, une meilleure maîtrise, voire une réappropriation des activités de valorisation et de prestations de services.

Si le champ de compétence du SAIC défini par les textes est relativement vaste, il recouvre, sur le terrain, des réalités très diverses qui se rapportent à plusieurs grandes catégories de missions : contrats et prestations de service, contribution à la définition de la politique de valorisation, soutien à l'incubation, gestion et exploitation des brevets et licences, etc.

Le décret ayant laissé toute latitude aux établissements pour l'organisation du SAIC, celle-ci se traduit dans la présence ou non d'un conseil, comme dans la qualité du directeur (qui se trouve fréquemment être un enseignant-chercheur). Cette organisation est fonction de la stratégie de l'établissement. Souvent, le volume financier des activités reste peu significatif, en raison du caractère très récent de la majorité des SAIC. On assiste cependant à une montée en puissance de leur chiffre d'affaires, liée au transfert progressif d'activités précédemment gérées selon d'autres modalités.

Les motivations qui concourent à la création d'un SAIC sont parfois tempérées par deux incertitudes. L'une concerne l'application réelle des dispositions administratives avantageuses initialement prévues pour ce service (le fonds de concours, le mode de détermination de l'équilibre budgétaire). L'autre réside dans l'extension obligatoire de l'assiette de la cotisation aux ASSEDIC à l'ensemble du personnel non titulaire de l'établissement. Il est incontestable que ces contraintes freinent sensiblement la mise en place d'un SAIC. Cette formule ne deviendra réellement attractive pour les établissements que lorsque son environnement réglementaire aura été stabilisé et que

les avantages et assouplissements de la gestion dont il devrait être accompagné auront été effectivement et définitivement introduits.

Les filiales n'occupent qu'une place modeste

Depuis la loi du 24 janvier 1984, les établissements ont la possibilité de créer des sociétés filiales. Il s'agit là de filiales dont la mission est de gérer les activités de valorisation d'un établissement (gestion des contrats et des prestations de services) et non de celles qui sont créées avec un objet spécifique, comme l'exploitation d'un brevet.

On a pu constater une première vague de création de filiales à la fin des années 1980 et au début des années 1990, puis une seconde avec la loi sur l'innovation de 1999.

Le nombre de ces structures juridiques demeure limité. Il faut souligner que le processus de création est complexe, de même que la procédure d'approbation, avec parfois des divergences de position entre le ministère chargé de la recherche et celui chargé des finances. Les filiales apparaissent surtout là où les établissements sont proches du milieu industriel, comme en région Rhône-Alpes, dans un contexte très concurrentiel entre ces établissements. Leurs missions vont de la simple assistance à la prise en charge complète d'activités.

Quant au choix du mode de gestion externalisé en filiale, les raisons que les établissements avancent généralement sont multiples : le professionnalisme, la souplesse (embauche de personnels, achats, remboursement des missions), la réactivité, la lisibilité pour les partenaires extérieurs, ou encore la possibilité d'obtenir les abondements de l'Agence nationale de la valorisation de la recherche (ANVAR) pour les structures agréées. Certains établissements mettent aussi en avant la possibilité d'une meilleure coordination régionale avec des structures de même statut.

Les missions confiées aux filiales s'étendent de la simple assistance à la gestion complète d'activités. Cela va de l'apport de compétences pour accompagner et aider l'établissement à l'identification et la valorisation de projets, de l'assistance dans la négociation, dans le suivi des contrats et la gestion de la propriété intellectuelle, jusqu'à la prise en charge complète des contrats par la filiale.

Les relations avec l'établissement de rattachement sont formalisées dans une convention. Le président de l'université est toujours membre du conseil d'administration qu'en général il préside. De même, l'établissement garde toujours la maîtrise statutaire de la propriété intellectuelle des résultats.

La formule dite *in house*, qui établit une relation de forte dépendance de la société par rapport à l'établissement, est le plus souvent employée. Elle dispense l'établissement d'une mise en concurrence pour choisir sa filiale, mais impose à celle-ci de se soumettre au code des marchés publics.

Dans leur majorité, les établissements ayant opté pour la formule de la filiale depuis plusieurs années estiment que la société de droit privé offre indiscutablement une plus grande souplesse (remboursement aux frais réels des missions, cotisations ASSEDIC uniquement sur les personnels embauchés par la société) et davantage de réactivité qu'un service interne à l'établissement. Il faut toutefois rappeler que l'objectif d'une société privée étant la rentabilité, certains risques sont inhérents à ce type de fonctionnement. Ainsi le recours à une filiale ne semble pas permettre une exacte évaluation du coût complet des contrats. Il pose aussi le problème de la maîtrise des activités par l'établissement, quelles que soient les précautions prises par les responsables, conscients des risques d'autonomisation de ces activités.

Le recours aux associations persiste fréquemment

Parce que les modalités de gestion qu'elles permettent sont perçues comme plus simples et surtout plus souples, le recours aux associations persiste dans de nombreux cas, malgré les risques courus et les sévères critiques dont cette formule fait l'objet.

Celle-ci conjugue, aux yeux des chercheurs, de nombreux avantages : facilité de création et d'évolution, gestion directe sur les plans scientifique et financier par les universitaires qui en sont responsables. Elle permet de satisfaire aussi à deux préoccupations souvent exprimées : le remboursement des frais de mission et l'achat hors marchés publics.

La présence d'une ou plusieurs associations semble répondre soit à un choix délibéré de l'établissement, soit à une volonté de faire assurer, en complément d'autres dispositifs, une partie de la gestion suivant des modalités qui paraissent plus efficaces. L'établissement peut aussi, et c'est la formule de tous les dangers, accepter passivement la présence d'associations, voire les subir sans en connaître l'existence. La plupart du temps, les conventions liant les établissements à ces associations demeurent juridiquement fragiles.

Si le recours à l'association constitue souvent une solution de facilité, les avantages avancés par les chercheurs ne doivent donc pas occulter les conséquences qui en résultent pour l'institution : absence de maîtrise et de contrôle de l'activité de ses laboratoires, risques de dérives en cas de mauvaise gestion. Il faut surtout insister sur l'aspect de démembrement du service public que constitue la poursuite d'activités universitaires au sein de l'établissement en dehors de son cadre juridique propre. Bien des responsables pourraient ainsi se rendre passibles d'un constat juridictionnel de gestion de fait.

Aussi la tendance est-elle à la remise en cause de cette formule qui n'apporte pas la sécurité juridique, financière et fiscale. Nombre d'établissements se sont ainsi engagés dans un processus de régularisation : passage de conventions précises, dissolution et intégration de leurs associations dans des SAIC, reprise des activités par une filiale. On ne peut que les encourager dans cette voie.

Les critères de choix entre les différentes formules de gestion de la valorisation sont de plusieurs ordres : historique, technique, juridique, etc. C'est naturellement la pondération de ces divers critères qui détermine, selon la priorité accordée à chacun d'eux, le choix des établissements.

En fait, la solution la plus répandue est la combinaison des différentes formules. La plupart des établissements, en effet, ont fait le constat que la solution de l'externalisation dans une filiale ou une association ne les dispensait pas de disposer d'un outil interne afin d'assurer le relais entre, d'une part, la gestion administrative et financière du contrat et, d'autre part, son exécution matérielle qui relève du laboratoire et a donc un impact sur les moyens et le fonctionnement de l'établissement lui-même.

Ce schéma, sans doute inévitable dans l'actuelle période de transition, ne contribue pas à clarifier un paysage que les partenaires des établissements publics (collectivités territoriales, entreprises) qualifient de « complexe », « illisible » et, par voie de conséquence, responsable de « lourdeurs » et de dysfonctionnements fortement préjudiciables au développement de la collaboration public-privé.

Une évolution à poursuivre

Il convient d'améliorer, de stabiliser et de simplifier la réglementation

Un certain nombre de modifications du dispositif réglementaire actuellement en vigueur sont unanimement souhaitées. Parmi ces changements attendus, on peut citer l'utilisation de moyens de paiement modernes (carte bancaire), le recours sécurisé à l'embauche des personnels contractuels, en CDD comme en CDI (les conditions de cotisation aux ASSEDIC étant normalisées et leurs conséquences financières progressivement amorties), ou encore le remboursement aux frais réels des déplacements effectués pour l'exécution d'un contrat de recherche passé avec un partenaire privé lorsque ce contrat est qualifié de « lucratif » au regard de la réglementation.

Il convient, plus encore, de faire avancer la question fiscale, et de mettre en cohérence la fiscalité applicable aux activités de valorisation, en harmonisant le paysage fiscal et l'ensemble des règles d'application de la TVA et de l'impôt sur les sociétés entre les EPSCP, les EPST et les établissements publics administratifs (EPA).

La situation n'est en effet guère satisfaisante. En 2004, même si des progrès avaient été réalisés, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche n'étaient toujours pas, pour beaucoup d'entre eux, en meilleure position qu'en 1999 pour répondre à l'ensemble des obligations applicables à leurs activités industrielles et commerciales.

Les responsables des EPSCP ont souvent un sentiment de flou et d'inachèvement, qu'il s'agisse de la définition des relations entre l'université et les filiales ou encore, pour ceux qui ont joué le jeu du SAIC, de la crainte d'être pénalisés fiscalement du fait de l'inadaptation des règles de la comptabilité publique.

Concernant précisément les SAIC, on attend l'instruction budgétaire et comptable étudiée par le ministère de l'économie et des finances (modification de l'instruction M 9-3). Quant aux filiales, il est important que soient clarifiées les relations entre elles et les établissements.

Il est donc urgent de répondre aux besoins des établissements en matière fiscale, en particulier en leur fournissant les moyens de répondre à leurs obligations dans un environnement juridique clair et stabilisé quelle que soit la formule qu'ils ont choisie pour la gestion de leurs activités. À défaut, comme le fait remarquer avec réalisme un responsable d'établissement, « les associations auront encore de beaux jours devant elles ».

Les établissements ont aussi besoin d'être mieux accompagnés

Les établissements demandent en outre une assistance forte de la part du ministère, dont ils disent, dans leur très grande majorité, n'avoir pas reçu l'accompagnement qu'ils en attendaient. Ils sont preneurs de conseils méthodologiques, comme de l'organisation d'échanges d'expériences entre équipes de direction engagées dans le même processus. Le besoin d'actions de formation à destination des divers responsables est également très sensible.

Sur le plan technique, les nombreuses questions qui se posent, notamment en matière juridique et fiscale, nécessiteraient la création, au niveau de l'administration centrale, d'un « guichet unique » chargé de recenser les demandes, de les soumettre aux instances et personnes compétentes et d'assurer la diffusion des réponses.

Enfin, les moyens technologiques actuellement disponibles devraient pouvoir les aider. Encore reste-t-il à adapter les outils. Ainsi, il est urgent de doter les établissements des logiciels indispensables. L'adaptation des instruments informatiques de gestion comptable est nécessaire pour permettre la gestion budgétaire et comptable spécifique des SAIC, assurer le traitement et le suivi des contrats, mettre en place une comptabilité analytique, enfin effectuer les déclarations aux services fiscaux. Il est vrai qu'en l'absence de textes ou dans l'incertitude réglementaire, il est bien difficile d'élaborer des outils informatiques qui permettraient une gestion efficace.

L'analyse des modalités de gestion des activités de valorisation et de prestations de services dans les EPSCP a mis en évidence l'engagement fort de ces institutions dans une démarche de véritable professionnalisation qui illustre et accompagne leur volonté de se réappropriier l'une de leurs missions fondamentales.

La montée en puissance de structures spécifiques, notamment les SAIC, comme les études et réflexions menées dans de nombreux établissements sur l'évolution des dispositifs de gestion, témoignent d'un dynamisme qui peut toutefois, si l'on n'y prend garde, s'essouffler et présenter le risque de voir réapparaître des modes de gestion peu sécurisés.

Il fait donc peu de doute qu'une remise en cohérence des règles juridiques et fiscales applicables à l'ensemble des acteurs publics de la recherche, universités ou EPST, devient urgente afin de rétablir l'indispensable neutralité du cadre dans lequel pourra s'exercer, en toute égalité, la seule compétition qui soit réellement féconde en ce domaine, celle de la science.

Aides à la création d'entreprises : un dispositif récent à l'efficacité encore imparfaite

Bien souvent, les chercheurs ne sont pas, spontanément, des entrepreneurs. Une découverte, une invention ne trouvent pourtant leur sens et leur pleine portée que dans la mesure où elles sont mises à la disposition de la collectivité.

Aussi l'État, notamment depuis la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999, encourage-t-il le transfert, vers les entreprises, de technologies de la recherche publique ainsi que la création d'entreprises innovantes.

Depuis cette date, diverses mesures de soutien ont été mises en place en faveur de telles entreprises. Ces mesures sont de plusieurs types. Certaines ont pour objectif l'incitation à la création d'entreprises innovantes (concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes, incubateurs d'entreprises, fonds d'amorçage liés à la recherche publique). D'autres sont de nature fiscale (crédit d'impôt « recherche »). D'autres encore facilitent les partenariats entre les entreprises et la recherche publique (par exemple les CIFRE, déjà citées, destinées à faciliter l'intégration des jeunes diplômés dans les entreprises).

Il ressort des observations effectuées sur le terrain que l'action accomplie est positive, mais que l'objectif n'est encore que partiellement atteint et que l'effort doit être poursuivi.

Des leviers multiples

Les leviers utilisés par la puissance publique pour favoriser la création de ces entreprises sont divers. Aux deux moyens majeurs que sont les incubateurs

et le concours national s'ajoutent des soutiens complémentaires, institutionnels ou non institutionnels.

Les incubateurs

Rappelons qu'un incubateur est un lieu d'accueil, d'aide et de conseil destiné à accompagner des porteurs de projets de création d'entreprises en leur offrant un appui en matière de formation, d'analyse du marché ou de financement, jusqu'au moment où ils sont en mesure de développer ce projet ¹.

Les incubateurs sont actuellement au nombre de 28. De 1999 à 2004, 639 entreprises y ont vu le jour. Les 577 encore en activité au 31 décembre 2004 (soit 90 % des entreprises créées) employaient 2 734 personnes, soit en moyenne 4,7 personnes.

Les différents incubateurs présentent des situations bien différentes, qui révèlent cependant des faiblesses communes : certains projets sont insuffisamment mûrs au moment de leur entrée en incubation ; pour d'autres, la durée d'incubation, trop brève, ne laisse pas suffisamment de temps aux équipes pour parvenir à une phase de développement raisonnable. Ces constats, auxquels s'ajoute celui d'un encadrement de qualité diverse, expliquent la prédominance de projets d'ambition modeste.

Parmi les porteurs de projets au sein des incubateurs se recrutent nombre de lauréats du concours national.

Le concours national

Le « concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes » a été créé en 1999 à l'initiative du ministère de la recherche. Son objectif est de détecter, faire émerger et développer des projets de création d'entreprises s'appuyant sur des technologies innovantes.

Doté d'un montant annuel de 30 M €, le concours comporte deux volets : un volet « émergence », qui s'adresse à des projets nécessitant encore une phase de maturation (l'aide est alors plafonnée à 45 000 €) et un volet « création-développement », qui finance des projets plus avancés (l'aide est plafonnée à 450 000 €). Le ministère délègue à l'ANVAR la gestion administrative du dispositif : organisation du concours et versement des aides aux lauréats.

Les principaux domaines d'activité des entreprises ainsi aidées sont les services informatiques, les biotechnologies et la pharmacie. Chacune a créé, en moyenne, 6,8 emplois.

Le concours national apparaît essentiel à la politique d'incitation des laboratoires à s'engager dans la voie de la création d'entreprises. Il est plébiscité par de nombreux lauréats à la fois pour l'apport financier significatif

1. Cf. *Les incubateurs publics d'entreprises technologiques innovantes*, IGAENR, août 2001, consultable en ligne.

qu'il constitue, pour l'effet de levier qu'il induit au regard d'autres sources de financement et plus généralement pour la labellisation qu'il représente.

Pourtant, il rencontre aujourd'hui un moindre succès. Depuis sa création en 1999, le nombre de candidatures a chuté de 27 %. En 2005, la chute est plus marquée encore : elle est de 20 % par rapport à 2004. Certains veulent voir là le résultat d'une meilleure auto-évaluation des candidats potentiels. On peut craindre aussi une désaffection des chercheurs à l'égard du dispositif, qui pourrait bien être le signe d'une démotivation par rapport à la stratégie de création d'entreprises.

Les mesures fiscales

Institué en 1983, le crédit d'impôt « recherche » vise à inciter l'entreprise à élever son niveau technologique. Il est directement proportionnel à l'accroissement de ses dépenses de recherche.

S'il s'adresse à toutes les entreprises et pas seulement aux jeunes entreprises innovantes, il contribue cependant à accompagner la création de ces dernières. Il représente même un aspect important de l'effort public en ce domaine.

En outre, les comparaisons internationales montrent que le crédit d'impôt « recherche » est en cohérence avec les mesures adoptées dans la plupart des pays développés.

Les fonds d'amorçage

Ils ont été créés en 1999, conjointement par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et par le ministère chargé de la recherche. Leur objectif est de favoriser la constitution, avec des partenaires publics ou privés, de fonds d'investissement destinés à financer de jeunes entreprises en émergence.

Le fonctionnement du dispositif suscite souvent des réserves de la part de ses destinataires. Ils soulignent qu'il est difficile d'en bénéficier (les exigences leur semblent répondre surtout à un souci de rentabilité à court terme) et jugent lourdes et longues les procédures d'instruction des dossiers.

Les « *business angels* »

Il s'agit là d'un soutien non institutionnel mais privé. Les « *business angels* » sont en effet des investisseurs individuels qui interviennent auprès de jeunes entreprises innovantes dans l'espoir de bénéficier, à terme, du développement d'un marché sur lequel ils misent.

Ils peuvent jouer un rôle important auprès des jeunes entreprises dans la mesure où ils interviennent entre la création de l'entreprise et l'arrivée, souvent tardive, des fonds d'amorçage.

Un bilan en demi-teinte

L'état des lieux

Les types d'aides, notamment les modes de financement qui, s'ajoutant à l'apport de capitaux personnels, s'adressent à la phase de création d'une entreprise innovante, sont, comme on l'a vu, divers : fonds du concours national, aides de l'ANVAR (souvent sous forme d'avances remboursables), fonds d'amorçage, crédit d'impôt « recherche », apport éventuel des « *business angels* », à quoi s'ajoutent fréquemment des aides de la part des collectivités territoriales d'accueil, sous forme de subventions directes ou de mise à disposition de locaux. Bref, depuis la loi de 1999, beaucoup a été fait dans ce domaine.

Sans doute est-il prématuré de dresser un bilan. Quelques traits apparaissent cependant :

- le nombre d'entreprises créées demeure modeste, à en juger par le bilan annuel du ministère : au 31 décembre 2004, 639 entreprises avaient vu le jour au niveau des incubateurs et 699 dans le cadre du concours national ;
- le taux de survie des entreprises aidées paraît élevé : 87,5 % de celles créées entre 1999 et 2004 dans le cadre du concours national étaient encore en vie, et 90 % de celles créées au sein des incubateurs. Il est à comparer au taux de mortalité moyen des entreprises qui est, en France, de 50 % à deux ans ;
- le niveau de développement est faible. On l'a vu à travers les emplois créés (4,7 en moyenne pour les entreprises incubées, 6,8 pour les entreprises lauréates du concours national). On le constate également à travers les chiffres d'affaires : 5 % de ces entreprises seulement génèrent un chiffre supérieur au million d'euros.

On est enclin à penser que le soutien de l'État à de petits projets contribue à maintenir en vie de façon artificielle des entreprises qui, dans un autre contexte, ne survivraient pas.

Les entreprises créées se distinguent par leur domaine d'activité, leur type de production (biens ou services), la nature de leur marché, leur potentiel de croissance, leur position de fabricant principal ou de sous-traitant, le degré d'innovation de leur produit. Le profil dominant est celui d'une petite ou moyenne entreprise pouvant à terme se spécialiser dans la sous-traitance ou d'une entreprise proposant un produit fini qui court le risque d'être rattrapé par la concurrence.

Trois difficultés majeures

■ *L'immaturation de certains projets*

Il n'est pas rare que le projet soit, au moment du lancement de l'entreprise, insuffisamment mûr au regard des impératifs préalables à une mise sur le marché.

Parmi ces conditions indispensables figure ce qu'on nomme « la preuve du concept ». Il s'agit de démontrer l'efficacité de l'innovation, ainsi que son intérêt par rapport aux autres produits existants (accessibilité à un marché). La preuve du concept n'est apportée que lorsque les créateurs sont en mesure de dire ce qu'ils vont vendre et à qui, et que les partenaires (financiers, commerciaux) adhèrent à cette démonstration. La phase de construction de l'entreprise peut alors commencer.

Or, ce stade est parfois négligé. Trop d'entreprises démarrent sans avoir identifié clairement les applications finales du produit qu'elles développent et sans avoir d'idées précises sur le segment de clientèle qu'elles viseront. Ce manque de maturation du produit est alors un frein au succès de l'entreprise, qui ne peut en effet, à ce stade, consacrer au développement commercial qu'une part modeste de ses moyens financiers.

■ *Une sous-capitalisation dans la phase de démarrage*

Les entreprises ne disposent que tardivement des aides auxquelles elles sont éligibles. Or elles sont généralement sous-capitalisées en phase de démarrage et leur assise financière n'atteint pas la masse critique qui garantirait leur avenir. Elle est constituée, dans le meilleur des cas, de l'autofinancement initial, de la subvention du concours national et d'aides de l'ANVAR. Le créateur ainsi mis en selle doit alors consacrer une bonne part de son temps et de son énergie à rechercher des financements complémentaires.

Ainsi, parmi les entreprises lauréates du concours, 18 % seulement ont un capital social supérieur à 150 000 €. Dès le départ, nombre d'entre elles se trouvent dans une situation qui ne permet pas le lancement d'un projet lourd et ambitieux préfigurant une société d'envergure aux enjeux européens ou mondiaux.

Ce constat met moins en cause les chercheurs que les structures d'accompagnement de la création d'entreprises. Le panorama d'ensemble des entreprises aidées donne l'impression que le dispositif favorise davantage un maillage fin du territoire que l'émergence de futures grandes entreprises susceptibles de prendre place dans la compétition internationale.

■ *Des profils managériaux inadaptés*

Si quelques-unes de ces entreprises sont gérées par de vrais spécialistes, elles le sont plus fréquemment par leur fondateur, qui est un chercheur.

Or le chercheur-créateur qui dirige son entreprise a généralement du mal à s'extraire du produit ou du service qu'il a conçu pour prendre la mesure des exigences professionnelles qu'imposent les règles de l'activité

commerciale. Bien souvent vision du marché, stratégie commerciale, souci du renouvellement de l'offre, approche marketing lui font défaut.

On constate alors une insuffisance des capacités gestionnaires, un manque de professionnalisme managérial qui pénalisent la jeune entreprise.

Des voies de remédiation

Améliorer l'efficacité du financement

L'ensemble de la chaîne du financement de la jeune entreprise innovante mérite d'être réexaminé.

- *Le financement doit être accordé sur la base de critères plus exigeants*

Deux exigences s'imposent. La première concerne l'évaluation des chances du succès de l'entreprise en formation. Il importe de ne pas négliger l'étape de la preuve du concept pour ne soutenir que les projets *a priori* viables. La seconde exigence concerne la qualité des personnes et la possession de compétences en matière managériale.

Une attention particulière mérite d'être portée à cette question au moment de la constitution de l'équipe dirigeante, par exemple en rendant éliminatoire une appréciation négative sur ce point lors de la sélection du concours national.

- *Le financement doit être mieux ciblé dans le temps*

Le lancement de l'entreprise innovante est une phase cruciale. L'entreprise doit pouvoir dès cette étape disposer des fonds nécessaires pour parvenir rapidement à un stade de développement qui lui procurera les rentrées assurant son équilibre financier. Il serait utile, en particulier, de remonter l'intervention des fonds dits d'amorçage, en amont, au niveau de l'amorçage véritable.

L'entreprise ne doit pas non plus être abandonnée trop tôt. L'examen des incubateurs a montré que la durée d'incubation était parfois trop courte. Un comité de sortie d'incubation, faisant le point des acquis comme des difficultés à surmonter, serait sans doute de bonne pratique là où il n'existe pas.

- *Le financement doit être mieux ciblé aussi sur les entreprises bénéficiaires*

Le saupoudrage des aides se révèle souvent inefficace. Le concours national pourrait renforcer la sélection dans la catégorie création-développement en dotant davantage les lauréats retenus et en différenciant les subventions entre les projets à fort potentiel et les autres.

Il importe en effet de favoriser de vrais projets industriels qui seront, à terme, source de valeur, en évitant les trop nombreux petits projets situés sur des niches restreintes, ou bien d'aider ces derniers à se réunir afin de construire un projet plus ambitieux.

■ *L'aide financière peut revêtir d'autres formes*

D'autres modes de soutien sont susceptibles d'être développés. Dans la loi de 1999, l'accent a été mis sur la création d'entreprises elle-même sans souci suffisant du marché dans lequel elles évoluent. Il est possible pourtant d'agir aussi sur ce marché. Comme le souligne un interlocuteur, le chiffre d'affaires reste la meilleure aide au développement d'une entreprise. L'accès à la commande publique pourrait devenir alors un moyen d'intervention. Sachant que les achats publics représentent en Europe 14 % du PIB, on mesure mieux l'importance de l'enjeu. Il apparaît souhaitable de réserver une partie de la commande publique à ces entreprises fragiles.

Développer un effort de formation

Si les capacités managériales et des compétences de gestionnaire sont indispensables au succès de l'entreprise, elles sont par nature très éloignées des compétences initiales. Il importe donc de mieux accompagner les créateurs d'entreprises. Ceux-ci doivent être en mesure de suivre des formations d'excellence les préparant de façon spécifique à l'exercice de leurs responsabilités. Il existe en ce domaine tout un réseau de formations, selon trois catégories : certaines sont intégrées à un cursus scientifique ; d'autres sont partagées par plusieurs acteurs ; d'autres enfin sont des formations *ad hoc*, organisées au profit de chercheurs déjà engagés dans l'acte de création d'entreprise.

Au-delà, il importe de préparer l'avenir en aidant à la constitution d'un vivier de futurs créateurs. Il s'agit donc de sensibiliser les étudiants au monde de l'entreprise. D'importants progrès ont été réalisés à cet égard avec la mise en place des écoles doctorales. Ils se concrétisent notamment à l'occasion des « doctoriales » qui, chaque année, offrent aux doctorants une information approfondie sur le monde économique, l'entreprise innovante ou encore l'emploi des docteurs par l'industrie. Parfois aussi sont créées, à l'instar de celle de Grenoble, des « maisons de l'entrepreneuriat » qui regroupent et rendent cohérentes les actions à destination des étudiants d'un même site ou d'une même région.

On a vu ici combien les établissements sont aujourd'hui soucieux de développer et de mieux maîtriser la valorisation des résultats de leur recherche. On a vu aussi qu'ils disposent de moyens multiples, traditionnels ou nouveaux (particulièrement les SAIC). Ces instruments ne sont pas entièrement stabilisés ni totalement fiables au regard de la sécurité juridique et fiscale. Il est donc urgent de parachever le dispositif sur des bases claires et saines.

TROISIÈME PARTIE

On a vu, de même, que la loi sur l'innovation et la recherche de 1999 avait permis aux personnels des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche de participer au développement d'entreprises innovantes issues de la recherche publique. Là aussi, il est souhaitable d'améliorer un dispositif largement apprécié de la communauté des chercheurs : un renforcement en amont de la preuve du concept, des incubateurs consolidés, un concours national qui ouvre le financement à des projets plus mûrs, notamment, permettraient aux fonds d'amorçage (comme au capital-risque) de mieux jouer leur rôle d'accompagnement.

Derrière cette question de la valorisation, comme derrière les deux autres thèmes abordés dans les chapitres précédents – la gestion de l'emploi scientifique, l'adaptation du dispositif de recherche à ses missions – se pose une question plus générale, qui relève de l'évidence mais ne doit pas pour autant être perdue de vue : comment produire du savoir, du savoir-faire, du progrès et mettre ce progrès au service de tous et de l'avenir ?

C'est l'enjeu même de toute politique de la recherche.

Liste des principaux sigles utilisés

AIS	adaptation et intégration scolaires
AEFE	agence pour l'enseignement français à l'étranger
ANVAR	agence nationale de la valorisation de la recherche
ASSEDIC	associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
B2i	brevet informatique et internet
BEF	bassin d'éducation et de formation
BEP	brevet d'études professionnelles
BO	bulletin officiel (de l'éducation nationale)
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CAPES	certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré
CAPET	certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique
CDI	centre de documentation et d'information
CECR	cadre européen commun de référence (pour les langues)
CIADT	comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CIEP	centre international d'études pédagogiques
CIFRE	convention industrielle de formation par la recherche
CIO	centre d'information et d'orientation
CNE	comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
CNER	comité national d'évaluation de la recherche
CNRS	centre national de la recherche scientifique
COP	conseiller d'orientation-psychologue
CPER	contrat de plan État-Région
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
CPU	conférence des présidents d'université
CRDP	centre régional de documentation pédagogique
CROUS	centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSAIO	chef du service académique d'information et d'orientation
DAET	délégué académique à l'enseignement technique
DATAR	délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

TROISIÈME PARTIE

DEA	diplôme d'études approfondies
DEP	direction de l'évaluation et de la prospective
DESCO	direction de l'enseignement scolaire
DRRT	délégué régional à la recherche et à la technologie
ECTS	<i>European Credits Transfer System</i>
EMOP	équipe mobile d'ouvriers professionnels
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPIC	établissement public à caractère industriel et commercial
EPLÉ	établissement public local d'enseignement
EPSCP	établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST	établissement public à caractère scientifique et technologique
EQP	examen de qualification professionnelle
FLE	français langue étrangère
GRETA	groupement d'établissements pour la formation continue
HCcé	Haut Conseil de l'évaluation de l'école
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
IBO	<i>International Baccalaureate Organisation</i>
IEN	inspecteur de l'éducation nationale
IEN-ET	inspecteur de l'éducation nationale-enseignement technique
IFR	institut fédératif de recherche
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
INSERM	institut national de la santé et de la recherche médicale
IPES	indicateurs de pilotage des établissements secondaires
ITA	(personnels) ingénieurs, techniques, administratifs
ITARF	(personnels) ingénieurs, techniques, administratifs, 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, master, doctorat
LOLF	loi organique relative aux lois de finances

Liste des principaux sigles utilisés

LP	lycée professionnel
MSH	maison des sciences de l'homme
OCDE	organisme de coopération et de développement économique
OFAJ	office franco-allemand pour la jeunesse
OIB	option internationale du baccalauréat
ONISEP	office national d'information sur les enseignements et les professions
PCRDT	programme-cadre de recherche et de développement technologique
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PRDF	plan régional de développement des formations (professionnelles)
PRES	pôle de recherche et d'enseignement supérieur
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
STS	section de technicien supérieur
TICE	technologie de l'information et de la communication pour l'enseignement
UMR	unité mixte de recherche
UMS	unité mixte de service
ZEP	zone d'éducation prioritaire



Rapports récents consultables sur internet

(Tous les rapports inventoriés ici sont au format PDF)
« <http://www.education.gouv.fr/syst/igen/rapports.htm> »
« <http://www.education.gouv.fr/syst/igaenr/rapports.htm> »

Rapports communs IGEN-IGAENR

- L'évaluation des collèges et des lycées en France : bilan critique et perspectives en 2004, juillet 2004 (96 p.)
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Paris, septembre 2004 (121 p.)
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims, septembre 2004 (159 p.)
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Dijon, novembre 2004 (132 p.)
- Les établissements scolaires français au Canada, décembre 2004 (28 p.)
- Mission d'étude sur le rôle du guichet unique dans la procédure de reconnaissance d'intérêt pédagogique, décembre 2004 (37 p.)
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse, décembre 2004 (147 p.)
- Pilotage et cohérence de la carte des langues, avril 2005 (61 p.)
- L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes, avril 2005 (70 p.)
- Sorties sans qualification. Analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier, juin 2005 (69 p.)
- La mise en place de la formation en alternance au collège, juin 2005 (52 p.)
- Les pôles nationaux de ressources. Évaluation qualitative, analyse et propositions, juillet 2005 (87 p.)
- L'usage des outils de pilotage élaborés par les académies ou mis à leur disposition, juillet 2005 (32 p.)

TROISIÈME PARTIE

- Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ? juillet 2005 (85 p.)
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Versailles (avec annexe), juillet 2005 (136 p.)
- Le fonctionnement des services d'information et d'orientation, octobre 2005 (113 p.)

Rapports de l'IGEN

- Les signes et manifestations d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires, juin 2004 (38 p.)
- Les dispositifs bilangues, juillet 2004 (10 p.)
- Brutalités et harcèlement physique et psychologique exercés sur des enfants par des personnels du ministère, octobre 2004 (20 p.)

Rapports de l'IGAENR

- Évaluation des conventions constitutives des centres hospitaliers et universitaires, juillet 2004 (174 p.)
- L'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ENSSIB), juillet 2004 (186 p.)
- Les carrières scientifiques : une approche fondée sur des éléments d'analyse comparative européenne (avec annexe), octobre 2004 (336 p.)
- Les maisons des sciences de l'homme (MSH), octobre 2004 (53 p.)
- L'évaluation du contrat quadriennal de l'IFREMER 2001-2004, octobre 2004 (99 p.)
- La politique française dans le domaine du calcul scientifique, mars 2005 (45 p.)
- Les districts technologiques en Italie, juin 2005 (27 p.)
- La mise en place du LMD (licence-master-doctorat), juin 2005 (79 p.)
- Les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers dans les universités, juin 2005 (126 p.)
- Les aides à la création d'entreprises innovantes à partir de la recherche publique : bilan des dispositifs et analyse des entreprises concernées, juin 2005 (92 p.)
- La mise en œuvre des accords du Touquet, juillet 2005 (45 p.)



Table des matières

Sommaire	3
Avant-propos	5
PREMIÈRE PARTIE	
Évaluer pour évoluer	9
La problématique de l'évaluation dans les travaux des inspections générales	
Introduction	11
CHAPITRE 1	
L'évaluation : une nécessité n'est pas une évidence	15
Une conjoncture favorable à un nouvel essor de l'évaluation	15
Le double mouvement de déconcentration et de décentralisation	16
La mise en œuvre de la nouvelle loi d'orientation	17
L'entrée en application de la LOLF	18
Le contexte européen et international de l'évaluation	19
Un questionnement fondamental : évaluer qui ? quoi ? comment ? pour quoi ?	21
Qui et quoi évaluer ?	21
Évaluer, mais comment ?	25
Évaluer, pour quoi ?	27
CHAPITRE 2	
Structures de pilotage et structures pédagogiques : une évaluation fonctionnelle	29
L'évaluation de l'enseignement dans les académies	29
Les principaux enseignements des dernières évaluations académiques	30
Une nouvelle approche : évaluer les outils de pilotage et les modes d'évaluation académiques	37
L'entrée par les territoires	42
Une approche systémique des stratégies éducatives	42
Conjuguer l'horizontal et le vertical	44
Les premiers enseignements de l'approche territoriale	45
L'évaluation des établissements	49
Un exercice difficile qu'il convient de revisiter	50
Le paysage de l'évaluation des établissements en France : insuffisances et pistes d'amélioration	53
L'évaluation de l'établissement : un dispositif d'ensemble à refonder	58

CHAPITRE 3

Évaluation des enseignements et des pratiques enseignantes, évaluation des acquis des élèves	61
L'évaluation des enseignements et des pratiques enseignantes : un déficit paradoxal . . .	62
Les programmes scolaires et la question de leur assimilation par les élèves	63
La salle de classe, « boîte noire » des évaluations	67
Sur la voie de la transparence ?	82
L'évaluation des acquis des élèves : question nouvelle pour de nouveaux enjeux . . .	88
Petite histoire de l'évaluation des acquis des élèves	89
À quoi, à qui sert l'évaluation des acquis des élèves ?	93
Quelle évaluation des acquis, demain ?	100
Conclusion	103

DEUXIÈME PARTIE

L'Europe de l'éducation	105
Introduction	107

CHAPITRE I

La présence de la France dans l'espace éducatif européen	109
Vers un réseau d'établissements français à vocation européenne	109
Quelle identité pour un établissement français en Europe ?	110
Quelles priorités ?	113
Les Écoles européennes	114
Au service de l'idée et de la construction européennes	114
Vers un réseau d'établissements européens autour des Écoles ?	115

CHAPITRE 2

L'empreinte de l'Europe dans l'évolution du système français	119
Une nouvelle politique des langues au service de l'identité européenne	119
La politique affirmée de l'Union européenne	120
L'accompagnement par le Conseil de l'Europe	122
La politique nationale à l'aune de l'Europe	124
L'éducation et la formation tout au long de la vie	125
Éducation et formation tout au long de la vie : les ambitions européennes	125
Enjeux et défis du <i>Mémorandum européen sur l'éducation et la formation tout au long de la vie</i>	125
La réponse française aux enjeux européens de l'éducation et de la formation tout au long de la vie	127
S'enrichir des autres systèmes	128
Le foisonnement des initiatives	128
Apprendre ensemble : le projet <i>Tele-Tandem</i>	129

CHAPITRE 3	
Des références communes	131
Les diplômes européens	131
Les certifications de fin d'études secondaires	131
Les diplômes professionnels	134
Les baccalauréats binationaux	134
Le LMD	135
La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur	136
Un processus mis en œuvre de manière résolue par la France	137
L'histoire de l'Europe : la coopération franco-allemande, une démarche exemplaire	139
La lecture de l'histoire dans les pays membres	139
Le manuel d'histoire franco-allemand	141

TROISIÈME PARTIE	
La recherche française à l'heure des choix	145
Introduction	147

CHAPITRE 1	
Les acteurs de la recherche : l'emploi scientifique en Europe et en France	149
L'enjeu actuel : un objectif de fort développement	150
Le défi à relever	150
La situation des principaux pays européens au regard de cette ambition	151
L'état des ressources humaines	153
La réalisation des objectifs européens pose la question de la mobilité des chercheurs	155
Mobilité : une notion à préciser	155
Comment garder et attirer les chercheurs ?	157
Un atout possible : l'apport des étudiants étrangers	158
La réalisation des objectifs exige aussi une meilleure gestion de l'emploi scientifique	164
La question du statut : emploi permanent ou à durée déterminée ?	164
La préparation de l'avenir	168

CHAPITRE 2	
Comment mieux adapter le dispositif de recherche à ses missions ?	171
Renforcer le lien formation-recherche et fédérer des forces jusque-là dispersées	171
Renforcer le lien formation-recherche : la mise en place du LMD	171
Fédérer des forces jusque-là dispersées : l'exemple des maisons des sciences de l'homme	173
S'efforcer de simplifier l'administration des unités de base	181
Un contexte favorable à la simplification	182
La nécessité d'évoluer	183
Quelques pistes	187

Instaurer de nouveaux rapports entre recherche et territoires	191
L'idée de pôle au centre de propositions convergentes	191
L'approche territoriale, une notion discutée mais légitime	193
Des acteurs émergents : les collectivités territoriales	196
CHAPITRE 3	
Valorisation des résultats et des produits de la recherche : au milieu du gué	199
Gestion de la valorisation : des outils diversifiés au service d'objectifs clarifiés	200
Des objectifs clarifiés	200
Des outils diversifiés	203
Une évolution à poursuivre	207
Aides à la création d'entreprises : un dispositif récent à l'efficacité encore imparfaite	209
Des leviers multiples	209
Un bilan en demi-teinte	212
Des voies de remédiation	214
Liste des principaux sigles utilisés	217
Rapports récents consultables sur internet	221
Table des matières	223