

Sommaire

Avant-propos	9
---------------------------	----------

PREMIÈRE PARTIE

L'établissement : clé de voûte du système éducatif français?	11
---	-----------

Introduction	13
---------------------------	-----------

CHAPITRE 1

La politique d'établissement : l'enjeu de l'autonomie	17
--	-----------

L'établissement : un statut et des missions	17
--	-----------

« C'est quoi, un EPLE? »	17
--------------------------------	----

– Une histoire	17
----------------------	----

– Une double loi de partage	18
-----------------------------------	----

Le système d'enseignement : la diversité des statuts	19
--	----

– Premier et second degré	19
---------------------------------	----

– Éducation nationale, enseignement agricole et enseignement privé	21
--	----

L'établissement : l'un et le multiple	22
---	----

– Un ou des EPLE?	23
-------------------------	----

– Un espace concurrentiel	23
---------------------------------	----

– La réalité de « l'effet établissement »	24
---	----

L'élargissement progressif des missions et des tâches	25
---	----

– L'exercice des missions fondamentales dans l'EPLE aujourd'hui	25
---	----

– La multiplication des tâches annexes	29
--	----

– Un réseau de contraintes qui « corsète » l'autonomie	33
--	----

Décentralisation, déconcentration, LOLF : l'EPLE entre dépendance et autonomie	35
---	-----------

Un nouveau contexte législatif et réglementaire	35
---	----

La décentralisation : le rôle accru des collectivités territoriales	36
---	----

– La décentralisation en marche	36
---------------------------------------	----

– La place de la collectivité territoriale et le « domaine réservé » de la pédagogie ...	37
--	----

– Partage des compétences : un modèle à décentralisation minimale?	37
--	----

La déconcentration : au milieu du gué	38
---	----

– Une chaîne plus descendante qu'ascendante	38
---	----

– L'EPLE et l'académie : des relations complexes	39
--	----

– L'EPLE sait-il se saisir de ses marges d'autonomie?	40
---	----

L'expression de la stratégie d'établissement : du projet au contrat	41
---	----

– Un dispositif qui doit faire ses preuves	41
--	----

– Vers un véritable contrat d'objectifs?	42
--	----

L'évaluation, corollaire de l'autonomie	45
---	----

– L'évaluation d'établissement aujourd'hui : un bilan décevant	45
--	----

– L'évaluation d'établissement : un impératif à l'heure de la LOLF et du « socle commun »	47
--	----

La lente conquête de l'autonomie pédagogique	48
Le cadre d'exercice de l'autonomie pédagogique de l'établissement et le rôle du chef d'établissement	48
– Une autonomie pédagogique « contrainte » mais réelle	49
– Le rôle et la légitimité pédagogiques du chef d'établissement	50
Le conseil pédagogique : un nouvel outil à promouvoir	52
– Le lent essor du conseil pédagogique	53
– Un premier bilan contrasté	57
– Un dispositif à consolider	61
Les conditions d'un développement de l'autonomie des établissements.....	64
La reconnaissance de l'EPLE comme un espace autonome du pilotage pédagogique.....	64
– Une mission première : l'enseignement	64
– Une responsabilité essentielle des personnels de direction : la pédagogie.....	65
– Une dynamique de projet, condition d'un pilotage pédagogique autonome	65
– Un impératif : l'auto-évaluation de la performance	68
L'élargissement des tâches des EPLE : ses conditions et ses limites.....	70
– Des limitations liées au principe de spécialité des établissements publics	70
– Des allègements et des mutualisations nécessaires pour un élargissement à moyens constants	70
– Avec les collectivités territoriales et les associations, un partenariat fructueux, mais lourd de conséquences	71
Un accompagnement nécessaire des personnels et des établissements	72
– Une formation initiale et continue à la hauteur des enjeux de l'autonomie.....	72
– Le renforcement de l'autonomie pédagogique des établissements	74
– Une meilleure organisation pour un fonctionnement plus efficace	76

CHAPITRE 2

L'établissement et ses élèves : l'enjeu de la réussite et de l'insertion	83
L'égalité des chances et « l'ambition de la réussite » pour tous	84
La mise en œuvre du dispositif des réseaux ambition réussite	84
– Le périmètre et la carte des réseaux	84
– L'implantation des moyens humains supplémentaires et leur gestion.....	86
– Les contrats.....	89
– Le suivi et l'accompagnement par les corps d'inspection	90
– L'évolution des contenus et de l'organisation pédagogique	91
Le pilotage et la construction des outils d'évaluation	94
– Le diagnostic social et scolaire	94
– La mise en place des outils d'évaluation de l'enseignement et le diagnostic scolaire	95
– Le pilotage des réseaux	95
Un bilan et des propositions	96
– Des forces et des faiblesses.....	96
– Un changement progressif de logique.....	96
L'importance croissante de la mission éducative et de socialisation	98
Cohésion sociale, éducation à la citoyenneté : ambitions et difficultés de la vie scolaire	98
– Une mission lourde et complexe	98

– Des évolutions de fond dans et hors de l'établissement	99
– Rôle éducatif et rôle pédagogique.....	99
Un nouvel outil : la note de vie scolaire	100
– Une forte mobilisation des responsables	100
– L'état des lieux au terme d'un premier trimestre	101
– Un soin particulier dans l'élaboration des grilles d'évaluation	103
– Un vrai dialogue dans les établissements	103
– Une mise en application révélatrice de la vie éducative des établissements.....	104
– De meilleurs échanges entre adultes et élèves	105
L'établissement confronté à la problématique de l'orientation.	
Un exemple : le choix de la série S.....	106
Un processus d'orientation critiquable vers la série « scientifique »	106
– Une filière sélective, détournée de sa finalité	106
– Des enseignements de détermination qui ne jouent pas leur rôle	108
– Une information insuffisante et un choix souvent contraint.....	109
Préparer au choix et remplacer les séries de la voie générale par des parcours de formation	110
– Instaurer une préparation au choix.....	110
– Réorganiser le cycle terminal.....	111
– Une spécialisation progressive des élèves en fonction de leur projet	112
– Une extension de l'organisation en parcours de formation à l'ensemble des séries de la voie générale	113
– Une évolution intermédiaire de la voie générale ?.....	113
 CHAPITRE 3	
L'établissement et son environnement : l'enjeu de l'ouverture	115
L'ouverture sur le monde et sur la société : un nouvel horizon pour l'établissement scolaire	115
L'éducation aux médias	116
– Un impératif pour l'École	116
– La « Semaine de la presse et des médias à l'École ».....	117
– Un nécessaire changement d'échelle	118
L'association sportive dans les EPLE.....	121
– Des objectifs ambitieux, mais une réalité décevante	121
– Une vie associative qui n'a pas obtenu le succès escompté.....	122
– L'association sportive scolaire : un « contre-exemple » ?.....	123
– Repenser la vie associative au sein des associations sportives scolaires	125
Les sections internationales	126
– Un dispositif en essor, mais encore méconnu	127
– Sections internationales et sections européennes	128
– Un atout pour l'attractivité des territoires et un laboratoire pédagogique	129
– Revoir et développer le dispositif existant.....	130
L'établissement, acteur majeur de la stratégie éducative locale et des politiques de formation	132
Le rôle socioculturel de l'établissement	132
– Un créateur de lien social	133
– Une ressource culturelle pour le territoire.....	134
L'établissement et l'apprentissage tout au long de la vie : le lycée des métiers, la VAE et les GRETA	135

– Le lycée des métiers.....	135
– La validation des acquis de l'expérience.....	135
– Les groupements d'établissements.....	136
L'établissement « hors les murs » : la dilatation du temps et de l'espace scolaires.....	137
Une organisation traditionnelle du système éducatif aujourd'hui remise en cause.....	137
– Différenciation et individualisation.....	138
– Les collectivités territoriales et l'accompagnement à la scolarité.....	138
– Une double capacité d'innovation.....	138
L'établissement entre soutien scolaire et accompagnement à la scolarité.....	140
– Un objectif commun, un <i>continuum</i> souhaitable.....	140
– Une meilleure utilisation de l'espace de l'établissement.....	140
– Articulation pédagogique et situation d'apprentissage.....	141
– Une multiplicité d'acteurs impliqués.....	141
Les TICE : la quatrième dimension de l'établissement.....	142
– L'apparition d'un « espace apprenant ».....	142
– Une politique du développement des TICE à refonder.....	143
– L'accompagnement du changement et le rôle des personnels de direction.....	144
– Les TICE dans l'établissement : le pari de la généralisation des ENT.....	146
Conclusion.....	149

DEUXIÈME PARTIE

Enseignement supérieur et recherche : pour une performance accrue.....	151
Introduction.....	153
CHAPITRE 1	
Universités : assurer un meilleur service aux étudiants.....	155
Mieux informer sur les études et leurs débouchés.....	155
La lisibilité des diplômes de l'enseignement supérieur : une exigence à mieux satisfaire.....	155
– Un besoin de clarté mal satisfait.....	156
– Une lisibilité à renforcer.....	158
La préparation des étudiants à leur avenir professionnel : information sur les débouchés et accompagnement vers l'insertion.....	158
– Le dispositif institutionnel dont se sont dotées les universités pour faciliter l'insertion professionnelle de leurs étudiants.....	159
– L'information produite par les universités en matière d'insertion professionnelle..	161
– D'autres sources d'information et d'accompagnement des étudiants.....	163
– Mieux assurer la mission d'information et d'accompagnement vers l'insertion....	164
L'évaluation des étudiants : une démarche à refonder.....	165
La pratique actuelle de l'évaluation appelle plusieurs réserves.....	166
– Lourdeur et opacité perdurent.....	166
– Une certaine fragilité juridique est trop facilement acceptée.....	167

– Les procédures d'évaluation peuvent encourager la médiocrité de certains apprentissages	168
Pour une évaluation formative des compétences acquises	170
– Simplifier l'évaluation et rendre du temps à l'enseignement	170
– Faire de l'évaluation un instrument concourant à la formation	171
– Donner toute sa place au contrôle continu	171

CHAPITRE 2

Recherche : renforcer l'efficacité	173
---	------------

Une recherche mieux pilotée : la contractualisation entre l'État et les organismes publics de recherche.....	173
---	------------

Démarche contractuelle et exercice de la tutelle	174
– Les enjeux de la contractualisation avec l'État	174
– La contractualisation au cœur de l'exercice de la tutelle	175
Le bilan des expériences de contractualisation.....	176
– Analyse des pratiques contractuelles	176
– Éléments de diagnostic	178
Apporter un nouvel élan à la contractualisation	180
– Revoir les conditions de préparation du contrat.....	180
– Rendre plus cohérent le contenu des contrats	182
– Mieux organiser le suivi et l'évaluation du contrat	183
– Accorder une attention toute particulière au futur contrat entre l'État et l'ANR	184

Une recherche mieux valorisée	185
--	------------

Accentuer l'effort de valorisation	186
– Quoique nuancé, un bilan plutôt négatif.....	186
– Des freins à l'essor qui résident essentiellement dans des handicaps structurels	191
– Thérapeutique : revaloriser la valorisation	193
Exploiter davantage les capacités de l'outre-mer	198
– Les atouts de la recherche outre-mer.....	199
– Les faiblesses de la recherche ultramarine	201
– Les réorientations souhaitables	203

CHAPITRE 3

Vers une organisation plus structurée de l'enseignement supérieur et de la recherche	207
---	------------

Développer des instances de mutualisation : la restructuration des écoles doctorales.....	207
--	------------

Sans renier les textes précédents, une évolution sensible	208
– Objectifs et principes fondateurs demeurent d'actualité.....	208
– Plusieurs inflexions apparaissent.....	208
Une nouvelle réglementation déjà largement entrée en application	209
– Les écoles des établissements relevant de la campagne de contractualisation 2007 ont été pleinement concernées	209
– De nouvelles formes de mutualisation émergent : les collèges doctoraux	209
Des améliorations réelles, mais qui ne règlent pas la totalité des problèmes	210
– Les améliorations sont réelles.....	210
– La stabilisation n'est cependant pas totale	211

Faire émerger des ensembles territoriaux pertinents :	
la mise en place des PRES	213
Une politique menée vigoureusement autour d'objectifs bien affirmés	214
– Des objectifs bien affirmés	214
– Une politique menée vigoureusement	215
Un état des lieux placé sous le signe de la diversité	215
– Un avancement inégal sur le territoire	215
– Des caractéristiques et des compétences variables	216
Un premier bilan nuancé	218
– Les incertitudes qui subsistent	218
– Les prémices d'une dynamique positive	219
Conclusion	221

TROISIÈME PARTIE

La coopération éducative et l'action internationale	223
La coopération éducative et l'action internationale	225
Un rôle diversifié	225
Les missions	226
Quelques chiffres	226
Une typologie des missions	228
– Les missions d'expertise	228
– Les missions d'évaluation	232
– Les missions de transfert de savoir-faire pédagogique	235
– Les missions d'information comparative	237
Un regard prospectif	239
Liste des principaux sigles utilisés	243
Rapports récents consultables sur internet	247

Avant-propos

Pour la quatrième année consécutive, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) publient un seul et même rapport annuel, qui reflète la complémentarité de leurs approches respectives et la réalité de leur collaboration quotidienne.

L'an passé, l'accent avait été mis résolument sur ce travail en commun. Multiplicité des convergences, ampleur des sujets traités : tout invitait, pour le rapport 2006, à rassembler autour d'une thématique unique, celle de l'avenir de l'École, les grandes lignes des observations, des analyses et des réflexions développées conjointement par les deux inspections générales.

Cette année, l'importance des travaux consacrés par l'IGAENR à l'enseignement supérieur et à la recherche incitait à leur accorder une place significative. En parallèle, il semblait opportun de mettre en lumière les missions internationales de l'IGEN, qui forment une part non négligeable et parfois méconnue de son activité.

Néanmoins, les problématiques de l'enseignement scolaire demeurent au cœur des travaux conjoints d'analyse et des recommandations des inspections générales durant l'année 2006-2007. Elles constituent donc la plus vaste des trois parties de ce rapport. Elles sont certes diverses, mais il a néanmoins paru pertinent, en partant du rapport qui lui a été particulièrement consacré, de les rassembler autour d'un thème central : celui de l'établissement scolaire, de ses missions, de son rôle et de ses récentes évolutions.

L'établissement s'est affirmé comme le niveau essentiel de mise en œuvre des politiques éducatives et d'évaluation de leur efficacité, mais aussi comme le carrefour de l'exercice des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales. Il est en outre le lieu où se tissent les liens d'une réelle communauté éducative. Toutefois, les tâches toujours plus nombreuses qu'on lui a assignées au fil des ans ont brouillé sa mission première. D'établissement public local d'enseignement (EPL), n'est-il pas en passe de devenir une sorte de « guichet unique » assurant, en direction de la jeunesse, une mission éducative élargie ? Les enjeux auxquels il est aujourd'hui confronté sont donc nombreux. Trois d'entre eux méritent particulièrement d'être mis en avant : celui de l'autonomie, celui de la réussite, de l'orientation et de l'insertion, enfin celui de l'ouverture sur le monde et sur ses partenaires.

C'est en sachant relever ces défis que l'établissement pourra œuvrer, avec un souci constant de qualité, d'efficacité et d'équité, au bénéfice de tous ses élèves.

Si la préoccupation de la performance a désormais gagné l'établissement, elle doit inspirer davantage encore la sphère de l'enseignement

supérieur et de la recherche. À l'université, il s'agit d'assurer un meilleur service aux étudiants en les informant plus précisément sur les études et les parcours qui s'offrent à eux, en les préparant de manière soutenue à leur avenir professionnel et en évaluant les compétences selon des modes plus adaptés, qui contribuent directement à leur formation.

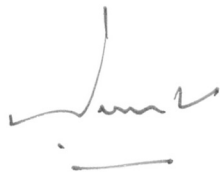
L'optimisation des activités de la recherche exige, pour sa part, que soit modernisé son pilotage, notamment à travers la démarche de contractualisation entre l'État et les organismes publics. Elle exige aussi que soit accentué l'effort de valorisation de ses résultats et mieux exploités les atouts dont elle dispose, y compris dans les départements d'outre-mer.

Enfin, qu'il s'agisse de l'enseignement supérieur ou de la recherche, la quête de la performance présuppose le développement de synergies et une recomposition qui vise à la fois à encourager les instances de mutualisation, à l'exemple de la récente réforme des écoles doctorales, et à faire émerger des ensembles territoriaux pertinents, ainsi qu'en témoigne la constitution actuelle de pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). Réunir les forces disponibles, atteindre la taille critique, accéder à la visibilité internationale : autant d'objectifs qui s'imposent à l'heure de la mondialisation.

La prise en compte de l'international est également un souci permanent de l'inspection générale. Il se manifeste, en particulier, à travers les nombreuses missions menées à l'étranger, qu'il a paru opportun de recenser, de façon détaillée, pour l'année 2006-2007. Celles-ci abordent un large éventail de thèmes, de réflexions et de pratiques et sont représentatives des compétences diversifiées de l'inspection générale, qui met au service du développement européen et international ses capacités d'expertise, d'analyse, d'évaluation et de conseil. Elles lui permettent aussi de nourrir sa propre réflexion sur les évolutions possibles de notre système éducatif et de mettre à la disposition des responsables politiques des éléments de comparaison utiles à la prise de décision.

Conforter l'autonomie des établissements, accroître la performance de l'enseignement supérieur et de la recherche, renforcer l'activité internationale, tels sont les principaux axes qui ont guidé le travail d'observation, d'analyse, d'évaluation et de préconisation des inspections générales. Nous souhaitons que le présent ouvrage, qui en est la synthèse, constitue un apport utile à tous ceux qui s'intéressent à notre système d'enseignement et de recherche ainsi qu'à son devenir.

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

L'établissement : clé de voûte du système éducatif français ?



Introduction

Qui évoque le poids des ressources, tant humaines que financières, consacrées en France au secteur de l'éducation doit conserver un chiffre en mémoire : près de 30 millions de Français, soit 45 % de la population totale du pays, se trouvent appartenir, à un titre ou à un autre, à la « sphère éducative » des enseignements du premier et du second degré. Il convient de faire entrer dans cette communauté, en premier lieu, les usagers du système, c'est-à-dire les douze millions d'élèves ainsi que leurs parents (plus d'une quinzaine de millions). Il faut mettre en regard le million de personnels enseignants de l'éducation nationale (public et privé sous contrat), leurs 7 500 collègues de l'enseignement public agricole et les 250 000 agents administratifs, techniques, d'encadrement et de surveillance dont une partie (90 000) est désormais prise en charge par les collectivités territoriales. Ces dernières financent par ailleurs de nombreux réseaux d'accompagnement à la scolarité (animateurs, éducateurs, responsables associatifs). Ainsi près d'un Français sur deux est membre de la « communauté éducative » d'une structure d'enseignement scolaire.

Le système éducatif ne peut pleinement fonctionner que dans l'espace où tous les membres de cette unique communauté se trouvent également impliqués. Cet espace de tangence entre l'institution et ses usagers existe, loin des bureaux parisiens et loin des rectorats : c'est celui de l'école et plus encore, puisqu'il bénéficie d'un statut et d'une personnalité juridique, celui de l'établissement public local d'enseignement (EPLE). Sur l'ensemble du territoire, à proximité de l'utilisateur, un maillage fin est assuré : plus de 50 000 écoles publiques et plus de 5 000 écoles privées ; près de 8 000 établissements scolaires publics (collèges, lycées, lycées professionnels, établissements régionaux d'enseignement adapté [EREA]) et 3 500 privés. C'est là que bat le cœur du système éducatif, que s'élaborent, face à la réalité du terrain, les stratégies pédagogiques, que se jouent la réussite et l'insertion ultérieure des élèves, que s'enracine bien souvent le développement culturel du territoire.

L'établissement devient aujourd'hui la clé de voûte du système tout entier. Sa responsabilité est lourde puisqu'il assure la stabilité de l'édifice. Pourtant sa position n'a souvent rien de confortable. Il demeure pris entre l'application de la politique nationale ou des instructions académiques et la nécessité de répondre au quotidien, par des solutions adaptées, à des difficultés spécifiques ou à des problèmes individuels. Il est emporté par un double mouvement de déconcentration – qui tend à élargir ses responsabilités tout en renforçant le pouvoir académique – et de

décentralisation, qui le conduit à dépendre chaque jour davantage, pour son fonctionnement quotidien, de cet interlocuteur à la fois proche et puissant qu'est la collectivité territoriale. Enfin, face à ses usagers, il est le dépositaire des engagements de la Nation, rappelés par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005 : il s'oblige envers les élèves et les familles, dans un souci d'efficacité et dans un esprit d'équité, à conduire les jeunes, au-delà de la réussite scolaire individuelle, à l'insertion sociale et professionnelle. Sa mission est, de façon indissolublement liée, à la fois d'instruction, d'éducation et d'orientation.

L'étendue des responsabilités aujourd'hui dévolues à l'établissement et la place déterminante qu'il occupe, de façon nécessaire, dans le succès ou l'échec de notre système d'éducation, suscitent l'interrogation : l'établissement est-il bien armé pour assurer ses missions ? Son statut, son organisation, ses marges de manœuvre, son autonomie pédagogique, ses ressources et leur mode de gestion, enfin – question plus délicate – la connaissance qu'il a de lui-même et celle qu'en ont aussi bien les usagers que les pilotes du système lui permettent-ils d'accomplir ses missions de manière conforme aux objectifs qui lui sont fixés ?

C'est à un tel questionnement que les inspections générales ont, au cours de l'année 2006-2007, tenté d'apporter des réponses, fondées sur une observation attentive du terrain, soit à l'occasion des cinq dernières missions menées de façon conjointe pour évaluer l'enseignement dans les académies¹, soit en réalisant une enquête spécifique pour éclairer cette problématique². Les questions posées, notamment celle de l'autonomie, à un moment où l'institution entreprend d'installer dans chaque EPLE un conseil pédagogique³, mettent en cause, au premier rang, le rôle des personnels de direction des établissements. La définition actuelle des pouvoirs et des responsabilités, le recrutement et la formation des intéressés, les modes de fonctionnement statutaires sont-ils appropriés pour apporter à ceux-ci à la fois la capacité d'impulsion, l'autorité dans le pilotage et la souplesse de management qu'exige l'accomplissement des missions de l'EPLE ? En d'autres termes, peut-on « améliorer la direction des établissements scolaires » ? C'est la question posée par le « Rapport de base national de la France » dans le cadre de l'activité de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁴.

1. Le « cycle » des évaluations de l'enseignement dans les académies de métropole, ouvert en 1999-2000, s'est achevé en 2006 par la publication de cinq rapports : *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Lille*, IGEN-IGAENR, juillet 2006 ; *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Corse*, juillet 2006 ; *Évaluation de l'enseignement dans l'académie d'Aix-Marseille*, septembre 2006 ; *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Bordeaux*, octobre 2006 ; *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Strasbourg*, octobre 2006. Consultables sur internet.

2. *L'EPLE et ses missions*, IGEN-IGAENR, décembre 2006. Consultable sur internet.

3. Les inspections générales ont produit deux rapports sur le suivi de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif : *La mise en place du conseil pédagogique : premier état des lieux*, IGEN-IGAENR, février 2007 ; *Conseil pédagogique, une première année de fonctionnement*, IGEN-IGAENR, juin 2007.

4. Rapport présenté par Jean-Pierre Obin, inspecteur général de l'éducation nationale, janvier 2007.

L'EPLE n'existe que par ses élèves. Aussi ses objectifs demeurent-ils ceux de ses trois grandes missions premières : assurer leur réussite scolaire et parfaire leurs apprentissages, transmettre les valeurs qui s'attachent à leur statut de futur citoyen, enfin faciliter leur intégration professionnelle à venir ou leur poursuite d'études par une orientation adaptée et une facilitation de leurs choix.

Aider les élèves, dans le respect de l'égalité des chances, à surmonter l'échec scolaire et à acquérir le socle de connaissances et de compétences indispensable : c'est le pari des réseaux « ambition réussite » (RAR), substitués pour partie, dans les écoles et collèges dont les élèves connaissent les plus grandes difficultés d'apprentissage, aux zones d'éducation prioritaire (ZEP). Le pari a-t-il été tenu ? C'est la question à laquelle les inspections générales ont tenté de répondre au cours de l'année qui a suivi la mise en œuvre¹.

D'autres travaux viennent compléter cette image, aujourd'hui mouvante, de la façon dont s'accomplissent les missions de socialisation, d'éducation et d'orientation, qu'il s'agisse de l'examen du fonctionnement de dispositifs nouveaux, comme la note de vie scolaire², ou d'une réflexion plus approfondie sur l'orientation au sein de la voie générale des lycées, notamment sur le choix de la série scientifique (S)³.

Enfin, au-delà des enjeux stratégique et éducatif, l'établissement est désormais confronté, face à son environnement, à un troisième enjeu majeur : celui de l'ouverture. L'élargissement de l'horizon de l'établissement, à la fois sur le monde et sur les partenariats multiples qu'il peut conclure dans l'intérêt même des élèves, est aujourd'hui la condition de son développement et peut-être de sa survie, dans un espace de plus en plus compétitif. On mesure ce qu'aurait de dangereux pour lui la tentation d'un repli sur soi, à l'heure où son environnement est traversé par des mouvements en profondeur : rôle des médias dans une société de la communication⁴, place du sport et de la vie associative⁵, dimension internationale de plus en plus prégnante⁶, développement de la vie culturelle locale, intervention des collectivités dans les dispositifs périscolaires, enfin dilatation du temps et de l'espace scolaires sous l'effet d'un déploiement progressif des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE).

Ce sont là les trois enjeux, les trois questionnements auxquelles les inspections générales ont ici consacré leurs réflexions.

1. *Le suivi des réseaux ambition-réussite. Année 2006-2007*, IGEN-IGAENR, juin 2007.

2. *Mise en œuvre de la circulaire n° 2006-105 du 23 juin 2006 relative à la note de vie scolaire*, IGEN, février 2007, consultable sur internet.

3. *La série scientifique au cycle terminal du lycée : articulation avec le cycle de détermination et orientation vers les études supérieures*, IGEN-IGAENR, septembre 2007.

4. Voir *L'éducation aux médias. Enjeux, état des lieux et perspectives*, IGEN-IGAENR, août 2007.

5. Voir *L'association sportive dans les EPLE*, IGEN-IGAENR, avril 2007.

6. Voir *Les sections internationales*, IGEN-IGAENR, juin 2007.

La politique d'établissement : l'enjeu de l'autonomie

En dotant l'EPLE de la personnalité morale et juridique, le législateur a voulu faire de celui-ci à la fois une entité autonome et responsable de sa politique, la structure de base fonctionnelle du système éducatif du second degré et le lieu où se tissent les liens d'une réelle communauté éducative. Mais la réalité correspond-elle à cette image flatteuse ?

L'établissement : un statut et des missions

L'EPLE, avec tous les attributs qu'on lui connaît aujourd'hui, est une création aussi tardive que progressive. Cette structure juridique, apparue en 1983, est une relative nouveauté dans notre système éducatif. Une fois créé, au fil des réformes et à mesure que s'affirmait une volonté de déconcentration, l'établissement a vu ses contours se préciser, s'élargir, se modifier. L'EPLE, c'est avant tout une histoire, celle d'un statut qui s'affirme peu à peu et d'une autonomie qui se cherche.

« C'est quoi, un EPLE ? »

« Vous avez parlé d'EPLE, mais c'est quoi, un EPLE ? » Cette question naïve, posée par un enseignant, pourtant chevronné, aux inspecteurs généraux chargés de l'étude sur « L'EPLE et ses missions », montre assez la méconnaissance, même au sein du corps enseignant, des réalités qui fondent et constituent l'établissement. Plus de vingt ans après sa création, celui-ci ne paraît pas encore être devenu un lieu d'identification professionnelle pour les personnels.

Une histoire

L'origine de l'EPLE est à rechercher dans les lois de décentralisation de 1982 et 1983. La « préhistoire » de l'établissement se divise en deux périodes.

Jusqu'en 1963, la plupart des établissements d'enseignement n'avaient pas le statut d'établissement public administratif. Leur fonctionnement était pris en charge par les collectivités propriétaires, qui recevaient des subventions de l'État pour la construction et l'entretien des locaux. À partir de 1963, dans le cadre de la démocratisation de l'accès à l'enseignement du second degré, sont apparus les établissements publics nationaux (en particulier les collèges d'enseignement secondaire [CES]). L'État prend alors en charge la construction de milliers d'établissements et nationalise, à la demande des collectivités, les établissements existants.

C'est la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits des communes, des départements et des régions, qui, dans un mouvement inverse de décentralisation, attribue à nouveau des compétences aux collectivités territoriales en matière de financement et de gestion du système éducatif. Une confirmation est apportée par la loi n° 83-633 du 22 juillet 1983 qui porte répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et crée une nouvelle catégorie d'établissement public, l'EPL. Aux termes de l'article L. 421-1 du code de l'Éducation, ce nouveau statut s'applique aux collèges, aux lycées d'enseignement général et technologique, aux lycées professionnels et aux EREA. Le décret du 30 août 1985 modifié précise les règles qui régissent le fonctionnement de ces établissements d'un nouveau type. Il confère notamment à leur conseil d'administration (CA), présidé par le chef d'établissement (pourvu ainsi de la double qualité de représentant de l'État et d'autorité exécutive du CA), une autonomie pédagogique et administrative. Celle-ci doit néanmoins s'exercer dans le respect des règles fixées par l'État à l'enseignement public.

Une double loi de partage

Ce processus de création et de développement des EPLE s'est effectué selon une double loi de partage, dont les conséquences à terme n'ont pas toujours été initialement mesurées.

La première ligne de partage est celle des compétences : l'État conserve la prise en charge de la mission d'enseignement et les collectivités territoriales deviennent responsables de la construction et du fonctionnement des établissements scolaires. Le rôle essentiel que conserve l'État dans l'enseignement a pour fondement le 13^e alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris dans la Constitution du 4 octobre 1958, qui rappelle que « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ». Cette disposition, reprise par l'article L. 141-1 du code de l'Éducation, ne permet donc pas à l'État de décentraliser la totalité du service d'éducation. La création du statut d'EPLE vise précisément à permettre à l'établissement de prendre toute sa place dans le pilotage *pédagogique* du système éducatif.

Pourtant, à mesure que progresse la décentralisation et notamment depuis la loi du 13 août 2004, qui donne aux collectivités territoriales la

propriété (et non plus seulement le rattachement) des établissements locaux, les points de tangence, voire les zones de recouvrement des responsabilités, se multiplient (accompagnement et soutien scolaires, animation sportive, équipement, maintenance et usage des TICE, formation par l'apprentissage, etc.). Il est naturel que les collectivités territoriales fassent des EPLE les vecteurs de leurs propres politiques éducatives en faveur de la jeunesse. Elles sont confortées dans cette voie par cette même loi de décentralisation de 2004, qui leur a dévolu la compétence d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien technique des établissements, avec pour conséquence le transfert des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS).

Dans cette démarche de transfert de responsabilités, une seconde logique de partage s'est imposée, sous l'effet des lois de décentralisation. Non seulement l'organisation administrative du système scolaire (administration centrale, académie, inspection académique, établissements et écoles) a été calquée sur celle des pouvoirs publics (État, région, département, commune) ; mais, contrairement à ce qui existe dans des pays voisins, les attributions de responsabilités des collectivités en matière de gestion du système éducatif ont été réparties selon la même logique : les communes ont continué comme par le passé d'avoir en charge les écoles primaires, les départements reçoivent compétence sur les collèges et les régions sur les lycées (généraux ou professionnels). À chaque niveau scolaire (degré et cycle pour le secondaire) correspond donc un type de collectivité publique différent. Le système dans son ensemble, qui reflète le parcours linéaire de l'élève, est donc géré, pour ses aspects fonctionnels, par des intervenants différents, dont les politiques et les stratégies ne sont pas obligatoirement accordées.

Sans doute, depuis les premières lois de décentralisation, les efforts financiers des collectivités territoriales en matière de fonctionnement et d'investissement sont-ils notables et leur part dans la dépense intérieure d'éducation augmente-t-elle sensiblement. En revanche, le fractionnement des dévolutions a sans doute durablement dessiné une division de la responsabilité politique en matière éducative entre les quatre types de collectivités publiques. On peut se demander si cette dispersion, peu favorable à la continuité pédagogique, ne risque pas de constituer aujourd'hui un obstacle à certaines réformes de structures.

Le système d'enseignement : la diversité des statuts

Premier et second degré

En créant des établissements publics locaux d'enseignement, la loi de 1982 et le décret de 1985 introduisent une rupture juridique nette dans le système d'enseignement entre le premier et le second degré. Les écoles primaires publiques, en effet, ne bénéficient pas de la personnalité morale

et juridique et n'ont pas d'autonomie financière. Sur le plan juridique, ce sont des services municipaux. Ce statut a peu évolué depuis leur création en 1833. Le « directeur d'école », recruté sur une liste d'aptitude élaborée au niveau départemental, est un instituteur ou un professeur des écoles qui, tout en conservant ce statut, est simplement chargé, souvent à temps partiel, de fonctions administratives et pédagogiques. Son autorité, comme celle du chef d'établissement, procède de l'État, qui le recrute, le nomme et gère sa carrière. Mais, placé sous l'autorité de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) chargé de la circonscription scolaire, il n'intervient ni dans l'évaluation, ni dans aucun acte de gestion des enseignants, toutes attributions réservées à ce dernier. Dans le second degré, au contraire, le chef d'établissement participe directement à la gestion des professeurs, notamment par la note annuelle qu'il leur attribue, dite « administrative », par opposition à la note « pédagogique » donnée par l'inspecteur pédagogique régional (IPR).

D'un degré à l'autre et d'un statut à l'autre, l'écart est considérable dans les fonctions comme dans les structures, même s'il existe des similitudes. La fonction administrative du directeur d'école consiste, selon le décret du 24 février 1989, à « veiller à la bonne marche de l'école et au respect de la réglementation qui lui est applicable ». Parallèlement, il « assure la coordination nécessaire entre les maîtres et anime l'équipe pédagogique ». Enfin, il est « l'interlocuteur des autorités locales ». Il s'appuie sur deux structures, le conseil d'école pour l'administration et la vie de l'école et le conseil des maîtres pour la concertation pédagogique.

Plus qu'une fonction, le chef d'établissement, assume, lui, une vraie (et double) mission de représentant de l'État, donc de porteur des finalités et des objectifs définis par le ministre, et de directeur de l'établissement, dont il conduit la politique pédagogique et éducative, notamment au travers du projet d'établissement. Il préside et anime de multiples structures de gouvernance fondées, comme dans le premier degré, sur le principe de la démocratie représentative : conseil d'administration, commission permanente, conseil des délégués pour la vie lycéenne, comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, conseil de discipline, conseils d'enseignement, conseils de classe et plus récemment conseil pédagogique, sur lequel nous reviendrons.

Même si la taille et les finalités de l'école primaire et de l'établissement secondaire diffèrent largement, la disparité des statuts a conduit le législateur à inviter les acteurs locaux, au moins à titre expérimental, à une mise en cohérence statutaire, qui se traduit par la création d'établissements publics d'enseignement primaire (EPEP). L'article 86 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales dispose en effet que « les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord ou une commune peuvent, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation tendant à créer

des établissements publics d'enseignement primaire». Cette disposition, vivement critiquée par le Conseil supérieur de l'éducation, n'a pas été à ce jour effectivement mise en œuvre.

Éducation nationale, enseignement agricole et enseignement privé

■ *L'enseignement agricole*

Le développement de l'enseignement public agricole, sous l'égide du ministère de l'agriculture, s'est effectué sur le même modèle : les établissements d'enseignement et de formation initiale agricole sont eux aussi des EPLE. Néanmoins, quelques différences quant aux dispositions statutaires prévues par le code rural ne sont pas sans conséquences sur le degré d'autonomie de l'établissement. En premier lieu, l'EPLA regroupe généralement plusieurs centres qui disposent chacun de l'autonomie éducative et pédagogique : un ou plusieurs lycées (LEGTA ou LPA), un ou plusieurs centres de formation d'apprentis (CFA), un ou plusieurs ateliers technologiques ou exploitations agricoles. Pour ces dernières, les personnels autres que le directeur sont des salariés de droit privé.

D'autre part, aux termes de l'article L. 811-9 du code rural, le conseil d'administration de l'EPLA élit son président en son sein parmi les personnes extérieures à l'établissement. Le chef d'établissement, contrairement à son homologue de l'éducation nationale, n'est donc pas simultanément président du CA et « directeur » de l'établissement. Cette disposition ainsi que celle relevée plus haut vont dans le sens d'une autonomie stratégique plus grande des établissements agricoles.

■ *L'enseignement privé sous contrat*

Les établissements du second degré privé sous contrat supportent des contraintes analogues à celles du secteur public : les programmes scolaires nationaux et le contrôle de l'enseignement s'y imposent de la même façon. Les concours de recrutement et les carrières des enseignants sont identiques et leurs formations initiales sont même devenues partiellement communes pour le second degré.

L'enseignement privé se distingue toutefois sur deux points. D'une part, le recrutement de ses élèves est affranchi de toute contrainte territoriale, ce qui lui permet d'accueillir un public d'élèves correspondant à ses objectifs, à condition, toutefois, de respecter le principe de non-discrimination, ethnique ou raciale, mais aussi religieuse. D'autre part, pour les établissements privés catholiques sous contrat, très majoritaires en France, le rôle du chef d'établissement et les modes de gestion sont significativement différents de ceux du secteur public.

L'établissement est une entité juridique de droit privé attachée à la personne physique de son directeur. Il est géré par une association culturelle (du type loi de 1901), l'organisme de gestion de l'enseignement catholique

(OGEC), qui passe contrat avec l'État et est soumise par ailleurs à une tutelle religieuse (diocésaine ou congréganiste) possédant un droit de veto au conseil d'administration de l'OGEC.

Dans ce cadre juridique et contrairement aux enseignants, le chef d'établissement privé sous contrat n'est ni habilité, ni rémunéré, ni contrôlé par l'État. Repéré parmi les enseignants et choisi par l'autorité diocésaine ou congréganiste, il participe à plusieurs sessions de « détermination » et de formation avant d'être désigné pour prendre des fonctions de chef d'établissement, régies par un contrat de droit privé signé avec l'OGEC.

Celui-ci étant son employeur, il ne saurait en présider le conseil d'administration. En revanche, ses responsabilités sont plus larges que celles de son homologue du secteur public. En particulier, suivant les termes du contrat passé avec l'État, le chef d'établissement a la responsabilité de constituer son équipe éducative, sur laquelle il a autorité. Il engage les procédures administratives nécessaires en cas d'insuffisance professionnelle ou de comportement incompatible avec l'exercice de la fonction. Il est responsable de la définition de l'orientation et de la programmation de l'enseignement et organise les services d'enseignement.

De plus, il recrute, dans la limite des postes définis au budget, toute personne salariée de l'établissement, cosigne, avec le président de l'OGEC, les contrats de travail et procède, en accord avec lui, aux licenciements. À l'égard des personnels d'administration, d'éducation et de service, il exerce l'autorité de l'employeur, par délégation écrite du conseil d'administration de l'OGEC, sur les personnels de droit privé. Il est chargé de promouvoir leur formation.

En contrepartie de cette large autonomie, le fonctionnement et l'organisation de l'établissement sont périodiquement évalués par les autorités religieuses, qui organisent, de façon autonome, des « visites de tutelle ».

À travers l'exemple de l'enseignement agricole et celui de l'enseignement privé, on mesure l'étendue des variations possibles dans la définition des responsabilités et du degré d'autonomie laissés aux directions d'établissement scolaire. Ce sujet est d'ailleurs en débat depuis plus d'un siècle.

L'établissement : l'un et le multiple

Pour le secteur public, l'existence d'un statut commun paraît être garante de l'identité des structures. Mais est-ce la réalité ? Sous cette apparente unité statutaire se cache en fait une diversité profonde d'établissements, situés de plus en plus dans un espace concurrentiel. Est-ce à dire pour autant que l'établissement n'existe pas ?

Un ou des EPLE ?

Si les établissements accomplissent leurs missions dans un cadre statutaire commun, leur approche diffère le plus souvent en fonction de nombreux paramètres.

La nature même des établissements introduit un premier clivage entre les collèges, auxquels est rattachée ou non une section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), les lycées, accueillant de la seconde à la terminale la voie générale et la voie technologique, les lycées professionnels préparant selon les cas au certificat d'aptitude professionnelle (CAP), au brevet d'études professionnelles (BEP) ou au baccalauréat professionnel. Au-delà de cette tripartition, on observe de nombreuses variantes : cités scolaires regroupant en général un collège et un lycée, lycées polyvalents pourvus d'une section d'enseignement professionnel (SEP), lycées professionnels accueillant des élèves sous statut scolaire et des apprentis.

La taille des établissements peut, elle aussi, varier considérablement : il y a loin du petit collège de Corrèze de moins de 100 élèves aux gros établissements qui en accueillent plus de 1 500. Au-delà de la taille, le contexte introduit des éléments forts de diversité : situation en territoire urbain ou rural, établissements dits « de centre-ville » ou, au contraire, réputés « sensibles », classés en ZEP ou têtes de réseau ambition réussite, attractivité forte ou difficultés de recrutement, qualité de la desserte de l'établissement par les transports collectifs, importance et crédibilité des solutions alternatives de formation (secteur privé, maisons familiales rurales [MFR], CFA), etc.

D'autre part, les EPLE – et cela explique sans doute en grande partie les difficultés de nombre d'entre eux – vivent quotidiennement l'écart qui s'est progressivement installé dans le système éducatif entre un discours souvent théorique d'unité des exigences et d'égalité des chances sur l'ensemble du territoire de la République et la réalité des disparités sociales et scolaires qu'ils constatent.

Un espace concurrentiel

Au cours des vingt dernières années, les EPLE ont pris conscience qu'ils ne disposent pas – ou qu'ils ne disposent plus – d'un « public captif » garanti par les contraintes de la carte scolaire (actuellement en cours d'assouplissement et appelée à disparaître). Le paysage éducatif est devenu de plus en plus concurrentiel. Cette concurrence est double : elle se manifeste, d'une part, entre les établissements du secteur public eux-mêmes, d'autre part, entre ceux-ci et les offres alternatives déjà évoquées. D'autant plus forte que les établissements se situent dans une zone marquée par une baisse démographique, elle n'est pas sans conséquences sur la stratégie de l'offre d'options et parfois même sur le devenir de certains petits établissements.

Ses origines sont diverses.

- Jouent d'abord la pression des familles et la réputation – fondée ou non – des établissements. Nombre de parents d'élèves utilisent toutes les possibilités, plus ou moins licites, afin de contourner les contraintes de la carte scolaire et de scolariser leur(s) enfant(s) dans l'établissement de leur choix.

- Certaines familles optent aussi pour l'enseignement privé, parce qu'elles ne s'estiment pas satisfaites des conditions de scolarisation et d'encadrement des élèves offertes par les établissements publics locaux. Diverses études ont clairement montré à cet égard que le choix du « privé » était désormais en grande partie déconfessionnalisé.

- On ne peut méconnaître également, particulièrement en zone rurale, que les formations offertes par le secteur de l'agriculture continuent à attirer un nombre important d'élèves, collégiens ou lycéens, que ces formations soient publiques ou privées : l'attrait exercé par les MFR sur les familles modestes de collégiens en échec scolaire est significatif. Le dispositif d'enseignement relevant de l'agriculture a élargi, au cours de ces dernières années, son offre de formation initiale. De plus, il propose des conditions d'hébergement et de scolarisation plus attractives, plus structurantes pour les élèves que les internats des EPLE, avec des personnels spécialement recrutés à cet effet.

- Dans le champ de l'enseignement professionnel, on assiste à une montée tendancielle de la formation par apprentissage. Les pouvoirs publics eux-mêmes (éducation nationale, chambres consulaires, collectivités territoriales) affirment vouloir en faire une voie d'excellence. De ce fait, un bon nombre de lycées professionnels, pour diversifier leur offre de formation et plutôt que de camper sur des positions de principe, envisagent l'ouverture au sein de l'établissement d'une unité de formation par apprentissage (UFA) ou une formule d'association avec un CFA.

Ainsi, la concurrence accrue qui caractérise aujourd'hui le paysage de l'offre éducative n'est pas sans effet sur les stratégies d'établissement et, à travers les choix d'options, les partenariats, les méthodes pédagogiques, la qualité de la vie scolaire, les résultats attestés ou les débouchés professionnels, sur leur recherche de la différenciation et de la « distinction ».

La réalité de « l'effet établissement »

La formule « effet établissement » est généralement employée pour éviter de dire qu'il existe, de fait, des établissements plus ou moins performants. Les travaux des inspections générales montrent régulièrement que, à situations environnementales, sociales, économiques et culturelles comparables et à moyens d'enseignement analogues, deux établissements peuvent avoir des résultats sensiblement différents. Cela signifie que la compétence des équipes et les choix effectués dans le cadre de l'autonomie ne sont pas neutres : dans certains cas, l'établissement apporte une véritable « valeur ajoutée » à la réussite scolaire ; dans d'autres, il peut arriver que les options prises dans le pilotage de l'EPLE apparaissent discutables et produisent un effet négatif.

Cet « effet établissement » se double également d'un « effet chef d'établissement » : selon la personnalité et l'engagement des membres de l'équipe de direction, les établissements peuvent connaître des fonctionnements sensiblement différents.

Ainsi, face à l'unité du statut, la prégnance du contexte, l'initiative des équipes, la capacité à utiliser les marges d'autonomie sont des facteurs de diversité qui font de l'EPLÉ une structure à la fois une et multiple.

L'élargissement progressif des missions et des tâches

On assiste aujourd'hui à une montée des niveaux d'exigence concernant les missions fondamentales et à une complexification croissante des modalités de mise en œuvre. L'exercice de ces missions et l'accomplissement des tâches qui leur sont liées s'effectuent dans un cadre de plus en plus en plus contraint, qui peut sembler laisser une part réduite à l'autonomie.

L'exercice des missions fondamentales dans l'EPLÉ aujourd'hui

Un sentiment se dégage des rapports des inspections générales portant sur le fonctionnement et l'efficacité des établissements : les EPLÉ ont perdu la lisibilité de ce qui leur est demandé. L'empilement des réformes et des consignes a parfois ébranlé les convictions. Les chefs d'établissement considèrent en outre que la multiplicité des tâches qui s'accumulent sur les EPLÉ les éloigne des missions de base : la transmission des connaissances, l'éducation et la formation des futurs citoyens, ainsi que l'orientation, l'insertion et la préparation à la vie professionnelle, qui constituent en réalité une mission unique, la mission d'enseignement au sens large du terme.

■ *La transmission des connaissances et des compétences*

Il n'y a pas lieu de revenir sur la définition de cette mission première de l'établissement, telle qu'elle est précisée par le code de l'Éducation et rappelée dans les circulaires annuelles de rentrée. Il est sans doute plus intéressant d'observer, comme l'ont fait les inspections générales dans la conduite de leur étude sur « l'EPLÉ et ses missions », comment elle est perçue aujourd'hui dans les établissements et les services académiques.

Si les enseignants mettent, naturellement, en avant leur mission d'instruction des élèves, ils constatent néanmoins fréquemment qu'une part du temps qu'ils devraient consacrer à la transmission des connaissances est mobilisée par la gestion du « groupe classe » et une fonction éducative. Ils se voient contraints dès lors de « faire la course dans les créneaux horaires ». En fait, de nombreux enseignants se sentent pris entre deux exigences contradictoires : ils ont bien conscience, d'un côté, qu'il n'est pas possible de charger davantage l'emploi du temps des élèves ; mais, de l'autre, ils demandent, parfois dans la même phrase, un horaire plus important pour

leur propre discipline ou leur option. Un chef d'établissement a pu parler à cet égard de « supermarché des options, qui transforme le lycée en usine à gaz ».

Les enseignants disent également leur difficulté à faire travailler des élèves de plus en plus consommateurs d'école et à leur faire acquérir les bases méthodologiques indispensables : « Il faut sans cesse leur rappeler qu'il faut travailler et être présent pour réussir. Tout leur est dû ». Les professeurs de lycée disent connaître aujourd'hui les problèmes rencontrés par les professeurs de collège depuis longtemps : le lycée « a changé de public ». Les difficultés sociales dans les zones difficiles, parfois la pauvreté, ont tendance à submerger l'École.

En outre, accepter et gérer l'hétérogénéité dans les classes posent problème ; les chefs d'établissement insistent sur ce point. Le système pousse à « couler tout le monde dans le même moule : il faut aller vite car le programme n'attend pas ». Si la diversification des parcours scolaires « a pris beaucoup de place dans les textes », « l'unité de la mission d'enseignement est parfois perdue de vue ». Il existe un vrai désarroi devant les difficultés rencontrées par certains élèves. Or, dit un chef d'établissement, « les gisements de progrès du système éducatif sont là », précisément auprès des élèves en difficulté.

La forme scolaire traditionnelle dominante est toujours le cours magistral et le cloisonnement disciplinaire. Pour les chefs d'établissement, « l'enseignement est encore très académique et la priorité est plus aux savoirs qu'aux savoir-faire ». Les enseignants sentent bien que ce modèle doit évoluer et les élèves se chargent souvent de le remettre en cause eux-mêmes, par une attitude de « présence-absence », voire de refus plus violent de l'École. On perçoit que l'EPL est le cadre d'une addition de missions d'enseignement, effectuées certes avec sérieux, mais séparément, et non pas d'une mission d'enseignement au sens large, assumée collectivement. De ce point de vue, l'EPL apparaît fréquemment comme une collection d'individualités ; les équipes, y compris à l'intérieur d'une discipline, sont souvent plus virtuelles que réelles. Si l'on constate une effective mobilisation pour venir en aide aux élèves en difficulté, les problèmes surviennent quand il s'agit de fédérer ces initiatives individuelles. Le statut de 1950, disent les chefs d'établissement, constitue un frein et la circulaire de mai 1997 sur les missions des enseignants du second degré reste pour l'essentiel un vœu pieux.

Néanmoins, les enseignants, sensibles aux difficultés des élèves, se réunissent et, plus souvent qu'on ne le dit, s'engagent dans un travail d'équipe, à condition toutefois que cette exigence ne soit pas présentée comme telle par « l'administration ». Dans ce jeu subtil, le charisme du chef d'établissement est déterminant, comme on le verra pour la mise en place des conseils pédagogiques.

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École et les dispositions concernant le socle commun devraient permettre à moyen terme une évolution et un réel progrès dans les modes d'évaluation des acquis des élèves. Les inspecteurs pédagogiques, quant à eux, ont conscience de la nécessité de renouveler leurs pratiques d'inspection : il leur appartient désormais, non plus seulement de porter un jugement sur la pédagogie de l'enseignant, mais aussi d'évaluer les résultats qu'il obtient effectivement avec ses élèves.

Enfin, la mission d'enseignement, dans sa forme traditionnelle, a été affectée, dans les deux dernières décennies, par l'émergence de trois paramètres, évoqués plus loin dans ce rapport : l'ouverture internationale et la dimension européenne de certains enseignements ; le développement de l'usage des technologies de l'information et de la communication ; la mission de formation continue des établissements (dans le cadre des groupements d'établissements [GRETA]) et les perspectives ouvertes par un apprentissage qui s'effectue tout au long de la vie.

■ *La mission d'éducation et de socialisation*

Cette mission n'est pas dissociable de la mission d'enseignement. Un chef d'établissement le déclare : « L'éducatif pèse de plus en plus ; une journée en collège pour une équipe de direction, ce n'est pratiquement que cela ». Aujourd'hui, la plupart des enfants ont besoin d'être écoutés ; certains sont en véritable souffrance. Les personnels consacrent beaucoup de temps aux élèves qui présentent des problèmes de comportement. Le nombre d'élèves aidés, tant sur le plan éducatif que sur le plan social et de la santé, augmente rapidement ; la paupérisation s'accroît alors que, selon certains acteurs du système, les fonds sociaux tendent à diminuer ou sont mal utilisés. De plus, les élèves et leurs parents ne sont pas toujours « en phase » avec les repères mis en place dans l'établissement et les contestent. Le partage des valeurs demande un effort de plus en plus considérable.

De ce fait, le rôle social et éducatif de l'École pèse souvent autant désormais, en poids relatif, que la mission première d'enseignement et de transmission des connaissances. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École le rappelle dans son article 2 : « Outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'École de faire partager aux élèves les valeurs de la République. Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels mettent en œuvre ces valeurs ». Mais les EPLE et leurs personnels ont parfois bien des difficultés à accomplir cette mission de transmission des valeurs dans une société qui offre des exemples propres à les déconsidérer.

Ainsi, depuis vingt ans, la mission d'éducation et de socialisation confiée aux EPLE est devenue plus difficile et plus complexe. Elle appelle dès lors des solutions adaptées et la mise en place de nouvelles règles ou de nouveaux modes de fonctionnement (réseaux ambition réussite, note de vie scolaire).

■ *La mission d'orientation, d'insertion et de préparation à la vie professionnelle*

Cette mission apparaît à la fois fondamentale et infiniment complexe, puisqu'elle implique quasiment tous les acteurs de la communauté éducative de l'établissement, en relation étroite avec les centres d'information et d'orientation (CIO) et les conseillers d'orientation-psychologues (COP). Elle est déterminante pour le profilage des parcours scolaires et lourde de conséquences pour l'avenir des jeunes. Néanmoins, c'est sans doute le point faible de nombre d'établissements. On note à cet égard que le programme d'éducation à l'orientation en collège, contrairement aux textes en vigueur, n'est pratiquement jamais présenté au conseil d'administration.

Cette mission a pourtant vocation à s'exercer à plusieurs niveaux :

- l'information des élèves, tant sur la nature et les caractéristiques des filières de formation en aval que sur les besoins locaux, régionaux ou nationaux en matière d'emplois ou de métiers ;
- le suivi du devenir des anciens élèves à un an, à trois ans ou plus ; mais ce suivi de cohortes reste peu développé et les groupes d'aide à l'insertion (GAIN) sont rares, sauf en lycée professionnel (LP) ; néanmoins un début de mobilisation apparaît dans les lycées et des actions de prévention et de traitement de la déscolarisation se développent dans les collèges ;
- l'adaptation des savoirs et des savoir-faire à l'évolution des besoins et des pratiques professionnels. Elle se traduit au niveau national par l'aménagement des programmes ou des référentiels et, au niveau local, par les choix des équipes de direction et des équipes pédagogiques en matière d'outils, de techniques et de méthodes pour transmettre les compétences et les connaissances ; de ce point de vue, la découverte professionnelle de trois heures (DP 3 h) en classe de troisième suscite beaucoup d'espoirs, même si certains regrettent qu'elle ne soit qu'une option ;
- l'organisation de rencontres entre les jeunes en formation et les représentants des professions auxquelles ils se destinent, soit dans l'établissement, soit dans le cadre de manifestations *ad hoc*, telles qu'un forum des métiers ;
- la découverte du milieu professionnel par des visites de sites, d'entreprises ou par des conférences ;
- le suivi de stages, facultatifs ou obligatoires, de quelques jours pour les élèves de quatrième ou de troisième ou de plusieurs mois pour les élèves préparant certains brevets de technicien supérieur (BTS) ;
- l'organisation de la formation en alternance sous statut scolaire (« période de formation en entreprise » pour les candidats au baccalauréat professionnel) ou sous statut d'apprenti ;
- l'adaptation de la carte des formations, dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), qui requiert une collaboration étroite entre le conseil régional, le rectorat et les établissements.

À l'heure où un nombre considérable de jeunes sortent du système scolaire sans qualification, l'orientation et la préparation à l'insertion

professionnelle prennent une importance primordiale et exigent à la fois une réflexion approfondie, à l'échelon national, sur l'adaptation des cursus et, à l'échelon local, un travail collaboratif rendu complexe par la nécessité d'une individualisation accrue de l'acte d'orientation.

La multiplication des tâches annexes

Les évolutions récentes du système éducatif et le mouvement de déconcentration amorcé depuis plus d'une décennie traduisent, de façon positive, le souci de rapprocher les décideurs de l'usager et de donner à l'échelon local une capacité de décision et donc une réactivité plus grandes. Mais, du même coup, ce transfert de responsabilités accroît la charge des établissements et rend plus complexe leur fonctionnement.

Dans les dernières années, les EPLE, notamment leurs personnels de direction, ont dû mettre en œuvre divers dispositifs nouveaux ou transférés de l'échelon administratif supérieur. Ces opérations exigent du temps, des compétences parfois nouvelles et du doigté pour les faire accepter par les équipes pédagogiques ou administratives.

■ *Le remplacement des personnels absents*

En matière de remplacement, les directions des établissements sont confrontées à un problème général, sur lequel l'IGAENR s'était penchée dès 2002¹, et, depuis la rentrée 2005, à un problème plus particulier : celui du remplacement des absences de courte durée des enseignants, dans le respect de l'exigence de continuité pédagogique posée comme principe par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École. Les inspections générales ont rendu compte des difficultés de mise en œuvre des solutions appropriées dans un rapport de juin 2006².

Selon certains chefs d'établissement rencontrés lors de l'étude sur l'EPLE et ses missions, les difficultés de remplacement des absences de personnel se sont accrues dans un passé récent du fait que les EPLE ne disposent plus, comme antérieurement, d'enveloppes globales. Ils doivent effectuer au cas par cas, auprès des services académiques, des demandes, qui sont d'ailleurs généralement satisfaites rapidement. Ces dernières années, les services académiques ont, à juste titre, géré au plus près leurs crédits dans un esprit d'économie ; mais ces impératifs de gestion ne sont pas toujours compatibles avec l'autonomie des établissements. En effet, les EPLE se sont trouvés privés de leviers utiles pour soutenir des actions propres, au moyen d'heures supplémentaires effectives (HSE) prises sur la dotation globalisée.

1. *Évolution de l'organisation du remplacement et de son efficacité dans les lycées et collèges*, IGAENR, juin 2002.

2. *La mise en place des remplacements de courte durée dans les établissements du second degré*, IGEN-IGAENR, juin 2006.

Pour les absences inférieures à deux semaines, le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 prévoit dans chaque établissement, en concertation avec les équipes pédagogiques, l'élaboration d'un protocole spécifique à l'établissement, présenté au conseil d'administration. Ce document doit préciser les objectifs du dispositif, les principes et les modalités de sa mise en œuvre. Les chefs d'établissement sont appelés à rechercher « en priorité l'accord des enseignants qualifiés » et, à défaut d'accord, à désigner, à compter du 1^{er} janvier 2006, les personnels chargés d'assurer des remplacements de professeurs absents. Ce décret fixe enfin des limites annuelles (60 heures) et hebdomadaire (5 heures) à ne pas dépasser par enseignant et prévoit un taux de rémunération majoré (+ 25 %) pour ces heures supplémentaires effectuées au titre du remplacement de courte durée.

Les investigations menées par les inspections générales pendant l'année 2005-2006 ont mis en lumière les difficultés réelles de mise en œuvre, notamment en début de processus, les chefs d'établissement ayant dû, dans certains cas, faire face à une opposition de principe des équipes pédagogiques. Néanmoins, à plus long terme, le bilan apparaît satisfaisant. Des progrès ont été enregistrés sur le plan national par rapport à la situation antérieure et la montée en charge a été significative dans les académies au cours du second trimestre de l'année 2005-2006. La procédure de désignation en dernier recours a pu être habilement évitée dans la plupart des cas. Néanmoins, bien des lacunes subsistent : certaines dispositions des protocoles sont parfois non conformes à la réglementation ; certains établissements ne disposent toujours pas d'un protocole ; le recensement des absences n'est pas systématiquement opéré, ni *a fortiori* leur remplacement. Ces anomalies doivent être corrigées et des marges de progrès importantes subsistent en ce domaine.

Deux remarques s'imposent aux observateurs du processus. D'une part, en dépit de la relative simplicité du dispositif, le poids de sa mise en œuvre, en termes de charge de travail et de négociation pour les personnels de direction, demeure étonnamment important. D'autre part, tout se joue et ne peut se jouer, dans une telle démarche, que sur des relations de confiance entre les responsables académiques et les chefs d'établissement comme entre ces derniers et les équipes enseignantes.

■ *L'organisation des examens et concours ou la délivrance d'attestations diverses*

La diminution des personnels dans les divisions des examens et concours des rectorats comme celle des moyens financiers consacrés aux locaux ou à la location de salles pour le déroulement des épreuves ont conduit progressivement les autorités académiques (voire l'administration centrale pour les concours nationaux) à se « délester » d'une partie de la charge sur les EPLE. Les chefs d'établissement doivent désormais, non seulement gérer l'organisation du passage des épreuves écrites et orales pour les candidats aux examens nationaux (brevet, CAP, BEP, baccalauréat, BTS)

et aux concours (grandes écoles, recrutement de la fonction publique), mais aussi leurs phases amont et aval. Ils sont de plus en plus sollicités pour mettre à la disposition des jurys des locaux, du matériel informatique, voire des enseignants et du personnel administratif, pour accueillir les commissions de choix de sujets, les « cobayages », les délibérations des jurys, l'instruction des dossiers de validation des acquis de l'expérience (VAE), etc. La contrepartie financière de ces mises à disposition de moyens et de personnel est souvent faible, voire inexistante : c'est une cause de mécontentement pour les responsables d'EPL. On peut relever au passage qu'une partie des tâches administratives autrefois accomplies dans les rectorats a été reportée sur les enseignants, du fait d'un usage généralisé de la télématique. La saisie des notes, par exemple, est effectuée aujourd'hui informatiquement par les enseignants.

En dehors de l'aspect financier, les équipes de direction des lycées mettent en exergue les problèmes d'organisation du temps scolaire : la multiplication des épreuves d'examens et de concours et surtout des options, l'installation du dispositif de VAE, le maintien d'une deuxième session pour le baccalauréat général et technologique conduisent à mobiliser l'établissement sur des durées de plus en plus longues et quasiment tout au long de l'année (y compris pendant les périodes de vacances scolaires). La diminution d'au moins un mois de la scolarité en lycée perturbe gravement celle-ci. « Juin n'existe pas », disent les proviseurs. Cependant, si certains chefs d'établissement reconnaissent l'intérêt grandissant du contrôle en cours de formation (CCF), notamment pour retrouver la durée effective de l'année scolaire, ils expriment la crainte de voir les tâches d'organisation s'alourdir à cette occasion.

De plus, les EPLE sont amenés à délivrer diverses attestations de connaissances ou de compétences qui ne correspondent pas à une discipline particulière, mais sont acquises de façon transversale. Outre l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS), deux attestations importantes sont susceptibles de mobiliser les équipes des établissements : l'ASSR et le B2i.

- L'attestation scolaire de sécurité routière (ASSR), désormais obligatoire pour l'obtention du permis de conduire, a été introduite en 1993 et comprend deux niveaux (niveau 1 en cinquième et niveau 2 en troisième). Elle est délivrée par le principal du collège ou le proviseur du lycée professionnel à la suite d'une épreuve obligatoire organisée dans l'établissement en mai ou en juin. Celle-ci porte sur les risques et les règles applicables à chacun des types d'usagers de la route. L'administration de cette épreuve exige la disponibilité d'enseignants ou de surveillants, de matériel informatique et de connexions dont ne disposent pas forcément tous les collèges. L'épreuve pour les jeunes candidats est d'abord une épreuve pour les responsables en matière d'organisation.

- Une autre attestation, introduite plus récemment, pose des problèmes de délivrance plus délicats, car il ne s'agit pas d'une épreuve

ponctuelle : le brevet informatique et internet (B2i). Mis en place en 2000 pour les écoles et les collèges, ce brevet a été étendu aux lycées par l'arrêté du 14 juin 2006. Les textes indiquent qu'«il appartient à l'École de faire acquérir, par chaque élève, les compétences lui permettant d'utiliser de façon réfléchie et efficace ces technologies et de contribuer à former ainsi des citoyens autonomes, responsables, doués d'esprit critique». Si différentes circulaires sont venues préciser les compétences qui doivent être validées et le support de l'évaluation (feuille de position), elles laissaient néanmoins, jusqu'à une date récente, dans «l'ombre de l'autonomie», les modalités concrètes de mise en œuvre. La décision a été arrêtée en 2007 d'utiliser le B2i comme référence pour le «pilier n° 4» du socle commun («la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication») et de faire de sa validation (80 % au moins des items) un élément indispensable pour l'obtention du diplôme national du brevet, dès la session 2008. Cette volonté de promouvoir le B2i n'est pas sans conséquences sur l'organisation matérielle et pédagogique des établissements, le travail collaboratif des enseignants, la gestion, le suivi et la prise en compte des validations successives sur l'ensemble d'une scolarité au collège.

■ *Le recrutement et la gestion de certains personnels*

Le recrutement de certains personnels occupe, dans les faits, beaucoup de temps. De plus, il place les EPLE dans une relative instabilité juridique. Il faut renouveler, par exemple, les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) tous les six mois et ce renouvellement mobilise fortement l'administration et la direction des établissements. L'agence nationale pour l'emploi (ANPE) n'a pas toujours les moyens de répondre dans les délais à leurs demandes. C'est pourquoi, «la gestion des contrats aidés se fait toujours dans l'urgence et dans le stress».

Le recrutement et la gestion des contrats emploi-solidarité (CES), des aides-éducateurs à partir de 1997 et jusqu'à une date récente, des assistants d'éducation depuis 2003, des emplois vie scolaire (EVS) depuis 2005 représentent une charge qui, certes, figure originellement dans le «référentiel» du métier de chef d'établissement, mais dont le poids tend à s'alourdir. Selon la catégorie de personnel considéré, l'EPLE est employeur tantôt de droit public et tantôt de droit privé, ce qui constitue un élément supplémentaire de complexité.

Plus récemment, à la rentrée 2005, la décision nationale de mettre en place des assistants pédagogiques dans un certain nombre de lycées d'enseignement général et technologique et de lycées professionnels a été répercutée sur les rectorats, qui, dans la plupart des cas, ont délégué, sans consignes particulières, le recrutement aux établissements d'accueil. Comme l'ont relevé les inspections générales lorsqu'elles ont étudié le

déploiement du dispositif¹, la rareté des candidatures de qualité dans des zones éloignées des centres urbains et universitaires, la parution tardive des textes permettant de conclure les contrats d'embauche, l'assistance limitée des rectorats et la faible implication des corps d'inspection ont singulièrement compliqué la tâche des directions d'établissement.

Enfin, s'agissant des personnels TOS, le transfert de compétences opéré en direction des collectivités territoriales, dans le cadre de la loi d'août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a exigé un investissement particulier des EPLE : négociation des contrats avec les collectivités, information individuelle des personnels TOS de l'établissement, notamment pour leur permettre d'exercer en toute connaissance de cause leur droit d'option, enfin mise en place de nouveaux modes de gestion et de management de ces personnels dans le cadre de leur double dépendance, statutaire et fonctionnelle.

Un réseau de contraintes qui « corsète » l'autonomie

En dépit d'un discours officiel qui souligne l'autonomie dont jouit l'EPLE, l'exercice des missions et l'accomplissement des tâches qui lui sont dévolues s'effectuent jusqu'à présent dans un espace « contraint ». La dépendance hiérarchique, la déclinaison des politiques nationales et académiques, la contrainte d'utilisation des logiciels nationaux, les règles suivies pour l'attribution des moyens d'enseignement sont autant de freins à l'initiative des établissements et réduisent leurs marges de manœuvre.

■ L'EPLE « employeur » et la mise en œuvre d'une politique nationale de GRH

Dans le domaine de la gestion des personnels, l'EPLE s'est trouvé impliqué, en première ligne, dans le développement et l'application au sein de l'éducation nationale, dès 1994, d'une politique de gestion des ressources humaines (GRH). L'EPLE est en effet, sur le plan fonctionnel notamment, le premier niveau de GRH pour tous les personnels qui y travaillent. L'organisation des services, les horaires, la fixation d'objectifs individuels et collectifs, les entretiens annuels en vue de la notation, la formation continue de proximité relèvent de la responsabilité des chefs d'établissement. Ceux-ci sont invités, comme l'échelon départemental et l'échelon académique, à entrer dans une approche plus qualitative de la gestion des personnels. Pour les personnels enseignants, une attention particulière doit être portée, autant que possible, à la situation des professeurs en difficulté.

La déconcentration du mouvement des enseignants du second degré, en 1998, est allée dans le même sens, avec la phase importante de gestion, depuis, du mouvement intra-académique.

1. *La mise en place des assistants pédagogiques*, rapport, IGEN-IGAENR, avril 2006, consultable sur internet.

■ *Le poids de l'informatique de gestion*

La période des années 1980, puis 1990, correspond à celle du développement de l'informatique et du déploiement, au sein de l'éducation nationale, des systèmes d'information et applications de gestion – notamment *Scolarité*, *EPP*¹ et, aujourd'hui, *Sconet* – qui impliquent directement les EPLE. Ces outils informatiques nationaux, déployés et maintenus par les centres académiques de traitement de l'information (CATI), sont souvent perçus comme les instruments d'une reconcentration. De fait, il n'est pas sûr que l'administration centrale prenne toujours en compte à la fois les besoins et les possibilités de réponse des établissements quand elle met en place des outils informatiques de gestion.

■ *L'attribution des moyens d'enseignement et les limites de l'autonomie pédagogique*

Progressivement, depuis 1985, les EPLE ont apparemment bénéficié de marges de manœuvre supplémentaires. Y ont contribué aussi bien les nouvelles règles d'attribution des moyens (dotation globale horaire [DGH], globalisation des crédits pédagogiques, appel d'offres globalisé) que des dispositifs pédagogiques innovants mis en œuvre dans le cadre de la scolarité en collège (itinéraires de découverte [IDD], horaires non affectés, programmes personnalisés de réussite éducative [PPRE]), en lycée (modules, aide individualisée, travaux personnels encadrés [TPE]), ou en lycée professionnel (projets pluridisciplinaires à caractère professionnel [PPCP]).

Selon nombre d'acteurs interrogés par les inspections générales, ces marges d'initiative pédagogique sont perçues comme plus ou moins effectives. Le ministère a en effet tendance, de façon contradictoire, soit à esquisser un mouvement de reconcentration, soit à prescrire aux établissements ce qu'ils doivent faire et plus encore, avec un luxe de détails impressionnant, comment ils doivent le faire. Ainsi, nombreux sont les personnels de direction qui se plaignent de l'inflation de circulaires et d'instructions diverses, en un mot du « harcèlement textuel » auquel ils sont exposés, alors que le discours dominant affiché par l'institution privilégie l'autonomie.

On observe que les structures pédagogiques, actuellement, sont généralement très suivies par les services académiques, en raison de la gestion des personnels surnuméraires, de l'érosion démographique dans la majorité des académies et de la contraction des moyens d'enseignement. Les chefs d'établissement estiment ne plus disposer, surtout en collège, de réelles marges de manœuvre dans le calcul des DGH; même des dispositions telles que le regroupement d'élèves de langues rares sur plusieurs niveaux ou encore le regroupement des élèves suivant une langue vivante à faible effectif sur plusieurs filières de lycée, décidées naguère au niveau

des établissements, sont désormais anticipées par les rectorats et prises en compte, dès l'amont, dans le calcul des DGH.

Ainsi, plus de vingt ans après le décret fondateur du 30 août 1985, l'EPLE est encore, au fil des réformes successives, une structure en devenir. Si son statut, son organisation et son fonctionnement ont été clairement définis (et parfois revisités) par les textes législatifs et réglementaires, ses missions sont multiples et souvent encore imprécises. Il est à la fois l'unité de base du système éducatif et la pierre angulaire de l'édifice administratif et pédagogique de l'éducation nationale. Dans un paysage législatif profondément renouvelé depuis le début des années 2000, le rôle qu'on entend lui faire jouer dans la mise en œuvre de la politique éducative reste partagé entre dépendance et autonomie.

Décentralisation, déconcentration, LOLF : l'EPLE entre dépendance et autonomie

Un nouveau contexte législatif et réglementaire

Avec une accélération particulière depuis le début du siècle, les vingt-cinq dernières années ont été marquées par une production législative et réglementaire importante, qui tend à modifier en profondeur les missions et les modes de fonctionnement de l'EPLE : loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993, loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, enfin loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005 ainsi que les décrets et circulaires d'application qui l'ont suivie.

Ce dispositif législatif guide l'évolution du système éducatif. Celle-ci est traversée par deux mouvements concomitants (mais parfois contradictoires) : le transfert de pouvoirs et de charges de l'État vers les collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation et la déconcentration administrative au sein du système éducatif. Ces deux mouvements affectent très directement les responsabilités administratives assumées par les établissements et les modalités selon lesquelles ils les exercent.

Sur le plan de la pédagogie et de la prise en charge des élèves, une orientation nouvelle se dessine : l'attention particulière portée aux situations individuelles, notamment pour les « exclus » du système (élèves en grande difficulté, élèves handicapés) et l'objectif d'œuvrer à la réussite de tous les jeunes sans en laisser aucun au bord du chemin. Les dispositifs d'aide et de soutien, les

réseaux ambition réussite, les PPRE, la scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés consacrent ces nouveaux modes de prise en charge et la mise en œuvre de la différenciation pédagogique.

Dans le même temps, la nouvelle logique financière et comptable imposée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) conduit à privilégier un pilotage par les résultats, à accorder une place particulière aux notions de performance et de contrat d'objectifs, enfin à développer progressivement une culture de l'évaluation.

La décentralisation : le rôle accru des collectivités territoriales

La décentralisation en marche

La décentralisation du système éducatif est initiée par les lois de 1982 et 1983 qui confient les collèges aux Départements et les lycées (généraux ou professionnels) aux Régions. Par la suite, la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 transfère aux Régions les programmes antérieurement mis en œuvre par l'État pour la formation et l'insertion des jeunes en difficulté et les charge de la définition d'un PRDFP, en concertation avec l'autorité académique. Ces responsabilités nouvelles des exécutifs régionaux sont ajustées et complétées par les dispositions des lois de janvier et février 2002 relatives, respectivement, à la modernisation sociale et à la démocratie de proximité.

Mais c'est surtout la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales qui consacre la compétence générale des Régions en matière d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes en recherche d'emploi. Elle prévoit aussi un transfert progressif aux Régions des stages de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) traditionnellement à la charge de l'État, faisant ainsi d'elles, à l'horizon 2008, les donneurs d'ordre exclusif de l'AFPA au titre de la commande publique. En outre, cette même loi prévoit de confier aux conseils généraux le soin de délimiter les secteurs de recrutement des collèges publics. Enfin, elle transfère aux collectivités territoriales, désormais propriétaires des bâtiments scolaires et de leur équipement, la compétence d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien technique des établissements, avec pour conséquence le transfert des personnels TOS.

Les établissements se trouvent donc concernés par la loi à plusieurs titres : le fonctionnement et la « cartographie » du dispositif de formation et notamment de formation professionnelle initiale ; la formation professionnelle des adultes dans le cadre des GRETA, en situation de concurrence avec l'AFPA ; enfin la dépendance accrue des collectivités pour l'attribution de crédits (y compris de crédits pédagogiques attribués souvent sur projet) et le « management » des personnels TOS placés désormais sous une double autorité.

La place de la collectivité territoriale et le « domaine réservé » de la pédagogie

Ainsi dans nombre de domaines (carte scolaire et carte des formations, commande publique de formation continue, travaux et entretien des locaux, financement et maintenance des équipements, notamment informatiques, acquisition de manuels scolaires, recrutement et gestion des personnels d'entretien et de service, accompagnement éducatif, transports scolaires, installations sportives, etc.) la collectivité territoriale, membre de droit du conseil d'administration de l'EPL, devient un partenaire incontournable et de plus en plus impliqué dans le fonctionnement de l'établissement.

Même si l'État conserve la maîtrise des contenus d'enseignement, du recrutement et de la gestion des personnels enseignants, d'éducation, d'orientation et administratifs, ainsi que la responsabilité du contrôle administratif et pédagogique, la part croissante prise par la collectivité territoriale dans la vie de l'établissement fait parfois craindre aux équipes pédagogiques qu'elle ne se traduise par une ingérence du « politique » dans leur domaine de compétence. À cet égard, l'attribution de crédits pédagogiques suscite des inquiétudes, notamment lorsqu'elle se fait sur la base d'un projet et non de manière globale. On redoute alors que soit mise en cause l'autonomie des établissements.

De même, la volonté des Régions et des Départements, de plus en plus affirmée, d'inclure les EPL dans un dispositif plus global de politique éducative territoriale (appuyé sur l'apprentissage, l'internat, l'accompagnement à la scolarité, les actions sportives et culturelles) fait naître chez certains la crainte de voir les collectivités aller au-delà du cadre de leurs prérogatives.

Enfin, le développement récent des TICE, notamment dans le cadre de la généralisation des espaces numériques de travail (ENT), apparaît très dépendant des matériels implantés. L'usage, avant tout pédagogique, de ce nouvel outil nécessite donc une concertation en amont avec la collectivité et un accord sur les objectifs, les choix techniques, le partage des responsabilités (en particulier en termes de maintenance) et même, si possible, sur les modes d'évaluation des résultats, pour éviter ultérieurement toute ambiguïté. C'est la raison pour laquelle les relations avec les collectivités gagnent à être traitées dans le cadre de conventions clairement établies.

Partage des compétences : un modèle à décentralisation minimale ?

Il arrive souvent que le manque de coordination entre la collectivité et les services de l'État donne aux personnels de direction des établissements l'impression d'un flou dommageable à la répartition souhaitable des compétences de chacun. L'absence de concertation dans les procédures de financement peut susciter certaines dérives et inciter les établissements, au risque de l'incohérence, à multiplier les demandes pour un même projet.

Toutefois, en règle générale, un partenariat fructueux peut s'engager entre les échelons déconcentrés de l'État et les collectivités. C'est notamment le cas lorsqu'une concertation étroite parvient à se nouer lors de l'élaboration de la carte des formations ou lorsque l'académie dispose d'un réel projet politique, largement diffusé et accepté par tous les acteurs. En ce cas, la collaboration avec la collectivité peut s'établir sur des bases saines et donner lieu à une contractualisation tripartite (établissement/État/collectivité).

On constate, à travers ces exemples, que la stratégie de l'établissement et son autonomie ne sont plus seulement dépendantes de la politique de tutelle (ministère et académie), mais aussi, de plus en plus, du partenariat noué avec la collectivité de rattachement. Pourtant, malgré ces évolutions importantes apportées à l'organisation du système éducatif par les mesures de décentralisation, les observateurs continuent à placer le modèle français dans la catégorie des modèles « à décentralisation minimale » qui regroupe 28 % des États membres de l'OCDE¹. Ce classement est justifié par le maintien dans le champ de compétences de l'État (et de ses services déconcentrés) de la définition des règles de fonctionnement dans les domaines essentiels : la pédagogie (programmes et examens), la gestion des ressources humaines, le financement (financement direct ou fixation des règles imposées aux acteurs décentralisés). Aux yeux des experts internationaux, la création du statut d'EPL et les différentes mesures de transfert de compétences intervenues depuis une vingtaine d'années n'auraient donc constitué qu'une évolution marginale, en retrait par rapport à un mouvement global de décentralisation.

La déconcentration : au milieu du gué

Une chaîne plus descendante qu'ascendante

Depuis une quinzaine d'années, le système éducatif français, centralisé à l'excès, a montré qu'il avait atteint ses limites. Un fonctionnement efficace exige une meilleure prise en compte des spécificités des territoires et des contextes. Aussi nombre de mesures arrêtées au cours de la dernière décennie ont-elles eu pour objectif de déconcentrer les responsabilités et de favoriser l'initiative des échelons locaux. Mais ce déplacement vers le « terrain » s'est fait pour l'essentiel de l'administration centrale vers le niveau académique, plus rarement vers le niveau départemental ou infra-départemental – malgré l'encouragement donné aux bassins d'éducation et de formation (BEF) – et moins fréquemment encore vers l'échelon local de l'établissement. Les dispositions arrêtées par l'éducation nationale (projets, puis contrats académiques, déconcentration du mouvement des personnels

1. Les systèmes éducatifs sont regroupés en quatre catégories de « modèles » : décentralisation volontariste (22 %), décentralisation minimale (28 %), décentralisation collaborative (29 %) et systèmes fédéraux (21 %).

enseignants, etc.) ont été renforcées par la nouvelle logique budgétaire et comptable de la LOLF. En confiant aux académies la gestion globalisée des budgets opérationnels de programme, le législateur a contribué à concentrer à ce niveau les actes de gestion, la définition des stratégies et, fréquemment, la répartition des moyens.

Pour l'établissement, décentralisation et déconcentration ne marchent pas tout à fait du même pas. Le sentiment partagé par nombre d'acteurs locaux est celui d'être au milieu du gué, dans une période transitoire : les transformations profondes du système ne sont pas parachevées. L'autonomie administrative et pédagogique est ressentie encore, au niveau de l'établissement, comme étroitement encadrée. Les circulaires ministérielles se doublent des circulaires académiques. Les hiérarchies anciennes demeurent. Même si, sur nombre de points, l'autorité nationale s'est effacée au profit de l'autorité académique, la chaîne est plus descendante qu'ascendante et la marge de manœuvre du chef d'établissement apparaît étroite.

L'EPL et l'académie : des relations complexes

L'appui des corps d'inspection pédagogique, propres à jouer un rôle de médiation dans l'exercice de l'autonomie, est réclamé avec force et généralement très apprécié. Mais la multiplication des tâches des inspecteurs et leur surcharge de travail les empêchent d'assumer pleinement cette fonction et d'être suffisamment présents sur le terrain.

Le jugement porté sur les outils informatiques de gestion est sévère. Leur « défaillance » est fréquemment soulignée. Ces outils paraissent conçus pour les besoins ou l'usage des services académiques et du ministère plus que pour ceux de l'EPL. Aussi la majorité des établissements utilisent-ils, en parallèle, des logiciels ou progiciels commerciaux.

De plus, les EPL estiment qu'ils sont surchargés d'enquêtes en tout genre, parfois redondantes, qu'elles soient commanditées par le ministère, le rectorat ou l'inspection académique. Sur ce point, ils expriment le regret de ne disposer que rarement d'un retour d'information sur les résultats.

En revanche, l'accompagnement juridique des EPL suscite en général plus de satisfaction : la « cellule juridique » des rectorats est souvent jugée performante et à l'écoute.

Sur le plan pédagogique, les évaluations de l'enseignement en académie conduites depuis plusieurs années par les deux inspections générales mettent en évidence de façon récurrente un déficit de pilotage pédagogique. Le projet d'académie est trop souvent pléthorique. Il reste méconnu et ne sert ni de guide ni de modèle pour les projets d'établissement. Une évolution positive s'amorce toutefois avec une nouvelle génération de projets académiques plus ciblés et élaborés de manière concertée, qui peuvent déboucher sur une démarche de contractualisation avec les établissements. Mais les chefs d'établissement, le plus souvent favorables au principe de

contractualisation, ont le sentiment que les EPLE sont en fait les seuls à s'engager. Pour certains, la démarche est, là encore, « au milieu du gué ».

Ce sentiment est d'autant plus vif pour les chefs d'établissement que leur propre évaluation et leur carrière s'y trouvent liées. En effet, après une dizaine d'années sans dispositif d'évaluation, les personnels de direction bénéficient, depuis la rentrée 2002, d'un nouveau système d'évaluation qualitative, dont la circulaire 2001-263 du 27 décembre 2001 définit les principes. Le protocole comporte trois phases : le chef d'établissement élabore un diagnostic complet de l'établissement dont le rapport est transmis au recteur ; ce dernier renvoie sur cette base au principal ou au proviseur concerné une « lettre de mission », qui lui fixe de grands objectifs pour les trois ou quatre années à venir ; à ce terme, un entretien d'évaluation entre le recteur (ou par délégation de celui-ci, l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale [IA-DSDEN]) et le chef d'établissement permet « à l'évaluateur de mettre en évidence les compétences du personnel de direction et d'émettre un avis sur sa promotion et son évolution de carrière ». Les premiers entretiens se sont déroulés en 2005 et 2006, mais le dispositif, dont la mise en place a été suivie par l'IGEN¹, est encore loin d'être en régime de croisière.

L'EPLE sait-il se saisir de ses marges d'autonomie ?

Au total, l'autonomie de l'EPLE n'apparaît pas avec beaucoup de netteté pour la plupart des acteurs de l'établissement. Elle est considérée dans les EPLE comme « fictive », tant « le carcan » qui résulte notamment de l'attribution des moyens semble pesant. Ainsi, les collègues ont regretté la suppression d'une heure non affectée, qui figurait initialement en 2004 dans le projet de grille horaire de la classe de troisième, puis celle, en 2006, d'une demi-heure non affectée dans le cycle central.

Les espaces pédagogiques situés hors du champ des disciplines apparaissent ainsi touchés, réduisant de ce fait la marge d'autonomie de l'EPLE. À l'inverse, certains chefs d'établissement estiment que, sur d'autres sujets, la directivité du ministère ou de l'académie est insuffisante et que l'autonomie de l'établissement n'est là que pour pallier la défaillance du système.

Un cadrage de l'autonomie paraît donc nécessaire si l'on veut éviter de créer davantage de disparités et d'inégalités ; il est vrai que l'autonomie n'est pas l'indépendance. Comme le souligne clairement un recteur, « l'autonomie bien comprise consiste à trouver le mode le plus approprié pour mettre en œuvre la politique ministérielle et non pas pour s'en affranchir, en assumant pleinement les décisions prises dans cette perspective au niveau académique ou au niveau de l'établissement ».

1. *Évaluation des personnels de direction*, IGEN, 2002 ; et *Note sur le suivi en 2002-2003 du dispositif d'évaluation des personnels de direction*, IGEN, 2003.

Malgré la fortune du terme, l'autonomie reste donc un concept flou. Les EPLE eux-mêmes ont parfois, à l'égard de l'autonomie pédagogique, une attitude ambivalente : autonomie souhaitée, mais autonomie redoutée parce que moins confortable – notamment dans la relation entre le chef d'établissement et les enseignants – qu'un respect scrupuleux d'instructions précises, qui dispense de toute réflexion collective. Plusieurs rapports d'évaluation des inspections générales, dans les années passées¹, ont fait ainsi ressortir la réticence ou la difficulté de beaucoup d'EPLE à se saisir des marges d'autonomie, particulièrement d'autonomie pédagogique, qui sont pourtant à leur disposition : la relation de travail entre personnels de direction et corps d'inspection et la capacité de coordination et d'animation pédagogique du chef d'établissement jouent, en cette matière, un rôle déterminant.

L'expression de la stratégie d'établissement : du projet au contrat

Un dispositif qui doit faire ses preuves

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a fait obligation aux EPLE d'élaborer un projet d'établissement qui « définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux » (article 18). Le projet, résultat d'un travail collectif, doit donc décliner les politiques nationale et académique, en les adaptant au contexte spécifique de l'établissement. Il exprime la stratégie propre de celui-ci et doit mobiliser autour de lui les acteurs de la communauté éducative.

■ Des débuts difficiles

Les inspections générales, lors des plus récentes évaluations d'académie², menées en 2005-2006, font souvent, en cette matière, un constat en demi-teinte. Elles notent ici l'absence de projet d'établissement dans un certain nombre de collèges, avec, pour conséquence prévisible, un choix des priorités ou des méthodes pédagogiques sans grande visibilité ni cohérence. Elles relèvent ailleurs que les projets, lorsqu'ils existent, se présentent majoritairement aujourd'hui comme des catalogues d'actions aux visées vagues et générales, intégrant peu d'indicateurs, sans protocole

1. *L'autonomie de l'EPLE en question dans la relation entre l'autorité académique et l'établissement scolaire*, IGEN, novembre 2001 ; *Synthèse des visites d'EPLE effectuées par les membres de l'IGAENR durant l'année scolaire 2002-2003 : une analyse des conditions d'une plus grande autonomie des établissements scolaires*, IGAENR, novembre 2003.

2. Voir en particulier *Évaluation de l'enseignement dans l'académie d'Aix-Marseille*, IGEN-IGAENR, septembre 2006, consultable sur internet ; et *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Corse*, rapport, IGEN-IGAENR, juillet 2006, consultable sur internet.

d'évaluation, ni échéancier. L'absence de rapport d'activité annuel évite d'établir des bilans et de faire émerger une notion de performance.

En outre, un véritable projet a besoin de temps pour aboutir. Or la rotation parfois rapide des décideurs nationaux et académiques fait que la notion du temps n'est pas la même pour eux et pour les établissements.

Enfin, le projet d'établissement souffre d'une faiblesse. Il ne s'impose en rien à la collectivité territoriale de rattachement, qui se trouve liée à l'EPLE par un autre « contrat » : la convention locale d'établissement.

La plupart des projets, jusqu'à une date récente, demeurent donc peu mobilisateurs. Ils ne traduisent pas une synergie effective de l'équipe enseignante et ne font pas de l'établissement une réelle « communauté éducative ».

■ *Les premiers signes d'une évolution*

Néanmoins, d'autres observations conduites en académie montrent le début d'une évolution positive dans l'approche du projet d'établissement : l'implication des enseignants dans son élaboration est aujourd'hui plus significative ; l'adéquation avec les priorités académiques plus marquée ; les objectifs des actions mieux articulés et déclinés en programmes opérationnels. Ils sont même parfois associés à des indicateurs de résultats ou de performance. On glisse ainsi du « conglomérat d'actions pédagogiques », selon l'expression d'un inspecteur d'académie, vers un embryon de stratégie de l'EPLE, inséparable de l'exercice d'une certaine autonomie. On note par ailleurs, y compris en collège, un effort de réflexion et d'action pour développer la communication, tant interne qu'externe.

Ainsi, les dernières générations de projets d'établissement semblent évoluer positivement. Signes de cette évolution : une approche plus collective, une ambition plus stratégique, un contenu plus concret.

Vers un véritable contrat d'objectifs ?

■ *Un dispositif de la loi d'orientation inscrit dans la logique de la LOLF*

Cette triple évolution est propre à servir la transformation progressive du projet en véritable contrat d'objectifs passé entre le recteur, représentant de l'État, et l'établissement public local d'enseignement. Ce nouveau dispositif apparaît dans la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École. La circulaire 2005-156 du 30 avril 2005 précise que ce contrat « doit être établi en cohérence avec le projet d'établissement et sur la base des orientations fixées aux niveaux national et académique ; il définit les objectifs à atteindre à une échéance pluriannuelle (trois à cinq ans) sous forme d'un programme d'actions, dont la mise en œuvre peut être facilitée, voire conditionnée par un appui des services rectoraux. Les indicateurs permettant d'apprécier la réalisation de ces objectifs sont mentionnés dans le

contrat [...]. La collectivité territoriale de rattachement doit être informée du contenu du contrat un mois avant la tenue du conseil d'administration portant sur le projet de contrat. Après son approbation, il est signé entre le recteur ou son représentant et le chef d'établissement ».

Ce contrat d'objectifs apparaît comme l'une des conséquences directes de la mise en œuvre, à compter de 2006, des dispositions de la LOLF. Dès lors qu'une logique par types d'action se substitue à une logique jusqu'ici organisée par types de moyens, il est indispensable de définir, pour les politiques publiques, des objectifs associés à des indicateurs et à leur évaluation. C'est l'objet des projets annuels de performance (PAP) et, au terme de l'exercice, des rapports annuels de performance (RAP), produits au niveau national pour chaque programme de politique publique et, dans le cas du système éducatif, au niveau de chaque académie (PAPa, RAPa). Les EPLE, en leur qualité d'établissements publics, ne sont pas partie intégrante de l'État, mais reçoivent de lui une grande part de leurs moyens (notamment les moyens d'enseignement en personnel) : aussi doivent-ils passer avec ses représentants de tels contrats d'objectifs.

■ *La marche des académies vers la contractualisation*

Certaines académies se sont engagées, dès la rentrée 2005, dans cette nouvelle logique. Dans certaines, notamment celle d'Aix-Marseille¹, une étape intermédiaire a été franchie avec la mise en place, dans l'esprit de la LOLF, de projets annuels de performance des établissements (PAPét).

En effet, dans cette académie, le programme de performance du second degré comporte des objectifs stratégiques, notamment de réussite scolaire, inscrits dans la durée (un terme de cinq ans) et répondant aux spécificités académiques et régionales. Les indicateurs de performance annuels associés aux programmes sont organisés autour d'indicateurs cibles : les obligations de résultats sont ainsi quantifiées et encadrées par un échéancier.

Cette stratégie académique trouve son prolongement dans les établissements à travers le PAPét et l'utilisation du logiciel CAP (connaissance académique partagée), qui permet de fixer avec précision les objectifs de réussite scolaire à moyen terme, en tenant compte des paramètres spécifiques à l'établissement.

Le PAPét constitue ainsi le cœur d'un projet d'établissement redéfini aux fins de conclure un véritable contrat d'objectifs entre l'autorité académique et l'EPLE. À cet effet, les établissements ont été invités à présenter à la mi-mai 2006 leurs principaux objectifs stratégiques et les indicateurs associés.

Si les évaluateurs de l'académie d'Aix-Marseille observent que « cette première campagne de remontées des PAPét a sans aucun doute revêtu un

1. Voir *Évaluation de l'enseignement dans l'académie d'Aix-Marseille*, op. cit.

caractère formel dans bien des établissements», ils jugent toutefois que l'opération a été bénéfique, ne serait-ce qu'en rappelant l'obligation qui s'impose aux établissements de rédiger annuellement un rapport d'activité.

■ *La contractualisation : des doutes et des espoirs*

Ce premier bilan, s'il est positif, reste toutefois insuffisant pour être assuré du succès de la politique de contractualisation. En premier lieu, parce que le défi de la contractualisation réside avant tout dans l'aptitude des agents – et notamment des enseignants – à acquérir une « culture de la performance » et à ajuster leurs modes de travail ou leurs comportements en fonction de nouvelles orientations. La fixation d'objectifs et la mise en place d'indicateurs de performance ne suffiront pas, en eux-mêmes, à les modifier.

Cette crainte est d'autant plus forte que le dispositif de contractualisation n'est pas juridiquement contraignant. Il garde un caractère incitatif de « contrat moral ». De fait, dans le cas où le contrat n'est pas rempli, l'établissement (ou le chef d'établissement) n'est pas appelé à en subir une quelconque conséquence.

On peut dès lors s'interroger : s'agit-il d'un véritable contrat ? Et pourquoi contractualiser, disent certains enseignants, « sur des objectifs qui tombent sous le sens et qui sont de toute façon des objectifs de l'éducation nationale tout entière ? » Enfin, les deux parties signataires sont-elles également engagées ? Les communautés éducatives n'ont généralement pas d'hésitation sur ce sujet : le contrat d'objectifs n'est pas un véritable « contrat », car seul l'EPLE s'engage et non le rectorat.

Ce malaise est d'autant plus fort que les académies, en raison de l'annualité budgétaire, peuvent difficilement s'engager au-delà d'une année sur les dotations et que la conjoncture budgétaire, aujourd'hui, brouille le message positif de la contractualisation. Les marges de manœuvre des EPLE sont en effet singulièrement limitées par le resserrement des dotations, qui place, de fait, les chefs d'établissement et les conseils d'administration dans une position délicate. La LOLF est, dès lors, accusée de « tous les maux », puisqu'elle va de pair avec ce qui est ressenti, sur le terrain, comme une baisse des moyens.

En fin de compte, le bénéfice du nouveau dispositif est peut-être moins à rechercher dans la conquête effective de la performance que dans la connaissance mutuelle, la réflexion partagée, le travail en équipe et l'adhésion collective qu'il est propre à susciter. Le chantier ouvert sur les contrats d'objectifs doit permettre la mise en place d'une dynamique participative dans les EPLE, pour conduire les travaux d'élaboration du diagnostic et fixer les choix d'objectifs articulés avec ceux des projets d'académie. Si les chefs d'établissement se montrent, dans leur grande majorité, attachés au contrat d'objectifs, c'est bien parce qu'ils voient en lui un « outil de dialogue et de développement de l'autonomie ». Il est donc fondamental de ne pas les décevoir sur ce point.

L'évaluation, corollaire de l'autonomie

Comme les inspections générales le rappelaient dans un rapport de 2004¹, « le développement de l'autonomie [des établissements] a pour contrepartie l'application d'un principe de responsabilité et la mise en place de formes nouvelles de régulation [...]. Au contrôle de conformité, qui ne disparaît pas nécessairement pour autant, mais qui doit être redéfini, se substituent aussi des relations qui appellent la mise en place de modalités d'évaluation [...] ».

Pour l'établissement, l'évaluation de son fonctionnement, de ses résultats et de sa performance apparaît triplement indispensable. Elle l'est avant tout pour l'établissement lui-même, en lui permettant de mieux se situer par comparaison avec d'autres, d'asseoir sa stratégie sur l'appréciation de résultats effectifs et donc de mieux utiliser ses marges d'autonomie. Elle l'est aussi pour l'autorité académique et l'institution afin de fonder leurs choix sur la réalité du terrain et de conforter le pilotage du système éducatif. Elle l'est enfin pour les familles et les élèves, en favorisant, par sa transparence, une communication confiante entre eux et l'établissement.

L'évaluation d'établissement aujourd'hui : un bilan décevant

■ *Les lacunes du système français d'évaluation*

Si le concept d'établissement, capable de produire un réel « effet », s'est affirmé au cours des deux dernières décennies, le bilan, sur la même période, des progrès de l'évaluation ou de la mesure de la « valeur ajoutée » de l'EPL est beaucoup moins convaincant. Contrairement à d'autres pays, la France, par ailleurs attachée à une évaluation des personnels enseignants, ne paraît pas avoir perçu l'évaluation des établissements, notamment dans la dimension de leurs résultats et des acquis de leurs élèves, comme un enjeu majeur des politiques de l'École.

Parallèlement, la culture de l'évaluation n'a pas encore profondément pénétré les établissements eux-mêmes. En témoignent nombre d'observations effectuées par les inspections générales dans les rapports académiques. Ainsi, comme on l'a déjà souligné, les chefs d'établissement omettent trop souvent d'établir le rapport sur le fonctionnement de l'EPL – notamment son fonctionnement pédagogique – qui devrait être présenté, chaque année, au conseil d'administration. Les résultats des opérations nationales d'évaluation des élèves (en particulier l'évaluation diagnostique à l'entrée en sixième depuis 1989) restent peu utilisés par le corps enseignant. L'appropriation des indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré (IPES, calculés depuis 1994) demeure, elle aussi, le plus souvent le fait de la seule équipe de direction et n'est pas partagée par l'ensemble de la

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

communauté éducative. Enfin si, comme on l'a vu plus haut, un dispositif d'évaluation des personnels de direction, appuyé sur un diagnostic, une lettre de mission et un entretien, a été mis en place depuis 2002, il n'est pas encore généralisé et s'identifie plus à une évaluation individuelle du personnel de direction qu'à l'évaluation globale des performances et du fonctionnement de l'établissement. Il faut ajouter que certains diagnostics pèchent par leur qualité et que bon nombre de lettres de missions relèvent d'un discours convenu ou développent des objectifs généraux, éloignés de la spécificité de l'établissement.

Les lacunes du système français d'évaluation, tout particulièrement en matière d'acquis (connaissances et surtout compétences) des élèves, ont été soulignées par la publication des conclusions des évaluations PISA¹ en 2000 et 2003. En effet, dans notre système éducatif et dans nos établissements, la réalité des acquis est amplement occultée par la compensation des notes obtenues par les élèves dans les différentes disciplines.

■ *Les faiblesses des audits externes d'établissement*

Même dans une académie comme celle de Lille², qui s'est engagée au début des années quatre-vingt-dix et pendant sept ans dans une opération d'envergure – l'audit de tous les établissements du second degré –, il faut dresser aujourd'hui un constat en demi-teinte. Si ces audits ont contribué à l'amélioration du fonctionnement des établissements, s'ils ont constitué un outil de formation des cadres et un facteur de cohésion indéniable, on mesure aujourd'hui leurs faiblesses : portant prioritairement sur la vie scolaire et les mesures de soutien aux élèves en difficulté, ils n'ont fait qu'effleurer la problématique du pilotage et plus encore celle des performances de l'établissement (1,5 % seulement des recommandations). Surtout, dès l'origine et de façon délibérée, l'accent ne fut pas mis sur la qualité de l'acte d'enseignement et sur ses effets, mais sur le fonctionnement de l'établissement, considéré dans sa globalité. L'académie, qui a dressé un bilan de cette expérience, reconnaît elle-même cette faiblesse : « On peut dire que la dimension pédagogique a été systématiquement et consensuellement négligée dans les procédures d'audit ».

■ *Une production nécessaire d'indicateurs pertinents*

On mesure par cet exemple le chemin qui reste à parcourir si l'on souhaite que les fonctions les plus stratégiques des établissements, comme celle d'enseignement, ne soient plus seulement « contrôlées », mais véritablement « évaluées » sous le triple rapport de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience.

1. *Programme for International Student Assessment*.

2. Récemment évaluée par les inspections générales : voir *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Lille*, op.cit.

À cet égard, le récent rapport d'audit sur la grille horaire des enseignements au collège¹ souligne, pour ce type d'établissement, la faiblesse des indicateurs de résultats et de « valeur ajoutée », ainsi que l'absence totale d'indicateurs d'efficience – l'analyse des coûts ne pouvant se faire à un niveau assez fin. La performance de l'établissement, et notamment du collège, ne peut donc aujourd'hui être mesurée que de façon indirecte, globale et approximative. Aussi convient-il à la fois de développer des indicateurs d'efficacité et d'efficience plus pertinents et, pour ce faire, de conduire des études spécifiques sur des sujets encore peu ou pas explorés.

L'évaluation d'établissement : un impératif à l'heure de la LOLF et du « socle commun »

Dans la logique de la LOLF et du « socle commun de connaissances et de compétences », un EPLE doit être un établissement public qui évalue sa performance en toute transparence pour les usagers.

■ *La LOLF et la mesure de la performance*

Si les EPLE ne sont pas des « opérateurs » de l'État au sens où l'entend la loi organique et si les crédits d'État, consacrés pour l'essentiel à la rémunération des personnels, ne relèvent pas du budget des établissements², ces derniers ne sauraient se situer néanmoins hors du champ d'application de la LOLF et des concepts de modernisation du management public qu'elle promeut. On a vu à cet égard comment la déclinaison des PAPA en PAPét et, au-delà, la mise en place des contrats d'objectifs conduisaient inévitablement les établissements à entrer dans une logique de la performance et par conséquent de sa mesure.

■ *Le socle commun et l'obligation de résultats*

D'autre part, en décidant de définir un « socle commun de connaissances et de compétences »³, l'institution a répondu à la volonté du législateur⁴ de voir la scolarité obligatoire « au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et réussir sa vie en société ». Ainsi, la loi d'orientation et de programme d'avril 2005 se situe, pour ce qui concerne l'évaluation des acquis des élèves, dans une perspective d'obligation à la fois de moyens et de résultats, qui rejoint manifestement celle prônée par la LOLF.

1. *Rapport d'audit sur la grille horaire des enseignements au collège*, IGF-IGAENR-IGEN, juillet 2006, consultable sur internet.

2. Ces moyens en personnels sont alloués par les services académiques et les opérations de paye sont assurées par les services du Trésor. Toutefois, dans certaines académies, comme celle de Bordeaux, il est envisagé de faire figurer pour mémoire dans la présentation du budget de l'établissement, essentiellement à titre d'information des membres du conseil d'administration, la contre-valeur correspondant à la dotation de l'établissement en personnels d'État.

3. Décret n° 2006-830 du 11 juillet 2006, *Journal officiel* du 12 juillet 2006.

4. Article 9 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005.

■ *Une démarche difficile mais prometteuse*

Il résulte de ces deux textes majeurs la nécessité, pour les EPLE, leurs personnels de direction ainsi que leurs équipes pédagogiques, avec le soutien de l'autorité académique, de se saisir de cette problématique de l'évaluation, à la fois des acquis réels des élèves et de la performance propre de l'établissement (qualité, équité, efficacité, efficience). C'est la condition même d'un exercice avisé de l'autonomie comme de la mise en œuvre d'une dynamique de progrès. Beaucoup de chefs d'établissement y sont prêts et ne verraient sans doute que des avantages à asseoir leur pilotage sur des résultats d'évaluation partagés. La plupart des académies s'engagent aussi, aux côtés des établissements, dans des démarches d'audit, la constitution de batteries d'indicateurs ou le recueil de données d'évaluation.

Dans ce processus, deux étapes restent encore à franchir.

D'une part, comme le soulignait le rapport d'audit déjà cité, il convient que le système d'information sur le second degré comporte la totalité des données nécessaires et que la qualité de ces données soit garantie. À cet égard, l'obligation d'entrer dans une logique de performance devrait favoriser une amélioration rapide des systèmes d'information des établissements du second degré.

D'autre part, les difficultés auxquelles se heurtent les évaluations externes d'établissement et les faiblesses déjà signalées des résultats obtenus conduisent à encourager des démarches d'auto-évaluation par les établissements eux-mêmes. Celles-ci se feraient dans un cadre méthodologique et conceptuel rigoureux, appliqué avec l'assistance et sous le contrôle des corps d'inspection. Cette approche, nouvelle pour notre système éducatif, mais fréquente chez nos voisins, si elle est largement partagée à l'intérieur de l'établissement, est de nature à favoriser l'adhésion de tous les acteurs et, au-delà du simple constat auquel se réduit trop souvent l'évaluation, à insuffler une dynamique collective de progrès.

La lente conquête de l'autonomie pédagogique

Le cadre d'exercice de l'autonomie pédagogique de l'établissement et le rôle du chef d'établissement

En donnant en 1985 un statut d'EPLE aux établissements scolaires, le législateur avait pour objectif de réduire les pouvoirs de l'État et de ses services sur leurs structures pédagogiques, au profit de communautés d'intérêt dont les besoins spécifiques étaient reconnus. Même si ces établissements demeuraient avant tout chargés de mettre en œuvre une politique nationale (éventuellement déclinée au niveau académique), ce nouveau statut et l'autonomie qui lui

était liée devaient accroître l'efficacité de leur fonctionnement pédagogique. Qu'en est-il aujourd'hui dans les faits de cette autonomie pédagogique de l'établissement ?

Une autonomie pédagogique « contrainte » mais réelle

Avec le recul et surtout par comparaison avec le fonctionnement de systèmes éducatifs étrangers, l'observateur peut estimer que cette autonomie reste, en France, singulièrement réduite. L'établissement n'a le choix ni des programmes, ni des enseignants, ni des horaires, ni, la plupart du temps, de ses élèves. Celui des formations et des options qu'il offre est même largement décidé par les autorités académiques. Il ne dispose pas à cet égard d'un pouvoir de négociation avec les autres établissements de l'éducation nationale, situés en amont, en aval ou en position de « concurrence ».

Sans doute les BEF, désignés parfois comme « zones d'animation pédagogique », « bassins d'éducation concertée » ou encore « réseaux d'unités d'enseignement », auraient-ils pu constituer un espace propice à de telles négociations. Mais sous le contrôle de l'autorité académique, ils restent plus des lieux de réflexion collective, d'échanges, parfois de mutualisations, où la dimension conviviale entre pairs est rarement dépassée.

■ *Le projet d'établissement*

Les marges de manœuvre de l'autonomie pédagogique, au sens large, sont donc circonscrites. On les trouve d'abord dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du projet d'établissement, déjà évoqué, où peut s'exprimer, dans le cadre des orientations nationales et académiques, une stratégie propre. Les choix éducatifs et pédagogiques qui l'inspirent, les priorités qu'elle retient, les objectifs qu'elle se donne, en se fondant sur une problématique locale, manifestent clairement la volonté « politique » de l'établissement.

On note que, si la mise en œuvre des programmes relève essentiellement des corps d'inspection, le chef d'établissement peut alerter l'inspecteur pédagogique régional de la discipline s'il constate une difficulté de mise en œuvre d'un programme. En outre, s'il s'agit d'adapter les méthodes d'enseignement ou le rythme des apprentissages au niveau ou aux particularités du public d'élèves, sans toucher au volume ou au contenu des programmes, il existe une autonomie de propositions des équipes pédagogiques, dans le cadre du projet d'établissement. Mais cette capacité reste néanmoins, du moins en principe, sous le contrôle de l'inspecteur.

■ *Les mesures « administratives » à portée pédagogique*

Les mesures administratives à portée pédagogique ouvrent la deuxième porte d'accès à l'autonomie. De la composition des classes à l'emploi du temps des enseignants, l'ensemble des actes d'administration ou de gestion assumés par la direction de l'établissement ont une portée pédagogique et un impact stratégique indéniables. Les choix effectués à cette occasion

ne sont pas sans conséquences sur l'organisation de l'enseignement, les rythmes scolaires, la mise en œuvre de la novation pédagogique, la prise en charge des élèves ou l'ouverture de l'établissement sur l'extérieur.

■ *L'utilisation des ressources*

Enfin, l'établissement conserve, dans un cadre évidemment contraint, une marge de liberté pour l'utilisation de ses ressources, qu'il s'agisse des moyens humains ou financiers. Selon la taille de l'établissement, le classement en ZEP ou plus récemment en réseau ambition réussite, la présence d'un internat ou l'accueil d'élèves handicapés, le calcul des dotations, notamment en personnels (enseignants, assistants pédagogiques, assistants d'éducation, personnel de santé, personnels administratifs et TOS) peut varier, offrant ainsi une ressource supplémentaire à la disposition de la direction de l'établissement. Sur le plan financier, de nombreux établissements ont su constituer des réserves importantes et bénéficient de moyens complémentaires apportés par les collectivités de rattachement et utilisables à des fins pédagogiques.

Toutefois, comme on le voit par ces exemples, l'utilisation des marges de l'établissement en matière pédagogique, par leur nature même, relève principalement de la compétence du chef d'établissement. Dès lors, se trouve posé le délicat problème de son rôle et de sa légitimité en matière pédagogique.

Le rôle et la légitimité pédagogiques du chef d'établissement

■ *Une légitimité reconnue par l'institution, mais contestée par le corps enseignant*

Comme le rappelle le *Rapport de base national de la France* établi par un inspecteur général de l'éducation nationale dans le cadre de l'activité de l'OCDE¹, la question de la nature et de l'ampleur des responsabilités qui doivent être exercées par la direction des établissements scolaires est un sujet de débat depuis au moins un siècle. Celui-ci oppose deux traditions et deux cultures : celles du monde enseignant et celles de l'administration publique. Les professeurs du second degré sont très attachés à une « liberté pédagogique » qui ne leur a jamais été contestée. Bien que parfois enclins à l'individualisme et réticents au travail collectif, ils se retrouvent cependant solidaires face à ce qu'ils nomment « l'administration », c'est-à-dire la direction de l'établissement.

Cette « légitimité pédagogique » du chef d'établissement, souvent contestée sur le terrain, se trouve pourtant confortée institutionnellement.

1. *Améliorer la direction des établissements scolaires*, rapport de base national de la France, présenté par Jean-Pierre Obin, inspecteur général de l'éducation nationale, dans le cadre de l'activité de l'OCDE, janvier 2007. Voir aussi J.-P. Obin, *Un métier pour demain*, rapport au ministre de l'éducation nationale, La Documentation française, 2003.

D'une part, le statut de 2001 des personnels de direction y fait expressément référence, puisqu'il précise que le chef d'établissement doit « impulser et conduire une politique pédagogique d'établissement ». D'autre part, la loi d'orientation et de programme d'avril 2005 a institué, au sein des EPLE, des conseils pédagogiques, dont la présidence revient au chef d'établissement.

■ *Le chef d'établissement au cœur de la vie pédagogique*

Si la responsabilité pédagogique de l'acte d'enseignement demeure, fondamentalement, celle des professeurs, le chef d'établissement intervient de façon permanente dans la vie pédagogique de l'établissement, qu'il lui appartient d'ailleurs d'animer : il compose les classes et les répartit entre les enseignants ; il constitue les équipes pédagogiques des classes et désigne les professeurs principaux ; il s'appuie sur les conseils prodigués par les corps d'inspection pédagogique ; il prend des décisions d'orientation des élèves ; il s'implique dans la présidence des différents conseils (conseils de classe, conseils d'enseignement et désormais conseil pédagogique) ; il met en place et organise les divers dispositifs pédagogiques d'aide aux élèves en difficulté ; il veille (notamment à travers les cahiers de textes des classes) à la mise en œuvre des programmes, à la régularité des travaux effectués par les élèves et à leur correction ; il encourage les initiatives permettant d'améliorer l'efficacité de l'enseignement (TICE notamment) et de favoriser la réussite scolaire de tous ; il effectue enfin les choix budgétaires permettant de moderniser les équipements utilisés par les enseignants.

■ *Le délicat problème de l'évaluation des enseignants*

Dans l'exercice quotidien de ses fonctions, le chef d'établissement est donc au cœur de l'activité pédagogique et en contact permanent avec l'équipe enseignante, plus ou moins soudée autour de lui selon l'importance de son charisme et de son autorité naturelle.

Toutefois, la responsabilité du chef d'établissement en matière de notation des personnels enseignants le place vis-à-vis de ceux-ci dans une position relativement ambiguë. Les enseignants, en effet, sont évalués à travers deux notes : une note « pédagogique » établie à chaque inspection (en moyenne tous les six ou sept ans) par un inspecteur territorial et une note dite « administrative », donnée chaque année par le chef d'établissement, qui évalue « l'assiduité », le « rayonnement » et « l'autorité » du professeur. La première note intervient pour 60 % et la seconde pour 40 % dans la note finale qui sert à déterminer les promotions d'échelon. Le caractère flou des critères d'évaluation de la note « administrative », situés à la frontière incertaine du contrôle administratif (« assiduité ») et de l'appréciation des qualités d'enseignant (« rayonnement », « autorité »), génère fréquemment une attitude contestataire de la part de professeurs jaloux de leur « liberté pédagogique ». Ce double système de notation peut, par ailleurs, compliquer les relations entre les deux corps d'encadrement, inspecteurs et personnels de direction.

■ *Le chef d'établissement : premier pédagogue de l'EPLE ?*

Au total, si les chefs d'établissement disposent de moyens pour assurer leur rôle de direction à la fois pédagogique et administrative, il n'est pas sûr qu'ils parviennent toujours à affirmer une autorité pédagogique reconnue comme telle et à mobiliser unanimement les personnels autour de la politique qu'ils entendent mettre en œuvre. On peut le regretter au moment où commence à naître dans le corps enseignant une vision transdisciplinaire et à se développer, sous l'effet de la multiplication de dispositifs pédagogiques novateurs, une pratique du travail en équipe. Mais les difficultés rencontrées par les chefs d'établissement lors de la mise en place des conseils pédagogiques et la prudence qui a été la leur à cette occasion suffisent à montrer qu'une part du chemin reste encore à parcourir.

Le conseil pédagogique : un nouvel outil à promouvoir

Dans le souci d'instaurer une réelle collégialité des pratiques, la commission présidée par Claude Thélot, chargée de dessiner l'École du futur, avait préconisé la création d'un conseil pédagogique chargé d'assister l'équipe de direction dans la mise en œuvre des missions pédagogiques et éducatives de l'établissement scolaire. L'idée ayant été retenue, la circulaire de rentrée 2004-2005 invitait les établissements à installer, à titre expérimental, une « instance spécifique, préfigurant un conseil scientifique ou pédagogique ».

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, dans son article 38, a ensuite rendu obligatoire l'instauration, dans tous les établissements, d'un conseil pédagogique. Cette disposition constitue l'article L. 421-5 du code de l'Éducation :

« Dans chaque établissement public local d'enseignement, est institué un conseil pédagogique.

Ce conseil, présidé par le chef d'établissement, réunit au moins un professeur principal de chaque niveau d'enseignement, au moins un professeur par champ disciplinaire, un conseiller principal d'éducation et, le cas échéant, le chef de travaux. Il a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, notamment pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires. Il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement ».

Cet article n'a pas fait l'objet d'un décret d'application, mais la circulaire de préparation de la rentrée 2006 s'est efforcée de préciser la composition du conseil, la désignation de ses membres et ses attributions. La circulaire relative à la préparation de la rentrée 2007 a rappelé à son tour le rôle et les missions du conseil pédagogique, ainsi que la marge d'autonomie laissée aux établissements.

Chargées de suivre la mise en œuvre du nouveau conseil, les inspections générales ont procédé en deux étapes. Dans un premier rapport ¹, elles ont examiné plus particulièrement la manière dont le dossier avait été piloté par les services au moment de la mise en place théorique des conseils, à la rentrée 2006. Ensuite, dans le cadre du suivi permanent des EPLE assuré par l'IGAENR, comme à l'occasion de visites ponctuelles dans des établissements signalés à leur attention, elles ont poursuivi leur observation tout au long de l'année 2006-2007 et rédigé un second rapport ².

Si la situation ainsi enregistrée dans les établissements témoigne du lent essor du conseil pédagogique, le bilan demeure contrasté et appelle quelques suggestions propres à permettre une plus grande pérennité du dispositif.

Le lent essor du conseil pédagogique

La première phase de l'investigation avait montré qu'en janvier 2007, sur plus de 4 000 EPLE qui ont fait l'objet d'une enquête écrite dans 18 académies, environ la moitié déclaraient avoir mis en place leur conseil pédagogique. Par ailleurs, sur les 169 établissements visités par des inspecteurs généraux, 97, soit 57 %, avaient installé leur conseil.

Il semble que les collèges se soient montrés plus diligents que les lycées. À la différence des principaux, associés depuis longtemps à toutes les activités de leur établissement, les proviseurs, notamment ceux des « grands » lycées, adoptent une posture d'administrateurs plus que de pédagogues. En outre, les professeurs de lycée demeurent très attachés au cadre de leur discipline, leur enseignement restant prioritairement déterminé par les programmes et les examens.

■ *Un fonctionnement institutionnel qui se rode*

Là où il est en place, le conseil pédagogique présente pour l'essentiel les caractéristiques attendues.

❖ Une composition conforme mais souple

Dans une majorité de cas, la composition du conseil s'inspire très exactement de l'article L. 421-5 du code de l'Éducation : un professeur principal par niveau d'enseignement, un professeur par champ disciplinaire, un conseiller principal d'éducation (CPE).

Si le professeur documentaliste est très souvent membre du conseil, on peut regretter que sa désignation ne soit pas systématique : la loi prévoit un professeur par champ disciplinaire et c'est à ce titre qu'il a sa place dans cette instance. Faut-il souligner que le centre de documentation et

1. *La mise en place du conseil pédagogique : premier état des lieux, op. cit.*
2. *Conseil pédagogique : une première année de fonctionnement, op. cit.*

d'information représente, dans tout établissement, le lieu même de la transdisciplinarité?

Moins fréquemment, le gestionnaire siège lui aussi au conseil pédagogique. On comprend cette initiative dans la mesure où le gestionnaire peut apporter un éclairage utile sur la faisabilité technique de certains projets. Dans quelques cas aussi, la présence de l'assistante sociale ou du COP est prévue. D'autres participations signalées au tout début de l'expérience – celles des parents, voire des élèves – ont pu surprendre, mais elles n'étaient que des exceptions, dont la suite de l'investigation a montré le caractère isolé.

Le nombre des membres du conseil est souvent important, tout particulièrement dans les lycées où il est fréquemment de vingt-cinq, parfois de trente. Dans les collèges, il est en général de douze à vingt. Dans un souci d'efficacité et afin d'éviter la pléthore, certains établissements ont veillé à ce que, chaque fois que possible, le représentant d'un champ disciplinaire soit aussi professeur principal. À l'inverse, d'autres ont fait le choix de l'extension maximale. Le conseil pédagogique se confond alors avec l'assemblée générale des professeurs, ce qui ne présente pas d'inconvénient lorsque l'équipe est restreinte, notamment dans les petits collèges ruraux.

Souvent, afin de ne pas toujours mobiliser les mêmes enseignants et de mieux répondre aux différents besoins de la réflexion pédagogique, le groupe est à géométrie variable. Au-delà d'un noyau dur, une rotation de ses membres est aménagée, chaque professeur pouvant lorsqu'il le souhaite apporter une participation ponctuelle. Bien des chefs d'établissement considèrent ainsi que le conseil pédagogique ne doit pas être une structure figée.

❖ Le conseil d'administration, témoin ou acteur?

Instance purement consultative, le conseil pédagogique n'est en rien une émanation du CA et le texte qui l'institue n'y fait aucune référence. Aussi convient-il de distinguer soigneusement information et consultation. Si le CA doit naturellement être informé de la création, au sein de l'établissement, d'une instance nouvelle, son approbation d'une mesure voulue par le législateur n'a pas à être sollicitée. De fait, dans la plupart des cas, le CA a bien été informé, *a priori* ou *a posteriori*, de la création du conseil pédagogique, mais n'a pas eu à se prononcer explicitement.

Par méconnaissance des textes et de la hiérarchie des normes, il est arrivé cependant que le projet soit soumis à une délibération du CA, qui s'est alors prononcé par un vote. Lorsque le vote est positif, on peut seulement regretter une inutile prise de risque. La situation devient plus délicate lorsque le résultat du vote est négatif. Entachée d'illégalité, une telle délibération est évidemment invalide, mais on imagine assez, dans ce cas, les dégâts psychologiques consécutifs à l'initiative malheureuse du chef d'établissement.

❖ Une périodicité « raisonnable » des réunions

Presque partout, dans le double souci de faire vivre l'instance et de ne pas multiplier les réunions, une sorte de consensus se dégage en faveur de la tenue d'une séance par trimestre.

Rares sont les établissements où le calendrier des réunions a été établi pour l'année, avec définition d'ordres du jour prévisionnels. Une telle vision prospective, qui est à encourager, devrait devenir plus aisée à mettre en œuvre au terme d'une première année d'expérience.

❖ Le rôle clé du chef d'établissement

Presque tous les chefs d'établissement se montrent favorables à l'institution du conseil pédagogique, comme lieu transversal de dialogue, ouvert à la transparence et à la participation. Or, le rôle du chef d'établissement est ici déterminant. Si ce rôle est inscrit dans le droit, à travers la présidence du conseil, il excède cette simple donnée juridique. L'impulsion apportée par le chef d'établissement, la posture qu'il adopte, la méthode qu'il retient se révèlent primordiales.

Ce qui est sollicité ici, c'est en effet le talent des chefs d'établissement, leur goût du dialogue et leur sens de la diplomatie. Au prix parfois d'un certain flottement sémantique, ils s'emploient, pour dépasser la difficulté, à mettre en œuvre des stratégies de contournement. Ainsi, des « groupes de pilotage » qui ne portent pas le nom de « conseils pédagogiques » permettent parfois d'assurer, avec autant d'efficacité, le management et la coordination pédagogiques.

En cas de blocage, deux sortes d'attitudes sont en effet recensées parmi les chefs d'établissement. La première, la moins répandue, est celle de l'attentisme. La seconde, plus fréquente, est celle de « la pédagogie du détour » : il s'agit de convaincre les enseignants par la pratique, en s'appuyant sur des structures déjà existantes pour en faire peu à peu des conseils pédagogiques.

L'existence d'un climat de confiance entre l'équipe de direction et les enseignants est une condition de départ bien utile. *A contrario*, là où la relation est mauvaise, le conseil n'est généralement pas installé. Cette absence est souvent le symptôme d'un pilotage défaillant, sur le plan non seulement pédagogique mais aussi administratif. L'attitude des enseignants à l'égard du conseil pédagogique constitue sur ce point un bon révélateur des relations existant entre eux et leur chef d'établissement.

■ *De quoi les conseils pédagogiques débattent-ils ?*

Certains des thèmes abordés relèvent d'objectifs à court terme, parfois imposés par l'urgence. Le cas le plus significatif concerne l'instauration, au premier trimestre, de la note de vie scolaire. En exigeant échanges et dialogue, elle a souvent permis d'enclencher le mouvement. Le rapport de

l'IGEN sur cette question¹ en fournit un témoignage : « Dans tous les cas où le conseil pédagogique s'est prononcé, la mise en œuvre de la note de vie scolaire s'est déroulée dans d'excellentes conditions et dans un climat très majoritairement consensuel ». Parmi les autres thèmes conjoncturels ou liés à l'actualité pédagogique, on peut citer l'application du texte relatif à l'interdiction de fumer, le protocole de remplacement des absences de courte durée, l'organisation et le fonctionnement de l'année scolaire, l'utilisation de la journée dite de solidarité ou encore la préparation de la rentrée 2007.

Mais la plupart des sujets retenus relèvent d'objectifs à moyen terme (comme la mise en place du B2i ou l'organisation de l'option « découverte professionnelle ») et surtout à long terme : il s'agit alors de mener une réflexion, d'établir un diagnostic, de formuler des propositions. Ce sont ces thèmes-là qu'il est le plus intéressant de répertorier. Ils se regroupent en quatre rubriques.

❖ La définition des stratégies majeures de l'établissement

Partout, comme le prévoit la loi, la préparation et le suivi du volet pédagogique du projet d'établissement sont évoqués. Le contrat d'objectifs constitue également un thème majeur, variable selon l'état d'avancement de cette démarche dans les académies. Il est plus particulièrement sensible dans certaines académies où un lien fort est établi par les chefs d'établissement entre le conseil pédagogique et le processus de contractualisation avec le rectorat. D'assez nombreux conseils ont choisi aussi de mener une réflexion approfondie sur la formation continue des enseignants, qui débouche souvent sur des demandes de stages d'établissement riches de retombées pédagogiques.

❖ L'adaptation à la réalité des élèves

Il s'agit d'abord de trouver des réponses adaptées au public scolarisé. Tel collège signale une discussion sur le choix des IDD. Dans tel autre, qui appartient à un RAR, le conseil pédagogique a contribué à définir la priorité de l'établissement en faveur de la maîtrise de la langue française et de mobiliser sur cet objectif les enseignants de toutes les disciplines. Il s'agit aussi de mieux accompagner les élèves. Certains établissements retiennent comme thèmes de débat les liaisons école-collège et collège-lycée. D'autres, en organisant mieux l'information et le conseil, s'efforcent d'aider leurs élèves, à travers l'élaboration d'un projet personnel, à trouver le cheminement scolaire puis professionnel le plus adapté à leurs aptitudes et à leurs goûts. Il s'agit surtout de réfléchir au traitement de la difficulté scolaire : cette réflexion porte particulièrement sur l'organisation du soutien, la mise en place des PPPE, etc.

❖ L'harmonisation des pratiques

Ce qui, dans l'exercice de la pédagogie, revêt une dimension transversale, constitue le champ privilégié du nouveau conseil. À juste titre, on y envisage la définition d'exigences communes à l'ensemble des disciplines et des niveaux : contenu des cartables, tenue des cahiers et des classeurs, devoirs à la maison, concertation autour des exercices communs afin d'établir une progression parallèle. Il n'est pas rare qu'une réflexion soit conduite sur l'utilisation des ressources pédagogiques, notamment dans le domaine de l'usage des TICE ou de la politique documentaire.

Les pratiques de l'orientation comme la politique du redoublement sont aussi volontiers évoquées. Quant à la problématique de l'évaluation, elle est abordée prudemment. Elle débouche sur l'organisation d'épreuves communes, plus rarement sur l'adoption d'exigences et de règles d'appréciation partagées, parfois enfin sur un travail réflexif de docimologie.

❖ Une réflexion autour de l'acte pédagogique

Trop souvent, les thèmes discutés ne concernent guère le cœur de l'action pédagogique, comme si le périphérique tendait à l'emporter sur le central. On perd même parfois de vue le sens de l'épithète « pédagogique », à l'instar de ce collègue qui travaille sur le seul fonctionnement du foyer des élèves, ou de ce lycée qui donne priorité à « la vie scolaire », à « la culture » ou « aux conditions de travail ».

Le conseil pédagogique peut cependant être le lieu où s'engage une réflexion sur le cœur même de l'acte pédagogique. « Comment construire une évaluation non démotivante ? » se demande par exemple un établissement de l'académie de Créteil. « Comment enseigner en seconde aujourd'hui ? », s'interroge un autre. Il arrive même que des questions plus fondamentales encore surgissent. « Qu'est-ce qui se passe dans les classes au niveau des apprentissages ? » : telle est celle que se pose un lycée de l'académie de Lille. Dans un collège du Maine-et-Loire, les enseignants se sont interrogés sur le statut et le rôle de l'erreur, réflexion qui leur a permis de prendre conscience qu'ils n'avaient pas tous la même perception de cet élément essentiel de tout acte éducatif.

Un premier bilan contrasté

■ *De nombreux éléments favorables*

❖ Le conseil pédagogique répond à un authentique besoin

Chacun s'accorde à reconnaître que le pilotage pédagogique d'un établissement est un impératif, passant aujourd'hui par un regard collectif, qu'il convient de coordonner les enseignements en dépassant leur cloisonnement – voire leur balkanisation – et qu'il faut faire évoluer des pratiques jusque-là repliées sur la discipline ou sur la classe.

Il y avait dans ce domaine un manque, un vide institutionnel à combler. En effet, le CA, souvent tribune ou chambre d'enregistrement, n'offre pas les conditions d'un vrai copilotage pédagogique. Les réunions des « équipes pédagogiques » elles-mêmes, improprement appelées « conseils d'enseignement » (alors que cette appellation a officiellement disparu dès 1985), traitent surtout de questions matérielles ou de problèmes d'organisation. Quant aux assemblées plénières, elles ne répondent pas non plus au besoin en cause. Il convient de se défier, à cet égard, du mythe de l'assemblée générale : les motivations y sont trop disparates pour en faire un paragon de la concertation démocratique ; en outre, l'information y est généralement descendante, le débat restreint, désordonné ou superficiel, et l'insatisfaction des participants fréquente.

Le conseil pédagogique peut être, de ce point de vue, l'instrument d'une véritable avancée. « On est entre nous », observe un chef d'établissement. Parce que sa spécificité est en effet de réunir des pédagogues entre eux, hors de la présence des parents, des élèves ou encore des élus territoriaux, il est le seul lieu où les équipes pédagogiques peuvent débattre librement de ce qui constitue leur professionnalité.

❖ Preuve de la réalité de ce besoin, de nombreux établissements avaient anticipé la mesure

Le conseil pédagogique a souvent surgi par génération spontanée au cours des dernières années, sans attendre l'injonction de la loi. Bien des établissements, en effet, s'étaient dotés, selon des modalités et sous des appellations variables, d'instances comparables. La mise en place du conseil pédagogique n'est pas alors une création *ex nihilo*, mais le prolongement de structures déjà présentes dans l'établissement. Il ne fait qu'officialiser ce qui fonctionnait précédemment et les chefs d'établissement peuvent s'approprier sans peine le nouvel outil.

Deux types de structure ont ainsi contribué à anticiper le conseil pédagogique : d'une part, les dispositifs liés à la mise en œuvre du projet d'établissement, d'autre part, la « réunion des coordonnateurs de discipline ». Moyennant quelques ajouts (professeurs principaux, CPE), cette instance clé qu'est la réunion des coordonnateurs de discipline est souvent une préfiguration pertinente du conseil pédagogique et les chefs d'établissement n'ont eu parfois qu'à lui donner ce nouveau nom.

Cette fréquente anticipation s'explique par trois facteurs : la montée de la difficulté scolaire, l'évolution des pratiques pédagogiques et les nouveaux modes de gouvernance ou de politique éducative.

Par définition, les établissements qui ont su anticiper ressentaient *a priori* l'intérêt d'un tel dispositif. Le besoin a créé l'organe. Ce sont souvent ceux qui rencontrent le plus de difficultés qui ont ainsi instauré des lieux d'échange et de dialogue sur les objectifs et les méthodes de l'enseignement à dispenser. Ils éprouvent davantage la nécessité d'un travail interdisciplinaire,

notamment dans le cadre de dispositifs qui leur sont propres, tels ceux de l'éducation prioritaire (ZEP, réseaux d'éducation prioritaire [REP]) ou de lutte contre la violence.

De plus, dans la mesure où elle valorise la pluridisciplinarité et la démarche de projet, la pédagogie reste de moins en moins enfermée dans le huis clos de la classe. Plusieurs innovations récentes en témoignent : les démarches interdisciplinaires : IDD, TPE, PPCP ; l'enseignement de l'éducation civique, juridique et sociale (ECJS) ; les diverses actions de soutien, de remédiation, d'aide individualisée ; la mise en place des PPRE ou le développement des TICE. Demain, la mise en œuvre du socle commun devrait développer des pratiques partagées autour des compétences de base. En cela, elle rendra nécessaire un travail transversal, dont le conseil pédagogique pourrait être le lieu.

Enfin, face à ces évolutions, de nouveaux modes de gouvernance ou de politique éducative se dessinent, parmi lesquels on peut évoquer notamment :

- la pratique, déjà citée, du projet d'établissement : souvent, il existait un comité de pilotage, chargé de suivre les actions mises en œuvre, qui s'est transformé en conseil pédagogique par extension de ses compétences ;
- la mise en place des réseaux ambition réussite : dans les établissements concernés, le conseil pédagogique pourrait être le cadre privilégié permettant aux enseignants d'aborder entre eux et avec l'équipe de direction les questions touchant aux conditions de réussite des élèves ;
- le développement actuel du contrat d'objectifs, évoqué plus haut, comme outil de dialogue entre l'échelon académique et l'EPLE.

■ *Plusieurs difficultés encore perceptibles*

Si les situations de blocage sont restées peu nombreuses, des freins ont fréquemment ralenti le processus. Ils se situent d'une part du côté des enseignants, de l'autre du côté de l'instance elle-même.

❖ Du côté des enseignants : une adhésion limitée

L'instauration du conseil pédagogique s'est heurtée parfois à une franche hostilité, souvent à des réticences, presque toujours à des inerties.

Au premier niveau, les résistances affirmées se fondent sur des positions idéologiques, certains représentants syndicaux affichant leur opposition au principe même de la nouvelle instance. Bien souvent, ces opposants ne nient pas que le conseil pédagogique puisse être un outil au service de l'autonomie des établissements. C'est précisément l'idée même de l'autonomie qu'ils récusent, parce qu'elle est susceptible selon eux de remettre en cause le principe d'égalité du droit à la même instruction pour tous.

Lorsqu'on relève de simples réticences, celles-ci sont liées, pour l'essentiel, à trois causes : un manque de motivation et d'intérêt, la crainte

d'une immixtion du chef d'établissement dans le champ pédagogique, enfin le refus d'accorder un pouvoir à une partie du corps enseignant.

Beaucoup d'acteurs n'ont en effet qu'une vision floue des objectifs et du fonctionnement du conseil pédagogique. Ils en discernent encore mal l'utilité et expriment fréquemment des doutes sur son intérêt. Parfois, ceux-là mêmes qui sont membres du conseil disent y participer « par devoir », mais peiner à en identifier les enjeux. Pour d'autres, la création de cette instance apparaît surtout comme une source de travail supplémentaire « non compensé financièrement ».

Ce manque d'intérêt ou ces doutes se combinent chez bien des enseignants, dont le souci est de séparer hiérarchie pédagogique et hiérarchie administrative, afin de préserver une « liberté pédagogique » que risquerait d'amputer l'apparition d'une « instance hiérarchique intermédiaire ». En effet, bien des enseignants estiment ne dépendre, dans l'exercice de leur magistère, que de « leur » inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional (IA-IPR) ou de « leur » IEN pour l'enseignement technique (IEN-ET). On mesure, en tout cas, combien ce concept de « liberté pédagogique » mériterait d'être précisé et clarifié.

Enfin, au-delà de cette opposition de principe entre « administratif » et « pédagogique », beaucoup d'enseignants rencontrés souhaitent éviter aussi que le conseil pédagogique ne conduise à l'émergence, parmi eux, de « superprofs ». Ils disent redouter que quelques-uns, très actifs et innovants, ne s'imposent au sein du conseil sur des positionnements qui ne feraient pas consensus et qu'un rôle excessif ne soit accordé à des « petits chefs » qui leur diraient ce qu'ils ont à faire en matière pédagogique. Ils craignent plus encore que ne se mette ainsi en place un groupe d'enseignants en situation d'évaluer les performances de leurs collègues.

La question sous-jacente est sans doute celle de la légitimité d'une instance non élue. De ce point de vue, le mode de désignation n'est pas jugé suffisamment démocratique. Alors que les instances délibératives sont composées de membres issus de l'élection, liberté est laissée ici au chef d'établissement de désigner ceux dont il est désireux de s'entourer. Certains professeurs, dans ces conditions, ne reconnaissent pas à leurs collègues de discipline ou de niveau le pouvoir de les représenter et de s'engager pour eux sur les sujets traités.

Enfin, partout où ne s'affirment ni opposition frontale ni réticences particulières, le poids des inerties « naturelles » se fait sentir. Certains professeurs tendent à se méfier de tous les nouveaux dispositifs, jugés par principe contraignants. L'instauration du conseil pédagogique oblige, en effet, à une attitude nouvelle, à un regard plus systémique sur l'établissement et suppose une certaine « réforme de l'esprit ».

- ❖ Du côté de l'instance elle-même : une relative difficulté à trouver ses marques

Le fonctionnement du nouveau dispositif, dont les contours demeurent encore imprécis, est, en lui-même, porteur d'incertitudes et générateur de risques.

En premier lieu, la question de la taille de l'établissement n'est pas neutre : elle peut conditionner l'existence ou altérer le fonctionnement du conseil pédagogique. Ainsi, dans les petits collèges, une structure restreinte ne se justifie pas toujours et sa création peut même apparaître comme un recul lorsque la pratique de l'assemblée générale est ancrée dans l'habitude. Dans les gros établissements, le risque est, au contraire, celui d'une composition pléthorique.

Au-delà, l'empilement des structures, la multiplication des lieux de réflexion et de décision aboutissent à la polysynodie, laquelle comporte deux risques : celui de la confusion des instances et celui de la « réunionnisme », son corollaire, qui dévore le temps et peut user les meilleures volontés.

La méfiance est d'autant plus forte qu'un certain flou entoure encore les fonctions que le conseil pédagogique est appelé à remplir. La polysémie de l'épithète « pédagogique » prête d'ailleurs à l'extension. Il peut être tentant de glisser du « scientifique » (l'idée de départ était celle d'un conseil scientifique) au pédagogique, puis du pédagogique à l'éducatif, puis de l'éducatif au culturel et au social. Un tel glissement dénaturerait le conseil, au point que le besoin qui a justifié sa création ne serait plus satisfait.

En fin de compte – et c'est là une difficulté majeure – le positionnement institutionnel du conseil pédagogique demeure parfois incertain. Il a du mal à se situer clairement entre les nombreuses instances déjà en place : CA, commission permanente, conseils de classes, conseils dits d'enseignement, comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), commission d'hygiène et de sécurité (CHS), etc. Ce flou accroît les risques d'empiétements, notamment avec la commission permanente. Le problème se pose aussi de l'articulation qui doit s'établir entre le nouveau conseil et les « conseils d'enseignement ». Le conseil pédagogique a-t-il pour mission de préparer les axes d'une politique pédagogique que les conseils dits d'enseignement auraient ensuite à mettre en œuvre ? Doit-il plutôt intervenir en synthèse de leurs travaux ? Ou bien encore peut-il se substituer à eux ? Autant de questions que les établissements ont quelquefois à résoudre.

Un dispositif à consolider

Le conseil pédagogique est un dispositif récent, qui n'est pas encore implanté partout et qui, là où il l'est, fonctionne de manière inégale. Afin de consolider son assise et d'assurer sa pérennité, il importe donc de dépasser ou de lever les ambiguïtés qui peuvent subsister, en privilégiant quelques orientations simples.

■ *Convaincre pour généraliser*

On ne saurait oublier que l'implantation d'un conseil pédagogique dans chaque EPLE est une obligation légale. En même temps, le choix qui a été fait de la souplesse mérite, au moins à ce stade, d'être préservé.

Les textes eux-mêmes, on l'a vu, proposent plus qu'ils n'imposent. On ne peut à cet égard que renvoyer à la circulaire de préparation de la rentrée 2007, qui rappelle que la loi « laisse une marge d'appréciation en ce qui concerne la composition, le fonctionnement et les attributions de ce conseil. La latitude qui est laissée aux établissements leur permet de mettre en place un conseil adapté à leurs spécificités. »

■ *Prendre appui sur les chefs d'établissement et les corps d'inspection*

On a pu mesurer le rôle décisif des équipes de direction. Tout dépend bien souvent de leur engagement et de leur capacité de persuasion à l'égard de leurs enseignants. Il leur revient de rassurer ces derniers sur la nature du conseil afin de vaincre leur frilosité. Il leur appartient aussi d'organiser les conditions de fonctionnement optimal du conseil : ordre du jour, convocations, animation, diffusion des comptes rendus, etc.

Afin de bien les mobiliser, un effort de formation mérite d'être mené à leur intention. Cet accompagnement peut prendre, notamment, la forme d'échanges de pratiques et de retours d'expériences. En même temps, il est indispensable de mobiliser partout les corps d'inspection. Leurs programmes de travail académiques (PTA) peuvent être le cadre naturel de cette meilleure implication.

■ *Préciser la place du conseil pédagogique parmi les autres instances*

❖ *Rappeler le statut du nouveau conseil*

Pour désamorcer les craintes, il convient de bien réaffirmer que le conseil pédagogique est une structure de concertation, de réflexion, de proposition et non de décision, une instance consultative et non délibérative, un nouveau niveau fonctionnel et non hiérarchique.

❖ *Éviter les redondances*

Il importe de veiller à ce que chacune des instances remplisse son rôle, d'autant que les mêmes personnes, bien souvent, se retrouvent dans les différentes commissions, pour des raisons de disponibilité et d'engagement personnels. On doit éviter en particulier toute confusion avec la commission permanente, qui est une émanation du conseil d'administration, qui respecte l'équilibre de celui-ci et compte notamment parmi ses membres un tiers de représentants des « usagers ».

❖ Affirmer l'identité propre du conseil

L'essentiel aujourd'hui est de conforter l'identité de la nouvelle instance en évitant la dilution. Si elle ne doit pas refaire ce que d'autres font déjà, il lui revient en revanche de faire ce que les autres ne font pas. D'où l'exigence pour elle de rester bien centrée sur ce qui constitue sa vocation originelle : la pédagogie.

❖ Structurer l'organisation interne du conseil

Un collège de l'académie de Toulouse a pris l'initiative de désigner un enseignant explicitement chargé de seconder le chef d'établissement dans l'animation et le suivi des travaux de son conseil pédagogique. C'est là une idée intéressante. D'autres établissements d'ailleurs ont adopté une formule comparable. Ce type de mesure présente deux avantages : celui de valoriser la place des enseignants au sein du conseil en attribuant à l'un d'eux le rôle de vice-président et celui de permettre, en soulageant quelque peu le chef d'établissement, l'exercice d'une fonction d'animation qui pourrait se trouver négligée.

Une lente montée en charge, un bilan en demi-teinte, un dispositif à consolider, tels sont les éléments majeurs qui se dégagent au moment où s'achevait la première année de mise en place du conseil pédagogique.

On peut estimer que le bilan global de cette première année est assez largement positif. La « greffe » de la nouvelle instance semble en passe de réussir. Comme on l'a vu, le conseil pédagogique prend peu à peu son essor. Par ailleurs, la réalité constatée dans les établissements visités répond, pour l'essentiel, aux missions initialement conférées au conseil et les quelques dérives repérées çà et là au tout début ne se sont nullement généralisées.

Ce bilan, néanmoins, apparaît contrasté. À côté d'acquis encourageants, certaines difficultés perdurent. Le nouveau conseil est d'autant plus fragile qu'il n'a pas encore suffisamment affirmé son identité par rapport aux autres instances de l'EPL et que certains acteurs, parmi les enseignants plus que chez les chefs d'établissement, doutent de son bien-fondé comme de son efficacité.

En outre, il n'est pas rare qu'on en reste pour l'heure au stade de l'intention. Au-delà de son installation formelle, le risque serait que le conseil demeure une coquille vide. Ce qui existe déjà sur le papier doit désormais s'inscrire dans les actes, les pratiques, puis les habitudes du fonctionnement d'un établissement. Si l'instrument est en place, il reste à lui insuffler vie en le faisant fonctionner.

C'est à ce prix que la nouvelle instance pourra s'imposer, devenir un véritable outil de pilotage partagé, un facteur de déclassement et de mise en synergie des forces et jouer ainsi un rôle moteur dans la qualité et l'efficacité de l'action pédagogique.

Les conditions d'un développement de l'autonomie des établissements

La mise en place du conseil pédagogique peut contribuer à faire évoluer de façon décisive l'autonomie des établissements, demeurée jusqu'ici, comme on a pu le voir, étroitement circonscrite et soumise aux pesanteurs des hiérarchies et de l'histoire. Car l'autonomie sera d'abord pédagogique ou ne sera pas. Si l'institution souhaite lever une partie des contraintes qui pèsent aujourd'hui sur elle, il lui faudra d'abord reconnaître effectivement l'EPL comme un espace autonome du pilotage pédagogique.

La reconnaissance de l'EPL comme un espace autonome du pilotage pédagogique

Une mission première : l'enseignement

Explicitement mentionnée dans la Constitution de 1958 et assumée par les EPL pour le compte de l'État, la mission d'enseignement est, par essence, première. Au cœur de l'établissement, elle surplombe toutes les autres missions. En conséquence, elle doit être assumée intégralement et sous toutes ses formes par l'EPL.

La mission d'enseignement, au sens large, comprend, comme il a été rappelé plus haut, des composantes indissociables : la transmission des connaissances, l'éducation et la formation de futurs citoyens, l'éducation à l'orientation, l'insertion et la préparation à la vie active et professionnelle. Toutes les fonctions et les tâches liées à ces composantes doivent donc être intégralement assumées par l'EPL.

De ce fait, relèvent pleinement de l'établissement l'organisation des examens et/ou de certains concours, les dispositifs de qualification de publics spécifiques (pilotés par la mission générale d'insertion [MGI]) et la contribution que peuvent apporter les EPL à la formation continue des adultes ou à la validation des acquis de l'expérience. L'éducation à l'orientation et l'orientation elle-même (en cours et en fin de cycle) doivent également être prises en charge par l'EPL, dans le cadre de dispositifs opérationnels fonctionnant en liaison étroite avec les CIO¹ et les établissements situés en amont et en aval (école/collège, collège/lycée et lycée/université).

1. Voir *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, IGEN-IGAENR, octobre 2005, consultable sur internet.

Une responsabilité essentielle des personnels de direction : la pédagogie

Il importe aussi de réaffirmer le rôle pédagogique des chefs d'établissement. Leur légitimité en ce domaine, trop souvent contestée, est confortée aujourd'hui, comme on l'a vu, par la mise en place du conseil pédagogique.

En effet, la direction d'un EPLE n'est pas seulement de nature administrative. Le chef d'établissement ne doit pas se contenter d'administrer la vie pédagogique. Son rôle est véritablement de la « piloter ». Il lui donne un sens en l'organisant et en l'animant de façon permanente. Le conseil pédagogique est précisément le lieu où vont pouvoir désormais s'affirmer une politique, se développer la concertation et la réflexion pédagogique collective, se coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation.

Il n'en est pas toujours ainsi. Trop d'équipes de direction se retranchent derrière la multiplicité et la complexité, réelle et croissante, des tâches administratives ou derrière les difficultés de la vie scolaire, pour s'exonérer d'un investissement réel dans le domaine de l'animation pédagogique, qu'elles abandonnent à l'exercice individuel et disciplinaire des enseignants. À cet égard, un recteur suggère de modifier l'expression, actuellement en vigueur, de « note administrative » attribuée aux enseignants par le chef d'établissement, pour lui substituer une formule permettant de mieux prendre en compte l'implication réelle des enseignants dans la vie pédagogique et la mise en œuvre du projet d'établissement. Il est aussi permis de se demander pourquoi les locaux occupés par l'équipe de direction de l'EPLE sont systématiquement désignés dans la signalétique interne comme « l'administration » et non comme « la direction ». On conforte ainsi une coupure entre le pédagogique et l'administratif, qui n'a plus lieu d'être.

Pour souligner et conforter cette fonction pédagogique du chef d'établissement, il appartient à l'institution de prendre des dispositions appropriées, notamment en matière de gestion des personnels de direction. Dans cet esprit, il serait souhaitable qu'elle affecte les plus expérimentés d'entre eux à la tête des EPLE les plus complexes ou les plus sensibles, qu'elle soulage les chefs d'établissement de tâches qui s'exercent au détriment de leur responsabilité pédagogique, enfin qu'elle redéfinisse clairement la relation entre les enseignants et le chef d'établissement. Celui-ci devrait pouvoir s'entourer d'une équipe solidaire, sans pour autant que ses membres doivent changer de « corps » (comme c'est le cas pour les proviseurs ou principaux adjoints) et rompre avec leur métier. La mise en place du conseil pédagogique ouvre d'ailleurs, comme on l'a vu, la voie en ce sens.

Une dynamique de projet, condition d'un pilotage pédagogique autonome

Reconnaître l'EPLE comme un espace autonome du pilotage pédagogique exige de réaffirmer les notions d'établissement et de projet et d'impliquer

autour d'elles tous les acteurs institutionnels du système : personnels des EPLE, services académiques et corps d'inspection.

■ *La mise en cohérence des dispositifs de pilotage*

Plusieurs dispositifs concourent, directement ou indirectement, au pilotage des EPLE : le projet d'établissement, en premier lieu, le diagnostic du chef d'établissement et la lettre de mission des personnels de direction, le contrat d'objectifs désormais et, en arrière-plan, le projet d'académie. Ces dispositifs ne se confondent pas et apparaissent, au contraire, nécessairement complémentaires. Mis en cohérence, ils peuvent contribuer efficacement à l'amélioration du système, à condition toutefois d'être portés par une démarche de concertation, de responsabilisation et de confiance *a priori* dans les rapports hiérarchiques.

À cet égard, la dynamique impulsée par la relance des projets d'académie peut avoir des incidences positives sur la formalisation des objectifs par les EPLE au travers des projets d'établissement. Parallèlement, l'élaboration des contrats d'objectifs doit susciter, au sein des établissements, une dynamique participative traduite par un partage du diagnostic et de la stratégie mise en œuvre. Ainsi, le contrat doit être vécu par tous (services et EPLE) comme un moment privilégié de connaissance mutuelle. Dans cette démarche, les établissements attendent en effet de l'autorité académique des conseils plus que des injonctions.

■ *L'actualisation des missions des enseignants
(circulaire de mai 1997)*

De l'avis de plusieurs chefs d'établissement rencontrés, il paraît urgent de replacer clairement les enseignants dans un fonctionnement global d'établissement. Sans doute ne considère-t-on pas encore suffisamment, selon la remarque d'un inspecteur pédagogique, « les enseignants comme des cadres de catégorie A ».

Il convient de rappeler à ce sujet qu'en 1996, plusieurs directions de l'administration centrale et les inspections générales avaient élaboré conjointement un document à destination des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) sur la « mission du professeur des lycées et collèges et les compétences attendues en fin de formation initiale ». Adressé aux recteurs et aux directeurs d'IUFM, ce texte a été publié sous la forme d'une circulaire au mois de mai 1997¹. Il expose que la mission du professeur exerçant dans l'enseignement secondaire se situe dans un triple cadre : les classes confiées à l'enseignant, l'établissement et le système éducatif. Il mentionne donc explicitement, non seulement *la classe*, mais aussi *l'établissement*, invitant notamment les professeurs à « appréhender la dimension

1. « Missions du professeur exerçant en collège, en lycée d'enseignement général et technologique ou en lycée professionnel », circulaire n° 97-123 du 23 mai 1997, *Bulletin officiel*, n° 22 du 29 mai 1997.

collective de l'enseignement » et à « savoir prendre en compte la spécificité de l'établissement ».

Ce texte mériterait sans doute d'être complété et actualisé sur plusieurs points au titre de la mise en œuvre du nouveau cahier des charges des IUFM :

- la connaissance effective de l'EPL comme lieu d'identification professionnelle ;
- l'approche des *connaissances* et des *compétences* des élèves telle qu'elle est envisagée par le socle commun ;
- l'usage des TICE ;
- l'évolution du contexte social depuis une dizaine d'années et des attentes à l'égard de l'École.

L'actualisation de cette circulaire prendrait également en compte l'implication des personnels enseignants dans le cadre des conseils pédagogiques.

Au moment même où l'institution met en œuvre une rénovation des IUFM et de la formation initiale des maîtres et alors que, par ailleurs, une réflexion est entreprise sur le « métier » d'enseignant, il serait opportun que ce texte de 1997, dûment actualisé, ait un statut équivalent à celui du référentiel défini pour les personnels de direction en 2001 ou de référentiels concernant d'autres acteurs du système éducatif ¹.

■ *La place des corps d'inspection : vers un pilotage partagé ?*

Les chefs d'établissement sont demandeurs d'une collaboration plus étroite avec les corps d'inspection pour l'évaluation des enseignants. Ils considèrent, en effet, qu'ils pourraient voir leur avis mieux pris en compte par les inspecteurs des disciplines au moment de la notation pédagogique. De leur côté, les inspecteurs ont, comme on l'a vu, conscience de la nécessité de faire évoluer les pratiques d'inspection.

La note de service du 17 juin 2005 relative aux missions des IA-IPR et des IEN² y invite d'ailleurs explicitement en soulignant, par exemple, que « l'inspection individuelle se réalise en concertation étroite avec le chef d'établissement, de sa préparation jusqu'au suivi. Au-delà de l'acte d'inspection individuelle, les inspecteurs doivent, sous l'impulsion du recteur, procéder à l'évaluation des enseignements et des établissements ».

Dans le même esprit, certaines académies ont élaboré, pour répondre à un besoin propre, des « chartes d'inspection » spécifiques applicables en réseau ambition réussite.

1. Voir le référentiel des compétences et capacités caractéristiques d'un professeur des écoles en 1994, le référentiel des personnels d'intendance en 1997 et le référentiel des personnels d'inspection en 2005.

2. Note de service n° 2005-089 du 17 juin 2006, *Bulletin officiel*, n° 25 du 30 juin 2005.

■ *La liaison entre l'administratif et le pédagogique dans la structure académique : le rôle des inspections académiques*

L'accompagnement pédagogique des établissements, indispensable pour le bon exercice de leur autonomie, exige que soit clairement affirmé le lien entre la chaîne hiérarchique administrative et la chaîne pédagogique. Dans cette perspective, la répartition des rôles entre le rectorat et les inspections académiques est appelée à être progressivement revue, afin que, sous l'autorité du recteur, les services déconcentrés puissent apporter aux EPLE un accompagnement de proximité cohérent et adapté.

Sur ce point, les inspections générales ont mené en 2006 une étude¹ dont les conclusions confortent celles du rapport sur l'EPLE et ses missions.

Cette étude met en effet l'accent sur la nécessité d'éviter « les redondances entre services et les surcoûts induits », de mieux coordonner l'action des différents services et, en particulier, d'articuler davantage l'action des IA-DSDEN et celle des inspecteurs territoriaux. Elle propose de faire de l'inspecteur d'académie « l'interlocuteur premier des établissements. Il est en effet suffisamment proche du terrain (ou doit le devenir) pour exercer effectivement les missions indispensables d'impulsion et d'évaluation. »

Un impératif : l'auto-évaluation de la performance

On a rappelé plus haut les lacunes du système français d'évaluation de la performance des établissements, mais aussi la faiblesse de l'évaluation des acquis effectifs des élèves, soulignée il y a deux ans par un rapport des inspections générales².

Alors même que le discours médiatique souligne fréquemment, sur la base de « palmarès » plus ou moins fondés, l'impact de l'« effet établissement » sur la réussite scolaire, la nécessité d'une évaluation rigoureuse, selon un protocole validé, et d'une diffusion transparente pour les usagers s'impose chaque jour davantage.

Le pilotage par les résultats, impliqué par la logique de la LOLF, la conclusion de contrats d'objectifs entre l'autorité académique et l'établissement, enfin les obligations qui résultent de l'engagement de la Nation à faire acquérir à tous les jeunes un socle commun de connaissances et de compétences : ces trois éléments de contexte accroissent encore les exigences de transparence et d'évaluation.

Toutefois, la capacité de l'institution, au niveau national et même au niveau académique, de faire réaliser des audits externes (notamment par

1. *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*, IGEN-IGAENR, juillet 2006, consultable sur internet.

2. *Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'École ?*, IGEN-IGAENR, juillet 2005, consultable sur internet.

les corps d'inspection générale ou territoriale) reste limitée. Les moyens susceptibles d'être mis en œuvre ne sont pas en proportion du nombre d'établissements à évaluer. Ils ne permettent en aucun cas le suivi et le renouvellement du dispositif d'évaluation mis en place.

À l'instar de ce qui est à l'œuvre dans nombre de pays étrangers, la solution d'une auto-évaluation « contrôlée », sur la base d'un protocole commun et validé, apparaît donc la plus opportune.

Toutefois, elle se heurte souvent à l'heure actuelle, en interne, à la faiblesse, voire à l'absence d'une culture commune de l'évaluation. Sous ce rapport, la situation des établissements français est extrêmement disparate : absence presque totale du souci d'évaluation chez quelques-uns ; utilisation des seuls résultats de l'évaluation en sixième et surveillance des taux de redoublement chez beaucoup d'autres ; élaboration d'indicateurs par certains chefs d'établissement, qui peinent à convaincre leurs équipes enseignantes de les utiliser, etc. Si, fort heureusement, une culture d'évaluation se développe progressivement dans certains EPLE, les équipes concernées sont souvent démunies par manque de références et de méthodologie. Les IPES sont mal connus et mal utilisés ; les moyens d'appréhender le devenir des élèves sont insuffisants. Curieusement, l'idée de travailler sur des reconstitutions de cohortes d'élèves ne paraît pas très répandue.

Aujourd'hui, dans le contexte nouveau défini par la LOLF et la seconde loi d'orientation, l'évaluation d'établissement est devenue un impératif commun. L'institution ne peut donc qu'encourager, comme l'a fait la commission européenne, la généralisation de dispositifs d'auto-évaluation « accompagnée », en faisant le pari du développement d'une dynamique interne des établissements. Encadrée en amont et en aval du processus par les inspections générales, servie par un appareil statistique complété et fiabilisé, accompagnée et qualitativement contrôlée par les inspecteurs territoriaux, une telle auto-évaluation devrait permettre à l'établissement, sur des bases indiscutables, de valider ses objectifs, de mesurer sa performance, d'asseoir son pilotage et d'informer, en toute transparence, ses usagers. Le rapport annuel d'activité (y compris sur les aspects pédagogiques), qui s'impose réglementairement à tout chef d'établissement, pourrait évoluer vers une mise à jour des indicateurs d'évaluation définis dans le protocole commun.

Cette « révolution culturelle » de l'évaluation ne concerne pas le seul chef d'établissement, mais toutes les équipes de l'EPLE. Elle ne pourra s'effectuer que si l'institution consent, de son côté, les efforts nécessaires, aussi bien en matière de réforme de son appareil statistique, d'affinement des méthodologies et surtout de formation des personnels concernés : corps d'inspection territoriaux, personnels de direction et corps enseignant.

L'élargissement des tâches des EPLE : ses conditions et ses limites

Des limitations liées au principe de spécialité des établissements publics

Dans notre droit, les établissements publics sont soumis au principe dit de spécialité : leurs compétences d'attribution sont limitativement énumérées et ils ne peuvent agir hors du cadre de la mission qui leur a été confiée, sous peine de sanction par le juge administratif. Toutefois, la jurisprudence admet qu'un établissement public puisse se livrer à des activités non visées par les textes qui fixent son statut, sous la double condition qu'elles soient regardées comme complémentaires de sa mission principale et qu'elles présentent un intérêt direct pour le bon accomplissement de celle-ci. Tel est le cas des services d'hébergement et de restauration pour les EPLE.

Au regard de ce principe de spécialité, le recrutement par les EPLE, au printemps 2006, d'emplois vie scolaire pour le compte des écoles primaires a pu paraître contestable et a été, de fait, mal accepté par certains chefs d'établissement. Même si cette procédure de recrutement, sur le fondement de contrats de droit privé, a été consolidée juridiquement par l'article 2 de la loi n° 2006-636 du 1^{er} juin 2006, elle met les responsables des EPLE en position d'« employeur pour le compte d'autrui » selon la législation du travail.

Pour éviter à l'avenir de telles confusions juridiques, on pourrait envisager de constituer autour de certains EPLE volontaires des groupements d'établissements et de collectivités sur la base de conventions pour telle ou telle mission annexe (dans le cadre des dispositions de l'article L. 421-10 du code de l'Éducation¹). Pour qu'un tel dispositif puisse être fonctionnel, il faudrait néanmoins que leur constitution soit précédée d'une réelle concertation et que les services académiques mettent en place les moyens matériels et humains indispensables.

Des allègements et des mutualisations nécessaires pour un élargissement à moyens constants

Si l'institution et ses partenaires territoriaux estiment souhaitable un élargissement des missions confiées aux EPLE, il conviendrait que, parallèlement, cet élargissement soit conditionné par un allègement de certaines tâches administratives des chefs d'établissement, au profit du pilotage pédagogique.

1. Cet article prévoit que « les établissements ainsi que, pour les écoles primaires, les communes qui en ont la charge, peuvent s'associer par voie de convention pour développer les missions de formation de ces établissements et écoles et pour mettre en commun, dans le respect de leurs compétences, leurs ressources humaines et matérielles ».

Plusieurs types d'allègements pourraient être opportunément opérés :

- le filtrage, la réduction en nombre et en taille des circulaires d'instructions, tant au niveau national qu'au niveau académique ;
- la hiérarchisation et la programmation concertée des sollicitations des EPLE et des enseignants pour des « actions éducatives » (concours, olympiades, prix, journées d'action, etc.) ;
- la coordination et la planification des multiples enquêtes, conduites souvent de façon redondante au niveau national, au niveau académique et au niveau départemental ;
- la poursuite de la révision de l'application de gestion financière et comptable (GFC) et la mise en place de la nouvelle structuration du budget des EPLE, dans la logique de la LOLF, afin de conférer aux établissements des marges de souplesse dans l'utilisation de crédits globalisés ;
- la réduction du nombre des agences comptables et la constitution de « pôles comptables » plus étoffés, permettant l'allègement des tâches des gestionnaires ;
- la simplification des statuts des personnels assurant les fonctions de surveillance et d'assistance pédagogique ou éducative (sept statuts différents existent à l'heure actuelle) ;
- la rationalisation des instances existantes aux niveaux académique et départemental (conseils, comités, etc.) et la rénovation du fonctionnement des CA d'établissement : l'examen des mesures formelles et conventionnelles pourrait relever de la seule commission permanente.

Parallèlement à ces allègements, il conviendrait de développer la mutualisation de travaux ou de services entre établissements, notamment en matière de groupement d'achats, au moment où les collectivités territoriales sont elles-mêmes fortement tentées d'imposer une mutualisation des achats de services (maintenance, entretien, etc.). Il serait en outre envisageable de confier par voie conventionnelle à certains établissements, dont le potentiel administratif pourrait être à cette occasion renforcé, une mission commune, exigeant de la technicité et exercée pour le compte de plusieurs EPLE (recrutement et gestion de certains personnels, par exemple). D'autres missions du même type pourraient être aussi, dans certains cas précis, partiellement externalisées.

Avec les collectivités territoriales et les associations, un partenariat fructueux, mais lourd de conséquences

L'EPLE, acteur culturel majeur du territoire, est appelé naturellement à s'ouvrir à des publics nouveaux et à des activités périscolaires. Il est conduit aussi à renforcer ses partenariats, hors du système éducatif, pour bénéficier de l'investissement (financier, technique, humain) des collectivités comme des associations, voire des entreprises.

Cette activité partenariale se traduit par des bénéfices significatifs pour l'établissement : aménagement des locaux, équipement technologique, manuels, élargissement de l'offre scolaire et périscolaire ou accroissement

de la notoriété. Mais elle est génératrice de contraintes nouvelles pour lui. Ainsi l'ouverture des locaux en dehors du temps scolaire impose de résoudre des problèmes de sécurité (gardiennage, surveillance, protection incendie, clauses particulières d'assurance à l'égard de risques jusqu'ici non encourus). L'achat de manuels scolaires implique un travail de stockage, de distribution et de gestion qui mobilise les équipes de l'établissement.

Si une telle ouverture apparaît donc souhaitable et même inévitable dans le cadre de la décentralisation du système éducatif, il convient de mesurer dès l'origine les charges qu'elle induit sur le fonctionnement de l'établissement.

Un accompagnement nécessaire des personnels et des établissements

L'efficacité de l'EPLD dépend moins des moyens alloués que de la qualité des synergies qui s'y développent. La réussite individuelle de l'élève, plus encore que la réussite globale, doit être l'objectif constant des équipes à l'œuvre dans l'EPLD. Deux leviers de ressources humaines doivent être actionnés pour mieux y contribuer : l'aptitude au pilotage et au management des personnels de direction ; la capacité des enseignants à développer des stratégies pédagogiques collectives au-delà de l'espace proprement scolaire.

Plusieurs vecteurs peuvent être utilisés pour y parvenir : pour l'essentiel, une formation initiale et continue des personnels (notamment d'encadrement) qui soit plus adaptée ; des mesures pour renforcer un fonctionnement pédagogique autonome de l'établissement ; enfin une meilleure organisation administrative au profit de l'animation pédagogique.

Une formation initiale et continue à la hauteur des enjeux de l'autonomie

La formation initiale des personnels de direction s'est structurée au cours des dernières années, sous l'impulsion des équipes académiques et avec le concours de l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN). Dans le cours de cette formation initiale, deux points majeurs, aux dires des personnels formés, devraient aujourd'hui requérir encore plus d'attention : le management des personnels et le pilotage pédagogique de l'établissement.

S'agissant de la formation continue, ces faiblesses de la formation initiale prennent l'allure de véritables lacunes tant, pour les personnels d'encadrement, elle reste peu développée. Elle est le plus souvent facultative et repose sur une offre dispersée. Elle fonctionne sur catalogue et non en réponse à des besoins exprimés par les acteurs de terrain. Il paraît donc

souhaitable aujourd'hui d'en renforcer sensiblement le contenu et de susciter une participation réelle des personnels concernés.

Pour la partie théorique, il convient de faire porter l'effort sur l'apprentissage de la dimension stratégique : gouvernance, management stratégique et enjeux de l'animation pédagogique.

Mais il importe surtout d'accompagner les chefs d'établissement dans les différentes phases de leur exercice professionnel, en développant chez eux une culture pédagogique transversale. Le chef d'établissement doit être sensibilisé aux choix possibles de toute stratégie pédagogique disciplinaire et aux complémentarités qui sont à rechercher entre les disciplines. Ces questions supposent un travail important entre chefs d'établissement et corps d'inspection territoriaux. Par ailleurs, il serait opportun que les responsables des groupes académiques de formation des personnels d'encadrement (GAFPE) soient réunis périodiquement par l'administration centrale, afin de partager et de mutualiser leur expérience.

En tout état de cause, pour les personnels de direction comme pour les enseignants, une formation permanente courte (deux à cinq jours par an) et ciblée sur les véritables besoins de l'institution (plus que sur les centres d'intérêt individuels) apporterait sans doute une réponse plus adaptée, sans surcharge financière. Il apparaît donc nécessaire de mieux piloter la formation continue à l'échelon déconcentré.

Pour les personnels enseignants, tout particulièrement, cette formation continue doit apporter une sensibilisation aux pratiques pédagogiques collectives et à la compréhension stratégique de la société, de l'éducation nationale, du rôle des collectivités territoriales, de l'EPLE lui-même ainsi que de son environnement socio-économique. C'est le moyen indispensable pour « donner du sens » à leur activité et leur permettre de mieux se situer dans l'établissement.

Aujourd'hui, l'enjeu de la formation continue est devenu tel qu'une réflexion s'impose sur les modalités de sa mise en œuvre. La priorité doit être donnée aux actions collectives « sur site », en cohérence avec les besoins spécifiques identifiés à l'intérieur de l'établissement (par exemple par le conseil pédagogique). L'essor de la formation continue doit être favorisé par la mise en œuvre de méthodes et de technologies adaptées (TIC, *e-learning*, kits d'autoformation, téléconférence, formation par les pairs, etc.), pour lesquelles l'institution a montré son savoir-faire.

Enfin, dans certaines académies, la pratique d'audits d'établissements par des équipes pluricatégories (inspecteurs territoriaux, personnels de direction, responsables de service administratif) contribue à accompagner les établissements dans la mise en œuvre de leur projet, elle permet aussi de tendre vers l'acquisition d'une culture commune en vue d'un pilotage partagé.

Le renforcement de l'autonomie pédagogique des établissements

Le ministère ne parvient pas toujours à piloter et à accompagner, dans la continuité, les différents modes de mise en œuvre des politiques pédagogiques qu'il promeut. Il serait sans doute préférable, tout en continuant à fixer le cap au niveau national, qu'il laisse des marges de manœuvre aux académies et aux établissements, quant au choix de ces modalités. Ces marges possibles sont de plusieurs ordres.

■ *L'utilisation des moyens d'enseignement*

Avec le retour des dotations « à la structure », les éléments de souplesse sont aujourd'hui perçus comme minimes. Il conviendrait donc que les EPLE puissent retrouver des marges dans la gestion de leur dotation en moyens d'enseignement.

Sans doute est-il illusoire, dans le contexte budgétaire actuel, d'envisager un accroissement des dotations. En revanche, le desserrement des contraintes réglementaires pesant sur la répartition des DGH pourrait permettre une plus grande capacité d'adaptation aux contextes locaux et le développement de projets spécifiques.

Il doit être clair, toutefois, que l'autonomie pédagogique des EPLE ne peut être assimilée à la seule mise en œuvre d'expérimentations au titre de l'article 34 de la loi d'orientation et de programme d'avril 2005. Le rétablissement de marges d'autonomie pédagogique ne pourra, en fait, résulter que de la conjugaison de mesures diverses, notamment celles qui touchent au pilotage par les services académiques. On voit, en particulier, les avantages que pourraient trouver les établissements dans un desserrement des calendriers de procédures, dans une mutualisation des bonnes pratiques ou dans la mise en place de dispositifs de conseil et d'aide méthodologique.

■ *Les crédits pédagogiques*

Au cours des derniers exercices budgétaires, les crédits d'État ont connu des « régulations » significatives, qui ont souvent conforté l'impression qu'il s'agissait d'une incidence directe de l'entrée en vigueur de la LOLF. Les possibilités de « fongibilité » entre lignes de crédits ont été assimilées, elles aussi, à une réduction détournée des moyens disponibles.

L'absence de garantie des crédits pédagogiques conduit dès lors les personnels de direction à solliciter, à défaut de financements d'État, le concours des collectivités territoriales. Ce faisant, ils ont le sentiment de prendre le risque d'ouvrir au « politique » le champ, jusqu'ici réservé, de la pédagogie.

Aussi paraît-il nécessaire à la fois d'assurer aux établissements une visibilité plus grande sur les évolutions prévisibles de leurs crédits pédagogiques et de clarifier, tant au niveau national que local, la définition des champs de compétence respectifs de l'État et des collectivités, au moment où la répartition initialement prévue paraît de plus en plus entamée dans les faits.

■ *Un contrat d'objectifs centré sur la pédagogie*

L'enjeu majeur du contrat d'objectifs est bien la réussite scolaire de tous les élèves, notamment ceux qui sont en difficulté. Aussi convient-il d'éviter une dérive administrative et bureaucratique d'un tel contrat. Une cohérence forte doit s'installer entre ses objectifs pédagogiques, les actions prévues au projet d'établissement et la répartition de la DGH.

Engageant toute l'équipe de l'établissement et conclu dans un esprit de confiance réciproque avec l'autorité académique, le contrat d'objectifs doit être considéré comme un facteur de progrès et une composante essentielle de la performance en matière pédagogique. Articulé avec le projet d'académie, mais adapté au contexte spécifique de l'établissement, il facilite le passage progressif d'un projet annuel de performance académique à un projet annuel de performance de l'établissement.

■ *Un système d'information et des outils de pilotage efficaces*

Le pilotage de l'établissement, y compris son pilotage pédagogique, est inséparable aujourd'hui des outils informatisés d'information et de gestion. Le chef d'établissement, le gestionnaire mais aussi les équipes pédagogiques et éducatives ont besoin, pour situer leur performance, pour mettre en œuvre leur projet collectif et pour arrêter leurs choix, d'un appareil d'information statistique, simple d'utilisation et qui garantisse un traitement optimal des données. Aujourd'hui, la relative complexité ou les insuffisances de certaines applications nationales sont trop souvent la cause d'une sous-utilisation : celle des IPES par le corps enseignant, voire par certains personnels de direction a déjà été relevée plus haut.

Au-delà de cet outil statistique, c'est l'architecture informatique de l'établissement dans son ensemble (outils de pilotage, outils de gestion) qui est appelée à jouer un rôle déterminant dans l'exercice de son autonomie fonctionnelle. Il appartient donc à l'institution et plus particulièrement à l'autorité académique de veiller sur ce point à apporter aux établissements une réponse adaptée : mise à niveau des infrastructures techniques, accessibilité et simplicité d'utilisation des outils et des applications, formation des personnels, assistance de proximité et maintenance.

■ *Une carte de l'offre territoriale adaptée aux objectifs pédagogiques*

Une grande partie du territoire français demeure majoritairement rural. Dans le souci d'un maillage efficace de ce territoire, le nombre d'établissements de petite taille, dits « de proximité » (notamment des collèges), reste aujourd'hui important¹.

1. Voir en particulier *Le dispositif d'enseignement et de formation du « pays » de Haute Corrèze*, IGEN-IGAENR, novembre 2005 ; *Le réseau des collèges publics des Ardennes en 2005-2006 et la problématique des petits sites collégiaux*, IGEN-IGAENR, mars 2006, et plus récemment *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Bordeaux*, op.cit.

Or, la taille conditionne l'effectivité de l'autonomie. Même si son effet sur la performance des élèves reste controversé et mal connu, chacun reconnaît l'existence d'un seuil au-dessous duquel l'établissement rencontre des difficultés de plusieurs ordres : difficultés administratives résultant de l'isolement et du manque d'expérience d'un encadrement au demeurant réduit ; difficultés de gestion compte tenu de l'étroitesse des dotations ; faiblesses pédagogiques enfin (offre d'options limitée, services partagés, absence de véritable équipe pédagogique, manque d'émulation et d'ambition scolaire des élèves, éloignement de l'environnement culturel, etc.). Les études conjointes des deux inspections générales, récemment conduites dans les Ardennes et en Moselle, avancent l'hypothèse que le seuil de « viabilité » d'un EPLE pourrait se situer autour de 200 élèves.

Cette notion de « masse critique » nécessaire à l'exercice de l'autonomie pédagogique fait peu à peu l'objet d'une prise de conscience collective des différents acteurs, à l'exception peut-être des communes et des familles, qui restent très attachées à une « offre de proximité ». Incontestablement, le transfert en 2004 de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, notamment la sectorisation scolaire et la carte des formations professionnelles, entraîne une accélération de cette réflexion commune¹.

Pour parvenir à une restructuration de l'offre territoriale en collège, les voies sont multiples, à l'image des zones d'habitat qu'elles concernent : réseaux d'établissements (une direction pour plusieurs sites) ; regroupements ou fusions, notamment dans certaines zones urbaines ; fermeture de plusieurs établissements avec une redéfinition des transports scolaires et un développement de l'internat ; ou encore, comme suggéré dans l'académie de Bordeaux, un EPLE unique qui regrouperait un collège et plusieurs écoles rurales environnantes, à l'instar des réseaux ambition réussite. Les choix doivent s'effectuer, dans chaque cas, au vu de l'intérêt bien compris des élèves, donc en fonction d'objectifs proprement pédagogiques. Ce chantier, dont l'ouverture est indispensable, mobilisera fortement les responsables d'EPLE, tant dans sa phase d'élaboration que dans celle de sa mise en œuvre et s'étalera probablement sur plusieurs années.

Une meilleure organisation pour un fonctionnement plus efficace

Les lourdeurs administratives et le poids des hiérarchies, la faiblesse des délégations, l'accumulation des tâches de gestion au détriment des fonctions proprement pédagogiques, la complexification et la diversification croissantes de l'activité des établissements dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration : autant de causes déjà aperçues qui obèrent l'efficacité d'un fonctionnement autonome de l'EPLE.

1. Les collectivités s'interrogent déjà, notamment dans les académies de Nancy-Metz, Reims, Caen, Bordeaux.

C'est donc l'organisation même du système que l'institution est appelée à revoir, ainsi que sa structuration, tant verticale (de l'académie ou de la région vers l'EPL) qu'horizontale (au sein de l'établissement lui-même).

■ *Le rôle d'accompagnement des services académiques*

Il est opportun désormais pour les services académiques (comme pour ceux du ministère d'ailleurs) de passer d'une administration injonctive, comme c'est encore parfois le cas, à des relations plus respectueuses du statut d'établissement public de l'EPL. Ce nouveau mode de gouvernance pourrait redonner sens à l'autonomie des établissements. Il conviendrait, dans cet esprit, de substituer au couple «instructions-contrôle» des procédures plus souples, de l'ordre du conseil, de l'évaluation des résultats ou de la fourniture – à travers l'intranet académique par exemple – de ressources utiles (banque d'outils, méthodes, fiches de procédure, catalogues de bonnes pratiques, forums ou indicateurs de pilotage).

Le soutien apporté par les autorités académiques à l'EPL – et tout particulièrement au chef d'établissement – doit être renforcé, tant sur le plan pédagogique que sur le plan administratif.

Ce soutien pédagogique est indispensable au chef d'établissement pour légitimer sa position de «premier pédagogue» de l'EPL. Cette démarche, qui devrait être affichée dans les projets académiques et rappelée dans les PTA, peut se traduire de diverses façons : pilotage partagé et inspections menées conjointement, attention portée aux diagnostics d'établissement et au suivi des lettres de mission, recueil, partage et présentation collective, devant l'ensemble de la communauté éducative, des indicateurs de performance de l'établissement.

En matière administrative, trois leviers peuvent être actionnés : la professionnalisation des collaborateurs du chef d'établissement ; l'allègement et la bonne répartition des tâches assumées par l'EPL, en veillant notamment aux délégations de compétence ; la mise en place d'outils facilitateurs mutualisés par le niveau académique (boîtes à outils, fiches de procédures et autres *vade-mecum*). Un mouvement réel s'amorce dans cette dernière direction. Il faut sans doute le prolonger et le systématiser.

Pour ce faire, l'autorité académique gagnerait à mieux utiliser le réseau des BEF, dont on a vu plus haut qu'ils se réduisaient encore trop souvent à des structures conviviales entre pairs. Même si ces bassins ne sont pas destinés à devenir un échelon administratif supplémentaire, de niveau infra-départemental, l'académie pourrait sans doute les solliciter plus clairement et les inviter à une réflexion collective sur diverses problématiques : besoins des personnels en matière de formation continue ; harmonisation de la carte des formations ; mise en place et renforcement des liens interdégradés ; sensibilisation des cadres au management ; démarche commune d'animation pédagogique ; partenariats avec les collectivités territoriales ou le monde économique.

Les bassins pourraient ainsi constituer à la fois un « espace de liberté » et un « laboratoire » pour la mise au point de solutions utiles, tant à l'académie qu'aux EPLE.

Il convient enfin de rappeler que la loi d'août 2004, relative aux libertés et aux responsabilités locales, conduit *de facto* chaque chef d'établissement à avoir deux « commanditaires ». Il appartient dès lors à l'académie de conseiller la direction de l'EPLE dans la conclusion de conventions locales d'établissement avec la collectivité territoriale de rattachement.

■ Une organisation mieux adaptée des établissements

❖ Des délégations plus souples et plus étendues

Statutairement, le fonctionnaire « n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés »¹. Cette règle cardinale de la fonction publique est d'autant plus présente dans l'esprit des chefs d'établissement que leur responsabilité relative à la sécurité morale et physique de centaines, voire de milliers de jeunes est considérable. La concentration du pouvoir sur la tête du chef d'établissement est ainsi reconnue, de façon consensuelle, dans notre système éducatif. À cela s'ajoute parfois le constat de la relative faiblesse de son équipe administrative, eu égard à la lourdeur et à la complexité des tâches à effectuer.

Si la responsabilité du chef d'établissement est toujours engagée, la possibilité, dans certaines conditions, d'opérer une délégation de pouvoir et, *a fortiori*, de signature lui est ouverte. En effet, aux termes des nouvelles dispositions introduites en 2005, il peut désormais déléguer sa signature à cet *autre adjoint* que le gestionnaire est devenu (jusqu'alors, le champ de cette délégation se limitait aux actes relatifs à la restauration scolaire). En cas d'absence ou d'empêchement, le chef d'établissement peut aujourd'hui déléguer sa qualité d'*ordonnateur*, soit à son adjoint (ce qui constitue déjà une véritable évolution), soit à son gestionnaire. Auparavant, il appartenait au recteur de désigner un ordonnateur suppléant, qui pouvait être soit l'adjoint, soit le chef d'un établissement voisin. Il s'agit là d'une innovation majeure, qui, ajoutée à l'autorité fonctionnelle acquise par le gestionnaire sur le personnel administratif de l'EPLE – y compris le secrétariat du chef d'établissement et de l'adjoint – modifie considérablement les relations de travail au sein des EPLE.

Au-delà des collaborateurs les plus immédiats du chef d'établissement, ce principe de délégation peut s'étendre, selon les cas, au chef de travaux, au directeur de la SEGPA, au CPE ou encore aux professeurs principaux, aux coordonnateurs de discipline ou aux professeurs chargés de laboratoire ou de cabinet.

1. Statut de la fonction publique.

Avec le soutien du ministère et des autorités académiques, un engagement plus déterminé dans des procédures de délégation véritable est de nature à conforter une dynamique d'établissement et doit aboutir à alléger la charge matérielle, mais aussi morale du chef d'établissement.

❖ Une place reconnue pour le CPE

Les fonctions et la place dans l'établissement des conseillers principaux d'éducation (CPE) restent fixées par un texte statutaire de 1982, qui suscite aujourd'hui, dans cette catégorie de personnels, interrogations, doutes, voire malaise ou désarroi. Curieusement, les débats qui ont eu lieu depuis deux décennies sur ce statut portaient plus sur les droits de ces personnels que sur le contenu de leurs tâches ou leur rôle dans l'établissement.

Si le CPE ne fait pas partie de l'équipe de direction au sens strict, il est néanmoins un maillon important de la chaîne hiérarchique entre le chef d'établissement et les agents de la vie scolaire. En qualité de personnel d'encadrement au sein de l'établissement, il est donc naturellement membre à part entière de l'équipe de direction élargie du collège ou du lycée. Ce rôle majeur de responsable direct des personnels de vie scolaire, comme de conseil du chef d'établissement sur les questions éducatives, doit être conforté et clarifié par l'institution à travers un référentiel « métier ». Celui-ci contribuera à donner au CPE une légitimité institutionnelle et une visibilité, désormais indispensables.

❖ Un personnel de maintenance et d'administration de réseaux qualifié

Dans les établissements scolaires, aujourd'hui, les parcs informatiques, devenus souvent considérables, induisent nécessairement des besoins en termes de maintenance, d'assistance et d'administration de réseaux, qu'il s'agisse du réseau administratif ou du réseau pédagogique (au demeurant fréquemment interconnectés).

Or ces fonctions ont atteint désormais un niveau d'exigence et de complexité tel qu'elles ne peuvent plus relever de l'aléatoire. Le récent rapport d'audit sur la contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif¹ pointe cette absence *quasi* générale de gestion professionnalisée des équipements : « Dans la plupart des cas, ce rôle est rempli [...] par des personnels enseignants [...] ou administratifs [...], en général au titre de leurs fonctions de "personne ressource TICE" ». Les compensations accordées, pour peu qu'elles puissent l'être, sous forme de décharges ou d'heures supplémentaires, sont souvent sans commune mesure avec le temps consacré à ce rôle. Sans minimiser l'investissement et le dévouement de ces personnels, on peut aussi s'interroger sur l'efficacité d'un tel mode d'organisation, où des fonctions techniques complexes (de

1. *Rapport sur la contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif*, mission d'audit de modernisation, IGF-CGTI-IGEN-IGAENR, janvier 2007, consultable sur internet.

niveau BTS) sont confiées à des cadres de catégorie A qui n'y ont pas été formés spécifiquement et qui ne sont pas encadrés.

La fonction d'administration et de maintenance des réseaux informatiques doit donc être dûment organisée. Les collectivités territoriales en ont d'ailleurs généralement conscience et certaines d'entre elles ont déjà pris des initiatives en ce sens, comme celle de mettre à la disposition des établissements des techniciens chargés de la supervision et de la gestion des parcs. Mais s'en remettre seulement à l'initiative locale comporte le risque d'accroître les disparités territoriales déjà existantes en termes d'infrastructures réseaux.

L'éducation nationale, en lien étroit avec ses partenaires territoriaux, se doit par conséquent d'envisager, tant au niveau national (éventuellement dans le cadre du Conseil territorial de l'éducation nationale [CTEN]), qu'au niveau académique, les modalités pratiques qui garantiront aux établissements le concours de personnels qualifiés, pour assurer, dans des conditions satisfaisantes, la maintenance de leurs réseaux informatiques. Le rapport d'audit précité suggère, dans cette perspective, de mutualiser les initiatives de l'État et celles des collectivités par le biais de plates-formes territoriales de service intervenant à l'échelle du territoire académique. De telles plates-formes, dont le statut juridique reste à préciser (association, groupement d'intérêt public, établissement public, voire société d'économie mixte), pourraient assumer sur le territoire académique et pour l'ensemble des établissements scolaires¹ une triple fonction : la mise en place d'une politique d'achat d'équipements sur la base de référentiels de l'éducation nationale ; la gestion, l'administration et la supervision de ces équipements ; l'aide aux utilisateurs.

❖ Une attention particulière pour la fonction « secrétariat » des EPLE

La fonction « secrétariat » des EPLE est fréquemment sous-estimée. Pourtant, les secrétariats constituent la première interface entre l'établissement et ses « usagers ». D'où l'impérieuse nécessité de leur compétence, de leur sens du service, de leur attachement à l'établissement et, surtout, de la confiance partagée avec les équipes et d'abord avec leur chef. Bien des secrétaires, tenu(e)s de plus en plus à la maîtrise d'outils informatiques complexes, accomplissent en réalité un travail indispensable au bon fonctionnement d'un lycée ou d'un collège. Lorsque ces personnels ne sont pas à la hauteur de leurs tâches, les missions de l'EPLE deviennent plus malaisées à mettre en œuvre.

Il serait donc nécessaire de mieux apprécier, à tous les niveaux utiles, la coïncidence ou l'écart entre les besoins de l'institution et le potentiel de tâches susceptibles d'être assumées par ces personnels de secrétariat. Il

1. Ainsi, éventuellement, que des écoles primaires relevant de communes « clientes » et non « membres ».

conviendrait aussi que l'institution offre à ceux-ci, à hauteur de leur investissement, une reconnaissance effective, tant en termes d'indemnités que de perspectives de carrière ou de promotion.

* * *

En créant, il y a vingt-cinq ans, l'établissement public local d'enseignement, le législateur faisait plusieurs paris.

Il misait d'abord sur un mouvement en profondeur de décentralisation des structures administratives de l'État, propre à mieux répartir, sur l'ensemble du territoire, les missions et les charges du service public et à stimuler l'initiative locale.

Il pariait aussi sur une responsabilisation croissante des acteurs de terrain, en particulier des personnels de direction. L'objectif était de trouver en eux, plus que de simples relais, des interlocuteurs responsables tant pour l'autorité académique que pour la collectivité territoriale. Comptable des résultats et des performances obtenus, le chef d'établissement devait animer et conduire une politique adaptée au contexte local, sur la voie étroite qu'encadrent, de part et d'autre, l'appareil réglementaire du système éducatif français et les grands projets de politique nationale ou académique.

Il faisait enfin le pari d'une autonomie de fonctionnement, notamment en matière pédagogique, qui pourrait permettre d'apporter aux problèmes de terrain, aux difficultés spécifiques rencontrées, notamment en matière d'échec scolaire, les réponses appropriées.

Un regard rétrospectif sur ces vingt-cinq dernières années permet de mesurer le chemin parcouru, même si la progression s'est faite le plus souvent pas à pas. Pour que les paris soient tenus, il reste encore, comme on l'a vu, quelque distance à parcourir et quelques gués à franchir. Le système n'y parviendra que si tout concourt, dans ses orientations politiques comme dans ses règles de fonctionnement, à atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, notamment au travers des deux lois d'orientation. Trop souvent encore, les mesures proposées, les initiatives lancées, les règles de fonctionnement arrêtées par l'administration centrale ou les académies paraissent manquer de cohérence. Les vieux démons du centralisme se réveillent encore souvent et menacent une autonomie qui reste fragile. De plus, un nouvel acteur, la collectivité territoriale, entre désormais en force dans ce jeu subtil. L'autonomie administrative et pédagogique de l'établissement doit chaque jour, avec le concours de tous, être réinventée.

L'établissement et ses élèves : l'enjeu de la réussite et de l'insertion

Avant d'être une structure administrative, un établissement est d'abord une communauté d'élèves, que le système a la charge d'instruire et d'éduquer. Envers ces élèves, la Nation, comme le rappelle la récente loi d'orientation, a contracté plusieurs obligations.

La première exigence qui s'impose à elle est celle de l'équité : elle doit garantir à chacun les mêmes chances de réussite. Cela suppose plus qu'une obligation de moyens. L'engagement porte aussi, à terme, sur les résultats, pas seulement les résultats scolaires, mais ceux de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Cette attention portée au parcours individuel de chaque jeune et cette ambition de la réussite, dans l'acception la plus large du terme : c'est le projet qui inspire la récente réforme de l'éducation prioritaire, qui, depuis la rentrée 2006, est mise en œuvre dans les réseaux d'établissements et d'écoles des secteurs défavorisés.

Mais si l'École a ainsi, envers ses élèves, des droits et des devoirs, ceux-ci en ont aussi vis-à-vis d'elle. C'est sur ce jeu réciproque de la liberté et de la contrainte que se fonde la mission d'éducation et de socialisation de l'École : une mission devenue, pour diverses raisons, plus lourde et plus complexe à assumer dans les établissements. Sans se replier sur des exigences du passé, mais en transmettant les valeurs fondamentales de la citoyenneté, l'institution doit à la fois savoir s'adapter aux évolutions de la société d'aujourd'hui et préserver les règles ou les usages de toute vie en communauté. C'est là l'ambition d'un dispositif comme celui de la note de vie scolaire, récemment mis en place dans les établissements.

Enfin l'élève est une personne en devenir. L'établissement est là aussi pour lui permettre de trouver son chemin et pour l'accompagner sur une partie de celui-ci. Dans cette mission d'orientation, prélude à l'insertion professionnelle et sociale, le système n'a pas seulement à jouer le rôle d'un guide ou d'un conseiller. C'est son offre elle-même, les parcours qu'elle induit, les succès ou les échecs professionnels qu'elle commande, les accès aisés ou les impasses dans la progression vers l'emploi, qui se trouvent ici en cause. Dans cet esprit, après la série L l'an passé, il paraissait intéressant d'examiner, au regard de l'orientation, les caractères de la série S.

De l'éducation prioritaire à cette « voie royale » du lycée général, la mission de l'École et de ses établissements reste la même : conduire chaque élève à la réussite et à l'insertion.

L'égalité des chances et « l'ambition de la réussite » pour tous

Les inspections générales ont, en 2006, conduit une analyse¹ de la contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves. Elles ont constaté que, dans la réalité et dans le discours sur l'éducation prioritaire, les mesures organisationnelles avaient jusqu'alors toujours prévalu sur les objectifs pédagogiques. Elles ont, en conséquence, proposé un renversement des priorités : donner plus à moins d'élèves avec un objectif majeur de performances scolaires, conjuguer l'octroi de marges de manœuvre plus importantes aux établissements avec un cadrage national renforcé sur les objectifs pédagogiques à atteindre et une aide aux équipes, afin de ne pas les laisser seules face aux défis à relever.

Cette réflexion a constitué une contribution importante pour la relance de l'éducation prioritaire. Elle s'est traduite, à la rentrée 2006, par la création de 249 « réseaux ambition réussite ». Le ministre de l'éducation nationale a alors confié à ses inspections générales la mission de suivre la mise en place de ces réseaux².

Ce travail a été l'occasion d'examiner la mise en œuvre du dispositif, d'apprécier son pilotage et la construction des outils d'évaluation, enfin de préconiser les adaptations nécessaires.

La mise en œuvre du dispositif des réseaux ambition réussite

Le périmètre et la carte des réseaux

Lorsqu'il s'est agi d'établir la liste des collèges ambition réussite, 164 établissements ont, dans un premier temps, été identifiés par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) en fonction de trois critères : collèges comportant 67 % ou plus d'élèves de catégories sociales défavorisées parmi leurs effectifs de sixième ; collèges comportant 10 % ou plus d'élèves en sixième en retard d'au moins deux ans (en 2005-2006), ou ayant obtenu à l'évaluation en sixième un score inférieur ou égal à 47 % (en 2003).

1. *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, IGEN-IGAENR, octobre 2006, consultable sur internet.

2. Voir *Le suivi des réseaux ambition réussite. Année 2006-2007*, IGEN-IGAENR, juin 2007.

Dans un second temps, un contingent supplémentaire a été déterminé sur la base des taux de RMIstes et de chômeurs par académie, le choix des établissements supplémentaires étant laissé à l'initiative des recteurs, auxquels il était demandé de tenir compte du pourcentage de boursiers au taux 3 et d'élèves non francophones.

Après propositions des recteurs, le nombre des collèges retenus a été porté de 220 à 249. Les critères du pourcentage d'élèves étrangers et/ou non francophones n'ont pas été pris en compte au niveau national. Ces critères, qui paraissent pourtant pertinents à la fois sur le plan social et sur celui de la scolarité qui en résulte, auraient néanmoins déséquilibré la sélection en faveur des académies de Versailles et de Créteil. C'est donc une logique mixte qui a été choisie, s'appuyant sur les territoires comme sur les publics et se référant à des critères sociaux et scolaires.

Certains recteurs ont demandé des modifications par rapport aux propositions du ministère. Ces modifications étaient liées principalement à deux préoccupations : certaines académies ont eu le souci de préserver un équilibre entre les départements ; d'autres, comme celle de Versailles, ont estimé que leur territoire n'était pas suffisamment couvert ou ont demandé, sans augmentation du nombre global de réseaux, de substituer certains collèges à d'autres – c'est le cas notamment de l'académie de Lille. Les écarts avec la projection nationale sont cependant restés limités.

Les critères retenus n'ont pas fait l'objet de discussions au sein des académies, mais le résultat de leur application a été parfois remis en cause lorsqu'il n'y avait pas de vraie différence entre les RAR et les réseaux de réussite scolaire (RRS), que l'ancienne carte de l'éducation prioritaire était bousculée, que les critères scolaires paraissaient surévalués ou encore que des éléments contextuels et conjoncturels avaient conduit à retenir sur la liste des collèges qui ne semblaient pas, sur la durée, devoir y figurer.

Le choix des réseaux s'est effectué à partir des collèges. La logique du réseau était verticale, les écoles « viviers » du collège ayant vocation à faire partie du réseau. Cependant les recteurs ont été libres de rattacher ou non les écoles du secteur. De ce fait, les positions ont été différentes : certains rectorats ont rattaché toutes les écoles, d'autres non, et diverses difficultés sont apparues, notamment quand les RAR ont inclus des écoles où était préservée une certaine mixité sociale.

La méthode adoptée pour l'élaboration de la carte a été globalement très appréciée : retenir quelques critères simples au niveau national et laisser, à la marge, la main aux recteurs pour améliorer le résultat. Toutefois, la question essentielle des publics et des territoires continue à se poser dans les faits. Si les RAR sont prioritairement destinés à des territoires dans lesquels n'existe aucune mixité sociale, ou très peu, il convient de s'interroger sur les responsabilités respectives de l'École et des territoires dans cette situation : celle-ci est-elle liée à la réalité du territoire ou est-elle le résultat de stratégies d'évitement et de fuite dans des quartiers socialement

plus diversifiés (auquel cas on assisterait à la constitution de véritables « RAR d'évitement ») ? Est-elle le fait du manque d'efficacité des équipes pédagogiques ou la seule conséquence d'une concentration de difficultés économiques et sociales importantes ? Le diagnostic et les remèdes sont différents selon la réponse apportée à ces questions. Il convient donc que celle-ci soit formulée avec le maximum de clarté.

L'implantation des moyens humains supplémentaires et leur gestion

Le ministère a annoncé en moyenne quatre emplois de professeurs référents par réseau et deux à quatre emplois d'assistants pédagogiques, soit 1 000 enseignants et 3 000 assistants pédagogiques. Ces emplois n'étant pas des créations nettes supplémentaires (sauf dans un très petit nombre de cas), les recteurs ont dû les récupérer sur leurs propres moyens, en bénéficiant parfois d'une exception au retrait ou à la régulation. Mais des tensions fortes sont généralement apparues dans les académies où des redéploiements ont dû se faire dans l'urgence, y compris entre anciennes ZEP (ou REP) et nouveaux RAR.

■ *Les professeurs référents*

La mission de ces personnels supplémentaires répond à quatre objectifs pédagogiques, qui visent essentiellement à améliorer l'efficacité du travail des enseignants : mieux structurer les équipes pédagogiques ; développer l'accompagnement et la formation des jeunes enseignants ; permettre la concertation de l'équipe ; enfin favoriser la mise en œuvre des PPRE. Cette mission ne doit devenir ni une charge d'enseignement ordinaire déguisée ni un « encadrement intermédiaire » des équipes d'enseignants. L'originalité du dispositif repose donc, pour une bonne part, sur cette définition nouvelle d'une charge pédagogique essentiellement articulée sur le travail au sein de l'équipe.

Recrutés sur entretien après candidature, ces enseignants sont affectés sur des postes implantés en collège, ce qui ne préjuge en rien de l'organisation de leur service. Issus du premier comme du second degré, ils ont en effet vocation à intervenir dans l'un ou l'autre niveau – second trait d'originalité du dispositif.

Le choix des candidats s'effectuant hors barème, sur critères qualitatifs, leur affectation est strictement subordonnée à l'adéquation de leurs compétences pédagogiques aux missions proposées. Une évaluation est conduite à la fin de la première année, puis à l'achèvement de la période, pour prononcer un éventuel renouvellement.

La mise en place des premiers professeurs référents à la rentrée 2006 fait apparaître des écarts par rapport au projet national. D'abord, le calendrier s'est avéré incompatible avec les objectifs définis. En effet, les équipes chargées de la mise en place des RAR ont connu l'officialisation des réseaux et de leurs moyens au mois de février 2006. Il a été souvent demandé aux

chefs d'établissement d'adresser au rectorat des fiches de poste, avant même de connaître le contenu de la circulaire qui décrivait le dispositif ambition réussite et les missions des professeurs référents. De ce fait, le pilotage du dispositif s'est effectué, dans un premier temps, sur la base d'une répartition de moyens supplémentaires et non sur celle d'objectifs pédagogiques clairs. En outre, son centre de gravité s'est déporté sur le collège. Ainsi, un déséquilibre s'est établi dès l'origine entre le premier et le second degré dans la répartition des missions et des moyens.

D'autre part, les choix dans la répartition des moyens ont été différents dans chaque académie. Les recteurs ont donné à tous les réseaux les mêmes moyens ou les ont répartis selon la taille de chacun d'eux. Les répartitions entre moyens du premier degré et moyens du second degré ont été ou non arrêtées par le recteur, pour des raisons de politique pédagogique ou de gestion des emplois. Certaines académies ou certains inspecteurs d'académie ont fortement pesé pour conserver un service d'enseignement d'au moins un demi-service ; d'autres ont laissé, sur ce point, une totale liberté. L'organisation et la durée des services sont très variables : beaucoup de disparités entre les établissements subsistent et sont parfois sources de tensions.

Enfin, le recrutement s'est opéré dans l'urgence. En général, s'il est apparu aisé dans les petites académies, il s'est révélé beaucoup plus difficile dans les autres : deux ou trois vagues de recrutement y ont été nécessaires et on a dû y faire appel à des personnels « disponibles », surnuméraires ou remplaçants, pour compléter le nombre de volontaires. Ce recrutement a donc été peu fondé sur les compétences attendues, notamment dans les grosses académies, faute d'avoir pu disposer du temps nécessaire à l'élaboration d'un véritable cahier des charges préalable. Le recrutement sur profil se révèle toujours plus satisfaisant que celui qui ne l'est pas.

Néanmoins, toutes ces observations, faites dans les premiers temps, doivent être nuancées. Peu à peu, beaucoup de ces professeurs référents ont trouvé leur place et souhaitent être reconduits dans leur mission.

En début d'année, dans bien des cas, les professeurs référents ont été ressentis moins comme des atouts que comme des sources de problèmes. Leur présence a suscité des interrogations, plus en termes d'organisation (quels élèves leur confier ? Sur quels horaires ?) qu'en termes didactiques et pédagogiques. Les équipes de direction ont dû résister à la tentation des enseignants d'utiliser ces personnels supplémentaires comme simples moyens de dédoublement des classes.

Au fil des observations, il apparaît que les professeurs référents jouent à la fois le rôle d'enseignants, pour une partie de leur service, d'intervenants, de responsables des assistants pédagogiques, de *quasi*-délégués du président du comité exécutif et, plus rarement, de conseillers pédagogiques. Ils partagent leurs tâches entre le premier et le second degré ou se limitent à un seul degré. Dans la très grande majorité des cas, seules

des fiches de poste existent et non des lettres de mission, même si, dans les appellations, une certaine confusion est entretenue.

Ce catalogue montre un déficit de légitimité institutionnelle des professeurs référents, qui rend leur impact parfois incertain. Si l'intérêt de cette aide est *quasi* unanimement salué (notamment le suivi individualisé des élèves, l'aide à l'allègement des classes et l'amélioration des conditions de travail), beaucoup d'incertitudes ou d'interrogations subsistent :

- les objectifs de recrutement ont été remplis, mais pas forcément les objectifs de qualité du recrutement ;
- le problème du rôle et des tâches des professeurs référents se pose : est-on dans la substitution, l'appui, l'accompagnement ?
- les professeurs référents sont-ils des spécialistes à qui l'on délègue la difficulté scolaire (avec le risque d'une fracture pédagogique) ou sont-ils des personnels d'appui à une communauté éducative qui traite collectivement cette difficulté ?
- enfin, les résistances vis-à-vis du dispositif rendent parfois leur intégration difficile.

Il est donc souhaitable qu'une réflexion s'instaure au niveau de l'académie et de chaque réseau, afin de mieux définir les missions pédagogiques et didactiques des professeurs référents.

■ *Les assistants pédagogiques*

Le recrutement des assistants pédagogiques a été le plus souvent de qualité. En majorité, ils se situent à un niveau « bac + 3 » et se destinent à l'enseignement. La plupart des académies soulignent le bénéfice qu'elles retirent de leur présence.

Leur activité dépend des relations qu'ils entretiennent avec les professeurs référents, qui organisent trop souvent leur emploi du temps sans consignes précises. Ils sont chargés de tâches très variées, allant du « tout » au « rien ». Du côté du « tout », ils sont amenés à prendre en charge les élèves en grande difficulté, comme si le propre du métier d'enseignant, en ce qu'il a de plus exigeant, pouvait être confié à des personnes non formées. Du côté du « rien », ils peuvent être employés à surveiller une étude, à donner à faire un exercice sans savoir à quel cours il correspond, dans quel programme il s'inscrit et hors de toute réflexion didactique.

De manière générale, dans le premier degré, ils assurent la surveillance des études et l'aide à la différenciation pédagogique, en particulier dans le cadre de la mise en place des PPRE. Dans le second degré, leur reviennent les études surveillées pour un tiers du temps, le soutien, les PPRE en co-intervention, l'accompagnement scolaire des élèves ou la surveillance pendant les heures dites de « permanence ».

Cette liste montre que l'on attend d'eux une grande polyvalence, souvent supérieure à celle des professeurs référents, ainsi qu'une réelle intervention dans l'acte pédagogique. Elle est l'indice d'une difficulté pour

les situer entre projet scolaire et action éducative. Aussi les inspections générales ont-elles recommandé que les assistants pédagogiques reçoivent une lettre de mission et que, comme le font déjà quelques académies, une formation leur soit assurée.

Les contrats

La moitié des académies fait état d'un cadrage préalable fort par l'autorité académique et d'un pilotage solide de la part de l'IA-DSDEN du département ou d'un IA-DSDEN désigné pour l'ensemble de l'académie. Dans l'autre moitié, les observateurs ne notent pas de « consignes » explicites ou constatent que l'autorité académique a clairement préféré laisser l'initiative de conception au niveau local et plus généralement au réseau lui-même. C'est dans ces académies que l'élaboration des contrats apparaît la plus tardive : nombre d'entre eux étaient encore en cours d'écriture au moment de l'enquête, un peu comme si le niveau local s'emparait avec plus de prudence (ou de réticence ?) de cette opportunité nouvelle.

Le travail préalable à la signature des contrats fait état de visites, de réunions et de concertations locales – préoccupations nées souvent de la nécessité d'accueillir les personnels supplémentaires nouvellement recrutés. Partout la question du diagnostic est évoquée, comme premier élément du contrat, mais une gradation se dessine : dans la très grande majorité des académies, les observateurs déplorent que le diagnostic pédagogique et scolaire, lorsqu'il existe, ne soit pas partagé par les enseignants. Même si les situations diffèrent d'une académie à l'autre, le diagnostic social est, lui, plus facilement connu et partagé mais, en l'absence de lien avec un diagnostic pédagogique, il laisse prise au fatalisme dominant.

Les équipes disent avoir assuré la continuité du contrat avec « l'amont » ou « l'avant » (articulation premier/second degré ou filiation avec un projet antérieur). Toutefois, à l'exception de quelques académies dépourvues de projet (et de réseau) antérieur ou explicitement soucieuses de marquer une rupture, elles ont reconduit dans l'urgence des projets initialement conçus comme projet d'établissement ou contrat de réussite éducative. Une telle démarche *a minima* garantit la cohérence avec ce qui précède, mais vide le contrat de son caractère d'engagement. Les projets se présentent comme des propositions non chiffrées de finalités générales ou théoriques, alors que le contrat devrait fixer des objectifs à atteindre, justifiant les moyens nouveaux.

Les objectifs mentionnés sont généralement les mêmes d'un réseau à l'autre : progression des résultats (mathématiques et français, maîtrise de la langue) et des apprentissages fondamentaux (socle), amélioration des comportements, renforcement de la continuité entre le premier et le second degré, recherche de champs d'excellence (sport, culture, langues vivantes ou sciences) et resserrement des liens avec les parents. Ces objectifs figuraient souvent dans des projets ou des analyses antérieurs,

dans la continuité desquels le nouveau contrat souhaite s'inscrire. Les axes d'action prioritaires proposés en regard ont les mêmes caractéristiques : peu d'originalité, mais une efficacité encore impossible à évaluer. Il existe en effet peu d'indicateurs précis pour mesurer les progrès qui seront effectivement réalisés.

En résumé, l'intention de lutter contre la difficulté scolaire est partout prégnante et affirmée, tant dans les diagnostics que dans les programmes d'actions à mettre en œuvre, mais l'analyse reste souvent théorique et s'accompagne rarement d'un calendrier précis et d'un projet rigoureux d'évaluation. Il paraît encore prématuré pour nombre d'équipes de passer d'une logique de projet à une vraie logique de contrat, assortie des contraintes et de l'inscription dans la durée qu'elle implique. Certains points positifs paraissent néanmoins actuellement assurés : la nécessité pour les équipes de s'engager dans une réflexion pédagogique, qu'elle soit déjà aboutie ou non, et l'articulation entre le premier et le second degré. Ces deux exigences sont inhérentes au contrat et en constituent même le fondement.

Le suivi et l'accompagnement par les corps d'inspection

La mobilisation des corps d'inspection a été variable d'une académie à l'autre et indépendante du nombre de réseaux ambition réussite créés. Globalement, les IEN sont présents et actifs dans les RAR qui relèvent de leur circonscription. Pour autant, tous ne se sont pas investis de façon égale dans le suivi des réseaux, soit parce qu'ils attendaient des moyens plus importants (qui, de leur point de vue, ont été octroyés de façon privilégiée aux collèges), soit parce qu'ils se sont sentis démunis face aux résistances « corporatistes » respectives de l'école et du collège.

Quant aux IPR, leur engagement est, de façon générale, jugé solide. Mais le fait qu'ils sont référents en titre d'un réseau ne signifie pas qu'ils sont effectivement connus des acteurs de terrain. Beaucoup, en effet, tardent à se manifester. Certains ont du mal à assurer leur mission de suivi, car ils exercent parfois sur plusieurs académies et ne peuvent être régulièrement présents dans le réseau dont ils ont la charge. Enfin, la position des IPR vis-à-vis des réseaux ambition réussite ne semble pas claire dans plusieurs académies. Il arrive par exemple que des IPR inspectent les professeurs relevant de leur discipline sans prendre suffisamment en compte la dimension du réseau.

En fait, le suivi de celui-ci suppose une nouvelle approche de la part des IPR. Or, certains n'ont pas fait le choix entre plusieurs postures : celle d'inspecteur contrôlant individuellement des maîtres, celle d'observateur ou de conseiller d'une équipe de professeurs relevant de leur discipline de spécialité ou encore celle d'un correspondant et d'un guide pour la totalité de l'établissement scolaire. Ces hésitations rendent leur action confuse et génèrent des problèmes de surcharge. En outre, dans de nombreuses académies, faute d'une mobilisation plus générale, l'IPR référent manque de l'appui de ses collègues pour accompagner les équipes dans la réflexion pédagogique.

La collaboration entre IEN et IPR rencontre certaines difficultés. En effet, les tâches et les agendas respectifs ne favorisent pas la présence à des réunions communes ni même la circulation de l'information. De plus, on observe une implication décalée dans le temps entre les IEN et les IPR, ces derniers envisageant souvent de concentrer leur action sur la fin de l'année scolaire. Néanmoins, il existe dans le suivi des réseaux ambition réussite des collaborations très satisfaisantes entre les deux corps d'inspection. La qualité de ces collaborations dépend en partie des pratiques et des habitudes antérieures : ainsi, le travail initié dans les ZEP et les REP se poursuit souvent dans les RAR. Toutefois, de façon générale, la collaboration sur le plan pédagogique (réflexion commune sur le diagnostic, discours didactique et pédagogique, prise en compte des questions d'évaluation) est encore en voie de constitution.

L'évolution des contenus et de l'organisation pédagogique

- *Continuité entre premier et second degré : amélioration et stagnation*

Les projets d'actions relatifs à la liaison école/collège existaient bien avant la mise en place des RAR. On pouvait supposer que la présence d'enseignants référents relevant d'une double appartenance, comme l'accompagnement conjoint des réseaux par les IEN et les IPR ou le suivi personnalisé des élèves dans le cadre des PPRE, influencerait nettement sur la continuité des actions entre l'école et le collège. En fait, la réalité observée apparaît plus contrastée.

Généralement, on constate une amélioration de la connaissance de l'autre grâce aux enseignants référents et au travail des comités exécutifs. On note ainsi comme un atout fort l'entrée du professeur du premier degré au collège. On souligne également un réel travail en commun, permettant la confrontation de deux cultures et l'instauration d'un nouveau mode de fonctionnement pédagogique, susceptible d'assurer une meilleure continuité maternelle/élémentaire/collège. Si c'est surtout le dépassement des oppositions initiales qui est mis en avant, des difficultés existent néanmoins, qui tiennent autant aux traditions de chaque niveau qu'au positionnement statutaire respectif des acteurs.

De ce fait, dans certaines académies, on continue de se focaliser sur des actions ponctuelles relevant du périscolaire, sans considérer réellement l'enseignement au quotidien : une telle approche ne favorise pas un travail collaboratif entre enseignants ni une harmonisation des pédagogies et des exigences. Dans un cas, les inspections générales ont même noté une possible détérioration de la liaison école/collège.

Aussi recommandent-elles d'assurer des formations communes aux deux degrés d'enseignement, afin que tous les enseignants aient une réelle connaissance des contenus des programmes et des modalités d'ensei-

nement, tant de l'école que du collège. Elles invitent aussi les acteurs de terrain à rechercher la continuité entre premier et second degré plus dans l'activité pédagogique en classe que dans des projets périphériques.

■ *Les programmes personnalisés de réussite éducative*

Si la mise en œuvre des PPRE est réelle, leur contenu attire des commentaires souvent critiques. Soit l'enseignant qui en a la charge ne connaît pas suffisamment le parcours scolaire des élèves qui lui sont confiés, soit les activités proposées par les enseignants aux assistants pédagogiques chargés des PPRE sont inadaptées aux difficultés des élèves. En outre, le dispositif n'existe pas partout : certains enseignants déclarent, tout en en reconnaissant la nécessité, y avoir renoncé faute de temps et de moyens.

Là où les PPRE sont effectivement en place, leur impact reste toutefois limité. L'implication des enseignants ne compense pas l'absence d'un diagnostic des difficultés de l'élève qui aille au-delà du seul constat de ses résultats scolaires ni le manque d'informations et de formation. Souvent, le lien entre le PPRE et le cours dispensé en classe n'est pas explicite. Quant aux activités proposées aux élèves, elles témoignent d'un manque de réflexion didactique et pédagogique.

De plus, le sentiment des élèves sur le dispositif est fréquemment négatif ; certains d'entre eux, tout en reconnaissant des aspects satisfaisants, vivent mal cette aide particulière qui les prive d'autres activités et tend à les « dévaloriser ». La logique même des PPRE peine à s'enraciner et à se substituer à une logique de groupe, plus traditionnelle ou, plus simplement, à l'aide au travail personnel. Enfin, en matière d'organisation, deux risques se dessinent : d'une part, l'allongement de la journée scolaire des élèves en grande difficulté, s'ils sont pris en charge dans le cadre de plusieurs dispositifs non coordonnés ; d'autre part, l'éclatement de l'emploi du temps d'un élève, qui peut être soustrait au groupe classe pour un tiers de son horaire hebdomadaire.

Pour toutes ces raisons, il importe d'explicitier encore auprès des enseignants la finalité des PPRE et leurs modalités de fonctionnement.

■ *L'organisation des classes et des emplois du temps*

La mise en place des RAR n'a pas changé fondamentalement l'organisation des classes. Si les moyens supplémentaires en personnel ne se sont pas aisément traduits en nouvelles modalités d'organisation, c'est qu'il a fallu lutter contre le réflexe de les utiliser comme simples moyens de dédoublement. Certes, la présence de personnels supplémentaires a permis une prise en charge particulière des élèves en grande difficulté, mais de façon parfois discutable. Il est ainsi arrivé, comme on l'a signalé plus haut, qu'on confie aux assistants pédagogiques les élèves les plus faibles, qui nécessitent au contraire la plus grande compétence professionnelle. On note l'existence

de coanimations, de décloisonnements, de co-interventions, mais qu'il s'agisse de groupes de besoins, de groupes à profils, d'un horaire PPRE, de rendez-vous ponctuels, d'interventions croisées entre professeurs des écoles et professeurs de collège, entre enseignants et assistants pédagogiques, on trouve plus de réflexion sur l'organisation de ces structures ou de ces modes d'intervention que sur leurs contenus didactiques et leurs modalités pédagogiques.

La même timidité à innover est observée dans l'élaboration des emplois du temps. Sans doute quelques académies sont-elles en pointe sur l'expérimentation des horaires et des enseignements : ainsi, dans celle de La Réunion, la « 6^e contrat » réunit quinze élèves, avec dix heures de français, six heures de mathématiques, quatre heures d'anglais et quatre heures d'éducation physique et sportive (EPS). Ces élèves passent ensuite en sixième ordinaire. À Nantes, deux collèges ont choisi des séquences d'enseignement de quarante-cinq minutes, ce qui libère du temps pour d'autres modalités de travail. En Corse, des activités individualisées sont organisées en fin d'après-midi et les cours, dans la journée, sont réduits à trente minutes. Malheureusement, aucun bilan n'est tiré pour le moment de cette réduction de la durée des séquences de cours, donc du temps d'enseignement. De plus, là où des changements d'emploi du temps sont effectifs, l'utilisation de moyens supplémentaires pour moduler les durées de cours n'entraîne pas pour autant de changements d'ordre pédagogique.

■ *Les contenus d'enseignement et les rythmes d'apprentissage*

On retiendra comme emblématique le constat établi dans une académie : « La présentation du plan ambition réussite sous l'angle des moyens a conduit les équipes à se focaliser sur leur attribution et leur répartition plus que sur la pédagogie. Beaucoup de choses demandent encore à être imaginées, créées et détachées des programmes propres du collège pour se concentrer sur les apprentissages fondamentaux qui font défaut. »

Bien qu'elles apparaissent comme centrales, les questions pédagogiques ne sont pas encore au cœur des réflexions et des actions des équipes de terrain. Les enseignants des RAR ont conscience de la nécessité de s'interroger sur les programmes et les rythmes d'apprentissage mais aussi de leur impuissance, à ce jour, à y répondre.

Enfin, dans les RAR plus qu'ailleurs, on attend beaucoup de la mise en œuvre du socle commun, des adaptations ou modifications qu'il induit dans les programmes, du livret de compétences et de l'évaluation de ces dispositifs. Mais le manque d'implication de l'ensemble des enseignants, au-delà des seuls professeurs référents, ainsi que de l'ensemble des corps d'inspection, au-delà des seuls IPR référents, ne permettent pas, pour le moment, que l'acte d'enseignement soit transformé en profondeur.

Ces observations laissent apparaître une mise en place laborieuse de la politique ambition réussite. Les équipes semblent encore «se chercher» et tâtonner. Les actions présentées comme innovantes ne le sont parfois guère quand on les examine de plus près. La logique du soutien prévaut toujours sur celle de l'adaptation à l'élève, celle du petit groupe sur celle du parcours individualisé, celle de la moyenne de la classe ou de l'établissement sur la mesure de la performance, celle de la remédiation sur celle de la prévention.

Le constat fait dans une académie peut être retenu à titre d'illustration de la situation générale : «Il apparaît très nettement que tout ce qui relève du pilotage, des structures et des procédures reproduit fidèlement et intelligemment les orientations nationales, tandis que ce qui se rapporte à l'élève et à la pédagogie semble, à l'heure actuelle, ne pas figurer véritablement au centre des réflexions. Des questions comme "qu'attendez-vous de vos actions?" ou "ce que vous faites est-il utile pour les élèves?" ont laissé nos interlocuteurs pantois».

Dans le bilan des expérimentations pédagogiques, est relevée à plusieurs reprises l'absence de mobilisation de l'ensemble de la communauté enseignante, au-delà des «spécialistes» de la difficulté. Or c'est bien sur ce point central que va se jouer le succès ou l'échec de la dynamique des réseaux ambition réussite : ou bien la totalité des enseignants des écoles va imaginer et mettre en œuvre d'autres modes d'intervention pédagogique, ou bien l'innovation va reposer uniquement sur l'effort du professeur des écoles référent ou d'autres intervenants supplémentaires et se centrer sur quelques élèves. On voit mal, en ce cas, comment les résultats obtenus pourraient durablement s'améliorer.

Le pilotage et la construction des outils d'évaluation

Le diagnostic social et scolaire

Les opérations de diagnostic apparaissent souvent comme une simple figure imposée : peu d'académies ont réellement travaillé leurs indicateurs de difficulté scolaire, peu de réseaux sont capables, au-delà de la citation de tableaux de chiffres, d'en faire un commentaire, une analyse et de les relier à des objectifs et à des actions opérationnelles. En fait, l'absence de diagnostic constitue la défaillance majeure du dispositif.

Corroborant l'insuffisance de chiffrage et d'indicateurs précis du contrat, les indicateurs proposés, tant pour le diagnostic que pour l'évaluation du dispositif, mettent en évidence les disparités entre académies, entre responsables au sein d'une même académie, entre enseignants et encadrement enfin. Tous les observateurs déplorent la faiblesse de la culture d'évaluation et de la mesure de la performance des élèves chez les enseignants.

Le diagnostic social et scolaire reste donc encore très intuitif et peu rigoureux. Il est, du reste, très peu partagé avec la communauté éducative. Pourtant, l'observation des comportements des élèves montre qu'une analyse typologique plus fine serait nécessaire : rencontrent-ils des difficultés d'ordre social, familial, psychologique, comportemental ? Les réponses à ces questions apporteraient un éclairage utile aux enseignants. De même, l'expérience des réseaux ambition réussite pourrait conduire à de nouvelles interrogations en matière de diagnostic social : il conviendrait, par exemple, d'avoir un regard plus fin sur les communautés et leur relation à l'École.

La mise en place des outils d'évaluation de l'enseignement et le diagnostic scolaire

Dans presque toutes les académies, on note l'existence d'indicateurs scolaires, qui restent toutefois peu utiles, car ils sont trop généraux ou trop éloignés d'une réflexion d'ordre pédagogique. Sans doute les évaluations nationales sont-elles fréquemment utilisées, mais cette utilisation reste approximative. Elle ne va pas le plus souvent jusqu'à une analyse fine des résultats.

C'est surtout sur la mesure de la performance que les équipes de terrain rencontrent des difficultés. Elles ne paraissent pas armées pour définir, action par action, des critères d'évaluation, à l'intérieur de la classe, qui permettent de mesurer les progrès des élèves. Les tableaux de bord, là où ils existent, ne sont pas partagés par les enseignants, qui en ignorent même souvent l'existence. L'efficacité des actions conduites se mesure encore trop souvent à la satisfaction des professeurs ou des familles, à l'analyse des notes obtenues ou au changement de comportement des élèves. Comme le note un inspecteur général : « Aucun des professeurs référents rencontrés n'a été en mesure de dire comment il allait mesurer l'efficacité de son action. Il semble que ce questionnement ait provoqué une véritable prise de conscience chez ces personnels ».

Le pilotage des réseaux

Même si les objectifs globaux de la relance de l'éducation prioritaire ont été soulignés dans les circulaires de rentrée, le mode de pilotage approprié de l'ensemble du système – niveau national, recteurs et réseaux – n'a pas encore été trouvé. Deux écueils guettent constamment les pilotes : se focaliser sur des détails de gestion ou des détails pédagogiques et octroyer aux équipes de terrain une liberté totale, sans consigne aucune, notamment dans le domaine pédagogique. Les marges de manœuvre ainsi que les objectifs à atteindre continuent, dans bien des cas, à ne pas apparaître clairement aux réseaux, notamment en matière d'expérimentation, de gestion des enseignants, d'horaires ou de décharges de services.

Un bilan et des propositions

Des forces et des faiblesses

Malgré l'ensemble des constats souvent négatifs qui viennent d'être présentés (en raison parfois d'une observation précoce), les réseaux ambition réussite constituent un dispositif mobilisateur qui commence, de façon progressive, à produire des effets. Tous les observateurs s'accordent sur le fait que la relance de l'éducation prioritaire a été, en général, comprise et qu'une véritable dynamique s'est enclenchée en bien des endroits. Cette dynamique a été portée par l'encadrement, par les inspecteurs du premier et du second degré et par les équipes des réseaux. Elle améliore la cohésion et le travail collectif et permet des décroissements.

Ainsi, la liaison école/collège, très souvent figée dans un échange tendu autour des résultats à l'évaluation en sixième, commence à prendre un contenu réel. Grâce à la présence de maîtres du primaire au collège et d'enseignants de collège dans les écoles, on constate une meilleure connaissance de l'autre cycle, ce qui est essentiel. De même, la collaboration entre IEN, IPR et principaux de collège tend à se renforcer. Les IEN sont quasiment tous investis dans les RAR qui appartiennent à leur circonscription. Les IPR, sur le terrain d'un accompagnement pédagogique de proximité, sont en train de trouver leur place, avec des positionnements différents selon le poids des RAR dans l'académie. Le comité exécutif est le cadre de travail commun des IEN, des principaux de collège et, assez souvent, de l'IPR référent. On constate déjà l'instauration de vrais échanges autour des contrats de réseaux, grâce aux contacts noués entre ces trois partenaires institutionnels.

Mais le risque est grand, là aussi, de voir s'user les bonnes volontés si des décisions ne sont pas prises pour stabiliser et approfondir le dispositif.

Un changement progressif de logique

Les réseaux ambition réussite ont d'abord besoin de temps pour mettre enfin en place les outils didactiques et pédagogiques nécessaires à l'atteinte des objectifs de réussite scolaire. C'est pourquoi il importe dans un premier temps de conserver leur périmètre. Certes, il conviendra de ne pas y maintenir les établissements qui n'ont pas vocation à s'y trouver, mais les étendre d'une façon qui ne serait pas immédiatement lisible ou y faire entrer des établissements qui perdraient de leur attractivité, du fait de l'assouplissement de la carte scolaire, nuirait grandement à leur image.

Les réflexions et les actions doivent dans le même temps se recentrer fortement sur les objectifs pédagogiques, sur les pratiques de classe, avec une attention accrue accordée au premier degré. S'il est évident que la continuité pédagogique école/collège s'est développée, il convient de travailler à édifier un vrai *continuum* de la maternelle à la troisième. À cet égard,

l'objectif d'acquisition du socle commun par tous les élèves représente un puissant levier pour la réflexion didactique et pédagogique. Il substitue en effet à la logique de la remédiation celle de la prévention : comment accompagner spécifiquement de la maternelle au collège les élèves avant qu'ils ne soient en difficulté avérée ? Mais ce changement ne va pas de soi et les enseignants s'y useront rapidement, si l'on ne trouve pas à leur apporter la réflexion didactique et les outils pédagogiques nécessaires à la réussite. Il faut donc construire ou recenser les analyses et les outils existants, les faire connaître et engager des actions de formation appropriées. Sur les objectifs, les méthodes, les pratiques pédagogiques, tous les personnels doivent être impliqués et pas seulement quelques « spécialistes de la difficulté ».

Enfin, pour créer les conditions de la réussite, il faut étayer les analyses, expliciter les préconisations et faire travailler tous les niveaux en synergie. À cette fin, il convient que soient mis en place :

- auprès du directeur général de l'enseignement scolaire, un comité scientifique de l'éducation prioritaire, dont le rôle serait d'assurer la cohérence de la réflexion nationale, en engageant des actions de formation destinées aux inspecteurs territoriaux et aux formateurs académiques ;
- des formations nationales interacadémiques, réunissant les corps d'inspection, les équipes de direction, les membres des comités exécutifs, afin de permettre à l'institution de se mettre en ordre de marche en s'appuyant sur la complémentarité ;
- des formations à destination des acteurs, axées sur le diagnostic, l'observation des pratiques de classe et les échanges entre pairs ; elles devraient favoriser le dialogue, le questionnement sur les pratiques de chacun, l'émergence de conclusions et d'actions à mettre en œuvre.

Le plan de relance de l'éducation prioritaire et la création, dans ce cadre, des réseaux ambition réussite ont apporté beaucoup de moyens sans pour autant permettre à ce jour de produire des résultats avérés.

Sans doute la durée, indispensable à l'expérience, a-t-elle manqué à des équipes, au demeurant fortement mobilisées ; sans doute aussi la mise à disposition d'outils pédagogiques et didactiques adaptés et les actions de formation, qui exigent également du temps, n'ont-elles pas encore été suffisamment développées.

Quoi qu'il en soit, pour que l'ambition soit réalisée dans les toutes prochaines années, quatre écueils majeurs sont à éviter :

- la focalisation, y compris en matière de formation, sur des questions d'organisation et de gestion de moyens supplémentaires au détriment des questions d'enseignement ;
- le traitement de la difficulté scolaire par les seuls enseignants spécialisés et en ne prenant appui que sur quelques disciplines ;
- le traitement des difficultés scolaires sur le seul plan individuel, qui aboutirait à ne plus prendre en compte le contexte social, ni l'environnement pédagogique et didactique dans lequel les élèves évoluent ;

– la poursuite d’une logique pédagogique de remédiation au détriment d’une politique de prévention, fondée sur un diagnostic précis de la difficulté scolaire.

L’importance croissante de la mission éducative et de socialisation

Cohésion sociale, éducation à la citoyenneté : ambitions et difficultés de la vie scolaire

Une mission lourde et complexe

Comme on l’a vu plus haut, l’établissement assume une mission d’éducation et de socialisation, indissociable, aux termes de la loi, de sa mission première d’enseignement. La montée des problèmes sociaux rencontrés par les familles, la fréquence accrue des écarts de comportement chez les élèves, la nécessité de plus en plus grande de faire face au mal-être des jeunes se combinent à la difficulté scolaire proprement dite et pèsent d’un poids sans cesse plus lourd sur le fonctionnement des établissements.

Aujourd’hui, ceux-ci sont parfois submergés par l’ampleur que peuvent prendre les problèmes de vie scolaire. Comme le montrent les évaluations de l’enseignement dans les académies conduites par les inspections générales, l’activité des établissements scolaires dans ce domaine est principalement tournée vers la lutte contre l’absentéisme et l’indiscipline. Les CPE y consacrent une part croissante de leur temps. Quant à la transmission des valeurs, elle semble reposer davantage sur des outils (règlement intérieur, conseil de la vie lycéenne [CVL], etc.), que sur une véritable stratégie. L’EPL agit souvent dans l’urgence et de manière curative face au décrochage, au mal-être familial des élèves, à leurs problèmes de santé. Pourtant certaines académies connaissent quelques réussites, notamment pour ce qui concerne une meilleure maîtrise des phénomènes d’indiscipline.

Dans tous les cas, et notamment pour les établissements situés dans des contextes difficiles (y compris parfois en zone rurale ou « ruraine »), des résultats ne sont obtenus qu’au prix d’un investissement accru dans la tâche d’éducation : apprentissage du respect de la règle ; prévention des incivilités, de la violence et des conduites à risques, qui nécessite l’animation de structures telles que les CESC ou le recours éventuel à des dispositifs relais – toutes formules qui impliquent la mobilisation de divers acteurs de la communauté éducative, particulièrement des personnels d’éducation, des assistantes sociales, du personnel infirmier, des médecins scolaires, outre le concours d’intervenants extérieurs (police/gendarmerie, protection judiciaire de la jeunesse, etc.). Dans certains cas, l’internat apparaît comme une solution préférable au maintien du jeune dans son milieu familial.

Des évolutions de fond dans et hors de l'établissement

Depuis vingt ans, la mission d'éducation et de socialisation confiée aux EPLE est donc devenue plus difficile, pour plusieurs raisons qui ne sont pas sans rejaillir sur leur réalité quotidienne :

- la situation plus précaire d'un grand nombre d'actifs et la fragilisation des liens familiaux (familles monoparentales, familles en situation précaire ou d'exclusion, situations de garde alternée, enfants éventuellement exposés) ;
- la remise en cause de l'autorité morale et intellectuelle des personnels, traduite par la montée d'attitudes d'incivilité, voire de violence ou, parfois, de délinquance ;
- la recherche d'un nouvel équilibre entre les droits et les devoirs des élèves et ceux des adultes : en corollaire d'une disparition progressive des « mesures d'ordre intérieur » et de sanctions disciplinaires que le juge administratif se réserve aujourd'hui la possibilité de contester sur le fond, la notion de « droit » s'installe, sous diverses formes, dans les établissements (nouveaux droits accordés aux élèves, prise en compte accrue des principes généraux du droit dans les procédures disciplinaires, réécriture des règlements intérieurs, « judiciarisation » de l'École) ;
- la diversité des intervenants de la vie scolaire : la multiplicité des statuts et des profils, plus ou moins adaptés à l'encadrement des élèves, peut constituer un handicap au moment où la société exige de l'établissement qu'il assure, plus qu'hier, une mission d'éducation. L'EPLE semble parfois être devenu une sorte de « tour de Babel », où se côtoient des approches souvent peu cohérentes, voire contradictoires, de l'action éducative. Il appartient alors au chef d'établissement de « fédérer » ces personnels divers – tâche au demeurant malaisée et particulièrement complexe.

L'organisation traditionnelle de l'enseignement secondaire, la structuration autour des disciplines et de l'heure de cours rendent par ailleurs délicate toute tentative de mise en cohérence des disciplines d'enseignement avec d'autres dispositifs pédagogiques comme l'ECJS et plus encore avec les dispositifs de vie scolaire qui ont les mêmes objectifs (par exemple, le CVL).

Il faut ajouter, en outre, que la vie culturelle de l'établissement est souvent pauvre. Le poids des programmes scolaires et la faiblesse des moyens humains et financiers conduisent fréquemment à réduire considérablement la part de temps qui lui est consacrée.

Rôle éducatif et rôle pédagogique

D'une manière générale se pose la question, fondamentale pour la réussite des élèves, de la place de la stratégie éducative dans l'EPLE. Il convient de passer d'une juxtaposition de pratiques individuelles – le professeur enseignant dans sa classe, le CPE contrôlant les absences et prévenant les incivilités – à une pratique plus collective, sous l'autorité du chef d'établissement. Dans cette recherche partagée de solutions, celui-ci peut d'ailleurs aujourd'hui s'appuyer opportunément sur le conseil pédagogique.

À cet égard, on a déjà vu que, sans attendre l'injonction de la loi, beaucoup d'établissements se sont dotés, par anticipation, d'instances du même type. Or, ce sont majoritairement ceux qui rencontrent les plus grandes difficultés qui ont ainsi précocement instauré des lieux d'échange et de dialogue sur les objectifs et les méthodes de l'enseignement. Ils ressentent, en effet, plus que les autres, la nécessité d'un travail interdisciplinaire, notamment dans le cadre de dispositifs qui leur sont propres, tels ceux de l'éducation prioritaire (ZEP, REP) ou de lutte contre la violence.

Un nouvel outil : la note de vie scolaire

Pour aider les établissements à mieux lutter contre l'absentéisme et l'indiscipline, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École a instauré une note de vie scolaire, dont le but est de valoriser l'assiduité des élèves, leur respect du règlement intérieur ainsi que leur participation à la vie de l'établissement.

L'inspection générale de l'éducation nationale a observé la mise en place de la circulaire relative à cette note de vie scolaire pour l'ensemble des collégiens, à la rentrée scolaire 2006-2007¹. L'état des lieux qu'elle a dressé, au terme d'un premier trimestre d'application, souligne tout d'abord la mobilisation des autorités académiques et des cadres des académies.

Une forte mobilisation des responsables

Dans la totalité des académies, les recteurs se sont personnellement impliqués dans la mise en œuvre de la circulaire. Lors des réunions préparatoires à la rentrée, tous ont traité des conditions de réussite de sa mise en œuvre et rappelé l'obligation légale d'attribuer la note de vie scolaire dès le premier trimestre. Par ailleurs, ils ont pour la plupart signé une circulaire soulignant l'importance de cette mesure nouvelle et rappelant en particulier :

- la volonté de valoriser les attitudes positives vis-à-vis de l'École et d'autrui ;
- la nécessité de donner des repères aux élèves pour les aider à agir sur leur comportement ;
- la nécessaire participation de l'ensemble de la communauté scolaire ;
- le rôle important du conseil pédagogique dans la mise en œuvre de cette mesure ;
- la nécessité d'assurer la plus entière transparence à travers l'information des parents et des élèves et d'utiliser tous les modes et les lieux pour diffuser cette information ;
- les modalités d'élaboration de la note et l'existence d'un barème.

Les IA-DSDEN se sont eux aussi fortement impliqués. Observant de grandes disparités d'attitudes et de méthodes ainsi qu'une vraie difficulté à associer les professeurs et les personnels de vie scolaire, sollicités en outre par les chefs d'établissement demandeurs « d'explications de texte », ils ont organisé de nombreuses réunions et mis en place des groupes techniques spécifiques, réunissant des principaux de collège, des professeurs principaux et des CPE.

Un travail de réflexion y a été conduit à propos de la signification de cette mesure concrète, qui vise à encourager les comportements respectueux d'autrui et de la vie en communauté, ou à propos des règles d'élaboration de la note. Régulièrement, l'accent a été mis sur la nécessité d'informer les familles et d'associer les élèves. Le résultat de ces réflexions est perceptible dans les établissements. Dans plusieurs académies, ce débat collectif a été prolongé par des actions de formation, organisées à l'intention des principaux, des professeurs ou des CPE et conduites sous la responsabilité des inspecteurs territoriaux.

Pour leur part, les chefs d'établissement ne se sont pas interrogés sur le bien-fondé de la note de vie scolaire, mais ont cherché les moyens appropriés pour qu'elle soit effectivement attribuée dès le premier trimestre. Toutefois, l'apparente latitude laissée par la circulaire et, plus encore, l'accueil mitigé des équipes pédagogiques, hésitant entre scepticisme et opposition, les ont conduits à solliciter les conseils des inspecteurs d'académie. Sur la suggestion de ces derniers, ils ont alors souvent travaillé avec les enseignants et les CPE pour fournir des explications, établir collectivement des barèmes et des procédures, informer les élèves et leurs parents. On ne peut néanmoins taire la frilosité ou la dérobade d'une infime minorité d'entre eux, se déclarant empêchés de mettre en place la note de vie scolaire du fait de l'opposition, qu'ils n'ont pu surmonter, des professeurs principaux et/ou du CPE.

L'état des lieux au terme d'un premier trimestre

Si les textes sont appliqués dans les académies et si la note de vie scolaire est mise en œuvre dans l'immense majorité des collèges au cours du premier trimestre, il n'en demeure pas moins que les vives et récurrentes contestations syndicales et associatives rencontrent selon les établissements un écho plus ou moins vif. Au-delà de cette contestation, souvent de nature idéologique, portant sur l'opportunité de la note de vie scolaire comme réponse adaptée aux questions qui se posent, notamment au collège, il y a lieu d'examiner les conditions de sa mise en œuvre dans les établissements et de s'interroger sur les inquiétudes qu'elle soulève.

Dans leur très grande majorité, les établissements ont appliqué la mesure et, dès le premier trimestre, les élèves ont bénéficié d'une note de vie scolaire, figurant sur leur bulletin trimestriel. Certains ont ciblé prioritairement les élèves des classes de troisième, compte tenu du rôle joué par

cette note dans l'obtention du brevet et dans le processus d'orientation. Dans ces établissements, la réflexion se poursuit aujourd'hui pour généraliser la notation à l'ensemble des autres niveaux. D'autres, où l'évaluation a porté sur tous les niveaux, n'ont souvent retenu que les seuls critères d'assiduité, de ponctualité et de respect du règlement intérieur. Les équipes de direction, les personnels d'éducation et les professeurs principaux souhaitent approfondir leur réflexion, considérant qu'ils ne disposent guère du recul suffisant pour appréhender l'engagement des élèves. Il est vrai qu'évaluer la participation de l'élève à la vie de l'établissement ou à d'autres activités organisées ou reconnues par celui-ci est une démarche nouvelle qui mérite réflexion : quels éléments prendre en compte dans cette évaluation ? Comment les apprécier ?

Le plus souvent, les notes attribuées aux élèves à l'issue du premier trimestre se situent au-delà de 15/20 et, dans plusieurs départements, 85 % des élèves ont 17 ou plus. S'agissant des élèves de troisième, à quelques exceptions près, les moyennes trimestrielles sont confortées par la note de vie scolaire. Chez certains professeurs, contrariés, voire choqués par les notes de 19 ou de 20 portées sur les bulletins trimestriels, le trouble est réel. Ils pointent le risque d'aller dans une direction opposée à celle qui paraît souhaitable et souhaitée : en donnant une très bonne note à tous les élèves, ne dévalorise-t-on pas l'autorité des maîtres ?

S'il convient de rappeler que la note n'est pas seulement une mesure, mais aussi un message et que l'attribution de la note de vie scolaire porte sur la capacité à bien se comporter, la question complexe de l'articulation entre évaluation et notation se trouve posée. Cette question relève presque de l'antinomie : l'évaluation formative repose sur des critères et se veut explicite, alors que la note ne dit rien de plus que son caractère sommatif inscrit dans la conscience collective et ce, quelles que soient les disciplines. Pour maintenir le caractère éducatif de la note de vie scolaire, pour qu'elle ait du sens, elle doit être rapportée à des objectifs et à des critères. Elle doit être à la fois analytique et positive. Il ne s'agit pas de ventiler des points sur une échelle de 1 à 20 ou, pis, de retrancher des points pour des attitudes critiquables, mais bien de rapporter des éléments qualitatifs aux points attribués. Dès lors que l'élève évolue positivement, il devrait accumuler des points au lieu d'en perdre.

Les établissements favorables à la mesure ont souvent construit des outils permettant une assez grande objectivité de l'évaluation, sans pour autant remettre en cause la note, qui remplit, il faut le constater, une fonction institutionnelle et constitue un élément reconnu de communication avec les familles. Il n'en demeure pas moins qu'il y aura lieu de suivre avec beaucoup d'attention l'évolution de la notation d'un élève, pour éviter de figer le jugement porté sur son comportement.

Ces réflexions sont aussi à conduire avec celles qui sont engagées sur les modalités d'évaluation liées à l'acquisition progressive du socle commun de connaissances et de compétences. En particulier, il apparaît

nécessaire d'arrimer la note de vie scolaire aux chapitres 6 et 7 de celui-ci (les compétences sociales et civiques, l'autonomie et l'initiative), afin de ne pas la laisser estampiller comme une sorte de cadeau, mais de la légitimer comme une note à part entière, partagée, évaluée en commun et que les élèves s'approprient.

Un soin particulier dans l'élaboration des grilles d'évaluation

Dans quelques académies, les IA-IPR «établissements et vie scolaire» ont appelé l'attention des chefs d'établissement sur la lutte contre l'absentéisme et sur la nécessaire qualité du dialogue avec les familles et les partenaires sociaux pour comprendre et enrayer ce phénomène. Ils ont souligné qu'on ne saurait pénaliser un élève qui serait pris dans une double contrainte, victime à la fois d'un environnement familial en partie défaillant et d'un environnement scolaire qui ne l'aiderait pas ou, tout du moins, qui ne chercherait pas à comprendre sa situation réelle.

Dans la majorité des établissements, plusieurs réunions de travail, associant l'ensemble des acteurs et permettant de vrais échanges sur la vie scolaire et les problèmes liés à l'évaluation, ont souvent été nécessaires pour parvenir à élaborer des critères de notation. Ce travail a généralement été mené dans la transparence, avec un souci constant d'informer tous les enseignants et les personnels du collège, mais parfois aussi les élèves et les parents d'élèves. Dans plusieurs établissements, la volonté de faire partager les critères par l'ensemble de la communauté éducative est patente : c'est le signe d'un établissement pleinement investi dans sa mission d'éducation.

Les grilles d'évaluation traduisent clairement la volonté d'évaluer l'assiduité et la ponctualité de l'élève ainsi que son respect du règlement intérieur. Une attention particulière est apportée à tout ce qui touche à la qualité de la vie scolaire, à la sérénité dans l'établissement et au respect des personnes et des biens. Par ces derniers critères, sans confusion avec les procédures disciplinaires aboutissant à des sanctions, la note de vie scolaire se situe bien au cœur de l'apprentissage de la vie en société.

Un vrai dialogue dans les établissements

Mesure nouvelle, génératrice d'inquiétudes, l'introduction de la note de vie scolaire au niveau de l'établissement a exigé du principal qu'il assure un véritable *leadership* éducatif pour conduire les concertations nécessaires et mener des actions d'information et d'explication auprès des parents et des élèves.

Dans toutes les académies, les mêmes constats ont été effectués. Plus la concertation a démarré rapidement, plus elle a été transversale et plus la mise en œuvre s'est déroulée dans des conditions sereines et satisfaisantes. Plus le chef d'établissement s'est impliqué, plus il a piloté le dossier avec souplesse, diplomatie et habileté et moins les réserves, les réticences, voire les oppositions ou les crispations ont eu de prise sur l'ensemble

des enseignants, en sorte que les refus de principe de mise en œuvre de la circulaire sont restés minoritaires.

Il est à noter également que, dans tous les cas où le conseil pédagogique a été appelé à se saisir de la note de vie scolaire et à délibérer sur les modalités pratiques de son attribution, la mise en œuvre de celle-ci s'est déroulée dans d'excellentes conditions. Cette mobilisation de l'établissement, attestée par les propositions du conseil pédagogique et la présentation ultérieure au conseil d'administration, a été de nature à ancrer la note de vie scolaire dans la réalité éducative du collège.

Les modalités d'information des élèves et des familles ont aussi retenu l'attention des personnels de direction et d'éducation. Les parents d'élèves ont été ainsi conviés à des réunions animées par le chef d'établissement ou son adjoint. À défaut, ils ont été destinataires d'un courrier les informant de cette nouvelle mesure et leur apportant des éclaircissements sur les modalités pratiques d'élaboration de la note. L'information des élèves, quant à elle, a souvent été menée à l'initiative des CPE, en liaison avec le principal adjoint. Presque systématiquement, une sensibilisation des délégués de classe et de leurs suppléants a été effectuée.

Une mise en application révélatrice de la vie éducative des établissements

Ces éléments d'observation font apparaître un panorama contrasté, au niveau tant de l'investissement que de l'accompagnement des élèves par les différentes équipes pédagogiques et éducatives. Trois sortes de situations peuvent être distinguées.

Il y a d'abord les établissements qui accompagnent le changement. Dans ces collèges, les plus nombreux, les équipes ont mis au point des modalités et élaboré des documents dans un souci d'harmonisation et dans l'intérêt des élèves. Ceci c'est traduit la plupart du temps par un cadre minimum de critères définis pour attribuer cette note. Pour ces établissements où fonctionnent des équipes élargies autour d'une réflexion partagée sur le projet éducatif, la mise en place n'a pas fait problème. La réflexion a souvent été engagée dès la rentrée avec les professeurs principaux et les CPE lors de différents conseils de rentrée. Pour ces établissements, on peut considérer que le conseil pédagogique est une réalité ou le sera à court terme.

Viennent ensuite de nombreux établissements en situation d'attente. Pour ceux-ci, y compris les plus engagés à l'égard de la vie éducative, le manque de temps a été un handicap. Les équipes éducatives et pédagogiques n'ont pas eu la possibilité de croiser pleinement les réflexions et les analyses sur l'évaluation. Le déroulement du processus est progressif : mise en place opérationnelle au second trimestre, introduction dès le premier trimestre pour les classes de quatrième et de troisième seulement. La réflexion sur les critères d'attribution des points en référence à la circulaire d'application dérange souvent, car elle pose de manière officielle la question de l'objectivation des

critères d'évaluation, qui va au-delà de la note de vie scolaire et concerne, par ricochet, les pratiques d'évaluation dans les enseignements.

Enfin, il existe des établissements en situation de blocage, mais ils sont peu nombreux. La note de vie scolaire y révèle et y exacerbe les tensions, les malentendus, voire les contradictions, autour de la « vie de l'élève », entre les professeurs, les CPE et la direction. Les débats y sont plus idéologiques que pédagogiques.

On notera enfin que beaucoup de principaux ont considéré la mise en œuvre de la note de vie scolaire comme une réelle opportunité d'apprécier l'efficacité des professeurs principaux – donc la qualité de leurs choix – ainsi que le caractère opérationnel du service de la vie scolaire. Ils soulignent aussi le renouveau du dialogue entre les professeurs et l'équipe de vie scolaire.

De meilleurs échanges entre adultes et élèves

En conclusion, le constat est net : la note de vie scolaire n'a pas fait l'objet d'un rejet général des équipes pédagogiques et éducatives. La plupart des établissements ont appliqué les textes, certes en prenant parfois quelques libertés avec les instructions de la circulaire, mais sans s'éloigner véritablement d'une réelle démarche éducative. Celle-ci a été conduite souvent avec intelligence, toujours au bénéfice des élèves et en veillant tout particulièrement à ne pas stigmatiser une fois de plus ceux qui se trouvent en situation difficile.

Deux des critiques les plus souvent entendues et relayées à l'encontre de la note de vie scolaire portaient, d'une part, sur le risque d'arbitraire inhérent à l'absence de critères précis et quantifiables dans l'élaboration de la note et, d'autre part, sur l'absence d'harmonisation entre les établissements. Les observations ne confirment pas ces inquiétudes. Elles montrent un décalage significatif entre les jugements abrupts et la perception du terrain, plus mesurée et plus réaliste.

La note atteindra-t-elle les objectifs assignés ? Le manque de recul interdit toute conjecture. Ce qui est sûr, c'est qu'elle offre l'occasion d'échanges plus fréquents, plus ouverts, entre adultes et élèves, ceux-ci se sentant mieux reconnus au sein de la communauté scolaire. C'est une opportunité pour approfondir la dimension de la vie scolaire dans un établissement.

Aussi, pour en consolider la mise en place, l'inspection générale préconise-t-elle notamment de s'assurer, à l'échelon de chaque académie, que l'ensemble des élèves des classes de troisième font l'objet d'une notation ; de rappeler aux principaux le barème qui définit les critères objectifs en fonction desquels les points sont attribués et de leur demander d'éclairer la note par une appréciation écrite ; enfin, d'organiser dans l'ensemble des académies un groupe de suivi et de conseil piloté par un IA-IPR « établissements et vie scolaire » pour accompagner les principaux dans cette responsabilité nouvelle. Ce groupe serait amené à conduire des études. Il apparaît, en effet,

opportun d'évaluer, à moyen terme, l'impact de la note de vie scolaire sur la réduction de l'absentéisme, sur le nombre d'incivilités et d'actes de violence et d'identifier les profils d'élèves pour lesquels elle demeure inopérante.

L'établissement confronté à la problématique de l'orientation. Un exemple : le choix de la série S

Parmi toutes les missions qu'ont aujourd'hui à assumer les établissements, la mission d'orientation, d'insertion et de préparation à la vie professionnelle est sans doute, comme on l'a vu, une des plus importantes, en raison de ses conséquences pour l'avenir des jeunes. Il s'agit de les informer sur la réalité des professions et des métiers qui seront un jour les leurs et surtout de les aider à construire les parcours les mieux adaptés à leurs goûts et à leurs aptitudes. Aussi faut-il leur apprendre à faire des choix d'orientation. Choix, notamment, d'une voie – générale, technologique ou professionnelle – pour les collégiens qui entrent au lycée ou d'une série – ES, L ou S – pour les élèves du lycée général au terme de la classe de seconde. Cette éducation à l'orientation joue-t-elle toujours pleinement son rôle ? Permet-elle aux élèves de se déterminer en toute connaissance de cause ? À ces questions, s'agissant particulièrement de l'orientation en fin de seconde, l'étude que les inspections générales ont consacrée à la série S¹ répond plutôt par la négative.

Un processus d'orientation critiquable vers la série « scientifique »

Une filière sélective, détournée de sa finalité

Le profil des bacheliers scientifiques et leur devenir dans l'enseignement supérieur, tels qu'ils se dégagent des statistiques, mettent clairement en évidence que la suprématie de la série S et son statut de « voie royale » vers l'enseignement supérieur n'ont pas évolué depuis le début des années quatre-vingt, malgré la succession, à intervalle régulier, de rapports critiquant cet état de fait et de mesures destinées à le modifier.

En effet, les bacheliers scientifiques présentent des caractéristiques scolaires qui les distinguent nettement de la moyenne. Ils n'ont souvent subi aucun retard dans leur scolarité (près des trois quarts sont à l'heure ou en avance, contre moins des deux tiers en L et en ES) et se sont distingués dès le primaire par le niveau élevé de leurs compétences en français et en mathématiques (près des trois quarts se situent dans le quartile supérieur

1. *La série scientifique au cycle terminal du lycée : articulation avec le cycle de détermination et orientation vers les études supérieures, op.cit.*

aux évaluations à l'entrée en sixième). Leurs résultats au brevet montrent que, dès la fin du collège, ils obtiennent de bien meilleures notes en mathématiques (14,4 de moyenne contre 11,2 pour les L et 12,2 pour les ES), des notes légèrement supérieures en langues (13,7 contre 13,3 et 12,8) et équivalentes en français (12,9 contre 12,9 et 12,3).

Sans doute la comparaison est-elle délicate, puisque les épreuves du baccalauréat diffèrent selon les séries et que les échelles de notation varient selon les disciplines. Il est néanmoins intéressant d'observer que, non seulement le taux de réussite le plus élevé est atteint en S, mais aussi que la moitié des bacheliers S obtiennent une mention, contre un tiers seulement des bacheliers L et ES. De plus, deux fois plus souvent qu'en L et ES, les mentions obtenues en S sont du niveau « bien » ou « très bien ».

Enfin, l'examen des taux de réussite des bacheliers S dans l'enseignement supérieur met en évidence que ces étudiants obtiennent, dans la plupart des formations suivies, les meilleurs taux durant les trois premières années. Ils sont aussi, proportionnellement, deux fois moins nombreux que les bacheliers ES et trois fois moins nombreux que les bacheliers L à sortir de l'enseignement supérieur sans diplôme. Ce sont eux également qui ont les chances les plus élevées de parvenir jusqu'à la licence ou au-delà (72,5 % contre 60 %).

Pourtant, paradoxalement, la part qu'occupe la série S au sein du second cycle d'enseignement général et technologique connaît une quasi-stagnation, qui contraste avec sa forte attractivité. Le fait que près d'un tiers des bacheliers scientifiques ne poursuivent pas leurs études supérieures dans ce domaine et que cette proportion soit croissante suscite, par ailleurs, des inquiétudes sur la capacité de la France à former les scientifiques dont son économie, son enseignement et sa recherche ont besoin. Bien que la désaffection pour les études supérieures en sciences ne concerne que certaines formations universitaires en sciences fondamentales et ne soit pas un phénomène propre à la France, elle conduit à s'interroger sur le rôle de la série S dans l'orientation et la formation des futurs scientifiques.

À cet égard, la diversité des raisons que les bacheliers S avancent pour motiver leur choix est particulièrement révélatrice. En effet, si 44 % d'entre eux disent avoir choisi la série S par goût pour les sciences (ce sont, en moyenne, les plus jeunes, les meilleurs, ceux qui ont opté en terminale pour les spécialités mathématiques et physique-chimie),

- 30 % disent l'avoir fait pour se garder ouvertes toutes les possibilités de poursuite d'études supérieures : ce sont notamment ceux qui s'orientent finalement vers les classes préparatoires économiques ou littéraires ou les formations universitaires non scientifiques ;
- 12 % parce que la voie scientifique est nécessaire pour les études qu'ils envisagent (formations de santé) ;
- 11 % parce que c'est dans les disciplines scientifiques qu'ils ont les meilleurs résultats : ce sont ceux que l'on retrouve ensuite en sciences à

l'université ou dans les instituts universitaires de technologie (IUT) du secteur secondaire;

– 3 % parce qu'ils y ont été poussés par leurs parents ou par leurs professeurs (sciences humaines).

Un tiers des bacheliers S n'ont choisi d'entrer en série S ni par goût pour les sciences ni par obligation dans le cadre des études supérieures qu'ils envisagent. On ne s'étonne pas, dès lors, que près du tiers d'entre eux s'inscrivent dans des formations supérieures autres que scientifiques. Cela met aussi clairement en évidence que le tiers des élèves, qui ne savaient pas ce qu'ils voulaient faire avant d'entrer en terminale, n'ont pas, au cours de leurs années de lycée, acquis, à quelques exceptions près, le goût des sciences.

On doit donc constater que la série S est une filière sélective, qui ouvre toutes les portes pour accéder à l'enseignement supérieur avec les meilleures chances de réussite. L'observation faite en 1983 par la commission présidée par Antoine Prost, dans son rapport national sur les seconds cycles, selon laquelle les études scientifiques étaient détournées de leur finalité et servaient avant tout à sélectionner une élite, reste d'actualité.

Outre les caractéristiques mêmes de l'enseignement dispensé dans cette série, l'analyse des processus de choix des enseignements de détermination à l'entrée en seconde puis de choix de la série de première, permet de comprendre les raisons de cet état de fait.

Des enseignements de détermination qui ne jouent pas leur rôle

Dans le cadre de la réforme du lycée général et technologique engagée en 1999, le rôle de « classe de détermination » de la seconde a été réaffirmé. En complément des enseignements communs, qui représentent plus des trois quarts de l'horaire, les élèves ont à choisir deux enseignements de détermination dans une liste de seize. Ces enseignements concernent des matières générales, des matières technologiques ainsi que l'éducation physique et sportive. Ils ont pour objectif affiché d'aider les élèves à choisir la série dans laquelle ils s'orienteront en classe de première.

Dans les faits, la fonction de détermination de la classe de seconde se trouve limitée à la fois par le processus de choix des enseignements de détermination, effectué en fin de collège, et par le caractère plus ou moins spécialisé de ces enseignements. Un tel choix dépend d'une multiplicité de facteurs de nature différente. Outre le goût des élèves et les études envisagées, il faut compter avec l'offre de formation existant dans l'établissement et l'impact de la procédure d'affectation, l'image plus ou moins exacte des disciplines chez les élèves ainsi que la mise en œuvre par ces derniers et leurs familles de stratégies d'accès à l'établissement et à la filière les plus cotés.

De ce fait, le choix des enseignements de détermination préfigure, avec un degré variable, l'orientation en fin de seconde. Si le lien est quasi

automatique pour des options technologiques, c'est aussi en grande partie le cas pour l'option « mesures physiques et informatique » (MPI), qui mène près des trois quarts des élèves qui l'ont suivie en première S.

De plus, même si, majoritairement, les élèves suivent des options généralistes qui leur permettent de choisir entre les différentes séries de première, le contenu même de ces options ne leur offre pas la possibilité d'effectuer un choix raisonné entre les différentes séries. Sauf pour les élèves qui savent déjà ce qu'ils veulent faire, ce choix est moins guidé par un véritable projet professionnel, appuyé sur une connaissance de la poursuite d'études qu'il exige, que par les notes obtenues dans les différentes disciplines du tronc commun, le souci de se garder le plus de portes ouvertes et les représentations mentales des élèves et de leurs familles. Interfèrent, également, dans le processus de choix les politiques des établissements : les uns, en particulier dans les petites villes ou les zones défavorisées, s'efforcent de favoriser l'orientation en S ; les autres, au contraire, tentent de la contenir, pour maintenir un relatif équilibre entre les différentes séries générales. S'y ajoutent aussi des considérations quant au profil de ces établissements, par exemple la présence, en leur sein, de séries technologiques, qui induit des pratiques restrictives d'orientation en séries générales et notamment en S.

Ni la structure ni le fonctionnement actuel des enseignements dits de détermination ne permettent donc d'assurer une orientation optimale vers la première S et de garantir ainsi un flux suffisant de futurs scientifiques. Ce système apparaît à la fois illisible et hypocrite : illisible parce que seuls les initiés sont en mesure de choisir l'option qui, dans le lycée où ils se trouvent inscrits, leur permettra de suivre le parcours qu'ils visent ; hypocrite parce qu'il donne l'illusion d'un choix qui est, en réalité, largement biaisé.

Une information insuffisante et un choix souvent contraint

Des dysfonctionnements sont également observés dans le processus d'orientation effectué en classe de seconde. La plupart des élèves et des parents rencontrés ont souligné à quel point ils étaient mal armés pour effectuer un choix raisonné de la série de première. Ce qui prime avant tout, ce sont les résultats scolaires, seule donnée dont l'objectivité paraît indiscutable. Ceci engendre beaucoup de frustration et d'insatisfaction. Trop d'élèves ont le sentiment qu'ils ont perdu toute chance, en n'étant pas admis en S, de réaliser leurs rêves ; trop d'élèves se retrouvent en S sans que cela corresponde non plus à ce qu'ils souhaitent. « On ne choisit pas S, on va en S », parce que l'on y est poussé par les enseignants et les parents ou que l'on est mal renseigné, même si, souvent, on y va aussi par vocation.

Bien des interlocuteurs ont eu à cet égard des paroles fortes, ont cité des exemples qui pourraient paraître caricaturaux, s'ils n'étaient vrais : élèves qui, étant moyens en mathématiques et en sciences physiques, sont obligés de surinvestir dans ces disciplines et négligent les autres, ce qui leur

portera plus tard préjudice ; élèves qui obtiennent le baccalauréat S avec des résultats tout à fait médiocres dans les disciplines scientifiques, qu'ils abandonneront avec soulagement dès l'entrée dans l'enseignement supérieur ; élève « attiré par les sciences politiques, mais qui deviendra ingénieur sous la pression conjugquée de ses parents et de ses professeurs » ; élève bon en langues et en français qui « va choisir S parce qu'il ne sait pas ce qu'il veut faire, en tout cas pas ingénieur ».

Les parents conviennent qu'ils n'exigeraient pas autant d'efforts de leurs enfants s'ils étaient mieux informés. Or l'information donnée en collège est perçue souvent comme simpliste et angoissante : le choix des enseignements de détermination, notamment, apparaît comme une spécialisation précoce et irréversible, d'où naît l'angoisse parentale. L'information reçue au lycée ne facilite pas toujours un choix éclairé de la série de première. Enfin, l'attitude de certains enseignants est aussi vivement critiquée, y compris par leurs propres collègues.

On ne s'étonne pas, dans ces conditions, que la série S, si elle est perçue, de façon unanime, comme une voie d'excellence et de réussite, soit néanmoins qualifiée par tous les acteurs concernés – élèves, parents, chefs d'établissement, inspecteurs, voire enseignants – de série « souffrance ». Cette souffrance apparaît ressentie non seulement par les quelques élèves qui se sont orientés en série S sous la pression parentale ou professorale, alors qu'ils avaient plutôt une vocation littéraire, mais aussi, en partie, par ceux qui, n'ayant pas encore choisi leurs études supérieures, veulent se garder toutes les possibilités ouvertes ou par ceux dont les résultats sont fragiles.

Préparer au choix et remplacer les séries de la voie générale par des parcours de formation

Instaurer une préparation au choix

Les effets néfastes du système des enseignements de détermination, à la fois sur le parcours de nombre d'élèves et sur l'équilibre global du lycée général et technologique, se traduisent par le souhait unanime de le faire évoluer. Aussi convient-il de substituer, au dispositif actuel, une préparation, en classe de seconde, au choix de la série du cycle terminal.

Cette préparation pourrait être organisée en trois séquences successives, correspondant approximativement aux trois trimestres. L'une d'elles concernerait les domaines des séries S et sciences et technologies industrielles (STI), l'autre les séries ES et sciences et technologies de la gestion (STG), la troisième la série L avec les enseignements qui, dans la voie technologique, concernent la communication, l'audiovisuel, les arts appliqués, la musique et la danse. Trois heures hebdomadaires seraient affectées à ces séquences.

Ces enseignements seraient conçus comme des activités de découverte : leur cadre réglementaire serait déterminé par un cahier des charges et non par un programme ; les lycées les déclinerait en fonction du projet d'établissement, du contexte local, des partenariats institutionnels possibles, des compétences disponibles dans l'établissement et des intervenants extérieurs susceptibles d'être mobilisés.

Sur le plan pédagogique, ces enseignements, relevant d'une pédagogie de projet, établiraient une continuité entre les dispositifs du collège (« IDD » ou « découverte professionnelle »), ceux du lycée professionnel (PPCP) et ceux du lycée (TPE en première puis « travaux d'initiative personnelle encadrés » [TIPE] en classe préparatoire). Les méthodes pédagogiques utilisées s'inspireraient de celles qui sont mises en œuvre dans les options de seconde et actuellement expérimentées pour pallier les déficiences du dispositif des enseignements de détermination.

Ainsi mieux informés de la nature des voies de formation, des compétences requises pour y réussir, des poursuites d'études et des domaines professionnels auxquels elles conduisent, les élèves seraient en mesure, mieux qu'aujourd'hui, d'effectuer des choix d'orientation éclairés. Ces choix seraient présentés sous forme de projet par chaque élève à l'issue du cycle des trois séquences.

Un tel dispositif présenterait de nombreux avantages. En premier lieu, le choix de la série de première ne se ferait plus seulement en fonction des notes obtenues en seconde aux matières obligatoires, d'une découverte plus ou moins réussie de nouvelles disciplines et de nouvelles approches dans le cadre des enseignements de détermination ou d'idées plus ou moins exactes des élèves, de leurs familles et de leurs professeurs sur les parcours scolaires et leurs débouchés. Les élèves pourraient ainsi aborder les trois grands domaines de formation dans une vision dynamique, articulée avec les types de débouchés. Le deuxième avantage serait de fournir un cadre à une intervention pluridisciplinaire, construite au sein de l'établissement en fonction de besoins ou d'aptitudes localement repérés. Le troisième serait de faire participer les enseignants au processus d'orientation de façon plus explicite et mieux construite.

Réorganiser le cycle terminal

Repenser les enseignements de détermination en classe de seconde s'avère toutefois une solution minimale. En effet, lors des très nombreux entretiens qu'elles ont conduits, les inspections générales ont relevé une quasi-unanimité des personnes interrogées sur la nécessité de repenser l'organisation même du lycée général et technologique, pour pallier les dysfonctionnements observés. Néanmoins, les solutions envisagées ne sont pas convergentes. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées : le maintien du système actuel, le renforcement du caractère scientifique de la série S ou encore la fusion des trois séries générales.

Aucune de ces trois solutions ne paraît toutefois susceptible de répondre à l'ensemble des besoins de formation des élèves, dans la situation actuelle. En effet, s'ils se destinent tous à des études longues, leurs goûts et leurs profils diffèrent. En outre, ils ont rarement, comme on l'a vu, une vision claire, à l'entrée en seconde, des études supérieures qu'ils entendent poursuivre et, plus encore, des métiers auxquels elles conduisent.

Aussi les inspections générales proposent-elles de substituer, à la structure de formation actuelle par séries, des parcours de formation à dominantes, construits progressivement au fur et à mesure que se précise le projet personnel de l'élève.

Une spécialisation progressive des élèves en fonction de leur projet

Cette construction progressive du parcours est à la fois une nécessité – car le moment où les données se précisent n'est pas le même pour tous les adolescents – et une sécurité – car la perception des goûts et les résultats peuvent évoluer. La progressivité dans la construction de son parcours permet à l'élève d'affiner son projet, de l'ajuster ou même de le revoir.

Dans ce dispositif, la classe de seconde reste commune à tous les élèves et conserve son statut de classe de détermination. Elle éclaire l'élève dans le choix d'une orientation pour la classe de première vers les domaines technologique, littéraire, économique et social ou scientifique.

En première et en terminale, la formation comporte une partie commune à tous les élèves et des enseignements d'approfondissement. Ces derniers ont un poids limité en première et prépondérant en terminale.

La partie commune à tous les élèves est constituée d'enseignements disciplinaires généraux, qui permettent d'acquérir des bases solides dans différentes disciplines, en d'autres termes «les fondamentaux».

Les enseignements d'approfondissement comportent deux niveaux, mineur et majeur, pour chacune des spécialités proposées. L'élève les choisit en fonction de son projet de formation. Il ne peut opter chaque année que pour un nombre limité d'entre eux, déterminé en concertation avec l'équipe éducative et pédagogique. Il est éclairé dans son choix : il est notamment informé de la nature de ces enseignements et des prérequis qui leur sont liés.

Les enseignements de tronc commun et d'approfondissement sont évalués de façon indépendante. La réussite aux épreuves d'évaluation d'un enseignement d'approfondissement donne lieu à une attestation ; l'absence de réussite en classe de première n'entraîne pas le redoublement : s'il le souhaite, l'élève peut suivre à nouveau en terminale le même enseignement.

Le baccalauréat général est délivré en prenant en compte les résultats obtenus dans les formations de tronc commun et d'approfondissement. Le diplôme précise la nature et le niveau (mineure, majeure) des enseignements d'approfondissement qui ont été validés.

Une extension de l'organisation en parcours de formation à l'ensemble des séries de la voie générale

La substitution, à la notion de « série », de celle de « parcours à dominante » peut ne concerner que les élèves de la série S, mais elle peut aussi s'étendre à tous les élèves des trois séries de la voie générale, voire à ceux de la voie technologique. Les avantages d'une telle généralisation, au moins dans la voie générale, sont nombreux.

Le premier est de redonner son caractère généraliste à la voie ainsi nommée, alors qu'il s'agit, en réalité, d'une juxtaposition de trois séries spécialisées à des degrés divers. Une voie générale reconstruite éviterait les effets pervers dus à une hiérarchisation des séries, dès lors que la notion de série disparaîtrait au profit de la construction de parcours personnalisés.

Le second avantage d'une voie générale reconstruite tient à la présence d'un tronc commun pour tous les élèves. Constitué de fondamentaux, ce tronc commun leur assurerait la formation d'« honnête homme » du XXI^e siècle et leur permettrait à la fois d'acquérir le viatique nécessaire pour aborder la diversité des situations de la vie et de se préparer à une poursuite d'études supérieures spécialisées.

Une évolution intermédiaire de la voie générale ?

Cependant, il est également possible d'envisager une autre formule : celle d'une évolution intermédiaire de la voie générale. En effet, dans la proposition précédente, qui généralise la notion de parcours à dominante, est mise en place, en première et en terminale, une formation commune à tous les élèves sous la forme d'un tronc commun. Or, entre la première et la terminale, les parcours de formation des élèves ont été précisés par leurs choix d'enseignements d'approfondissement. Il apparaît ainsi, à la sortie de la classe de première, des parcours à dominante littéraire, scientifique, ou économique et sociale.

On doit dès lors se demander s'il ne serait pas légitime d'offrir aux élèves qui ont choisi des parcours de même dominante des enseignements de tronc commun qui leur seraient propres. De tels regroupements pour les enseignements de tronc commun conduiraient à des ensembles d'élèves plus homogènes, en termes de compétences, de centres d'intérêt et de poursuites d'études envisagées. Ils permettraient, de ce fait, de mieux ajuster les enseignements de tronc commun aux besoins des élèves.

Ce schéma d'évolution intermédiaire de la voie générale propose ainsi des classes de terminale différenciées, à la sortie de la classe de première, telle qu'elle a été décrite précédemment. La formation reçue par un élève de terminale comporterait dans ce schéma un enseignement de tronc commun propre à sa dominante (par exemple le tronc commun destiné à des élèves scientifiques) et des enseignements d'approfondissement, qui prendraient en compte ses intentions de poursuite d'études supérieures. Cette organi-

sation de la classe terminale pourrait réduire la fréquence des changements radicaux d'orientation qui sont actuellement observés à sa sortie et fidéliser ainsi un plus grand nombre d'élèves pour les études scientifiques.

En tout état de cause, les inspections générales estiment que la réforme du lycée général et technologique est une nécessité et qu'elle répond à un souhait exprimé par l'ensemble des parties prenantes.

Outre qu'elle devrait permettre une meilleure orientation et une plus grande réussite des élèves, la réforme proposée devrait aussi, quelles que soient la ou les hypothèses d'évolution retenues, accroître l'autonomie et la responsabilisation des établissements et des équipes pédagogiques, en améliorant ainsi l'efficacité de leur action.

L'établissement et son environnement : l'enjeu de l'ouverture

Si l'établissement peut être considéré comme la « clé de voûte » du système éducatif, c'est d'abord parce qu'il n'est pas un élément séparé, isolé, mais qu'il joue au contraire un rôle central, une fonction de pivot pour l'ensemble de la construction éducative, tant dans ses contenus que dans ses activités. Pour assumer pleinement toutes les fonctions que l'institution attend d'eux, l'établissement et ses acteurs doivent posséder au plus haut degré cette capacité d'ouverture vers un « ailleurs », un horizon plus large que l'horizon strictement scolaire.

L'esprit d'ouverture se manifeste dans l'accueil d'activités et de contenus en prise sur les évolutions du monde contemporain. Il inspire les partenariats que peut nouer l'établissement avec les collectivités et les associations, pour contribuer efficacement à l'animation de la vie culturelle et à la mise en œuvre d'une stratégie éducative locale. Enfin, il permet à l'établissement du futur de voir progressivement le jour : un établissement « hors les murs », qui n'est plus enfermé dans la clôture étroite d'un espace et d'un temps proprement scolaires, mais qui, grâce aux TICE notamment, accède à une nouvelle dimension.

L'ouverture sur le monde et sur la société : un nouvel horizon pour l'établissement scolaire

Aujourd'hui, l'EPL représente, pour son environnement, une ressource culturelle et de socialisation, notamment à travers des actions conduites en partenariat avec les collectivités territoriales. Lors des évaluations d'académie menées en 2005-2006, les inspections générales ont pu constater fréquemment la qualité de ce partenariat. Elles ont ainsi souligné notamment l'originalité des actions culturelles menées par la collectivité territoriale de Corse, en collaboration avec l'académie de Corse, ou celles du conseil régional d'Alsace avec celle de Strasbourg.

Toutefois, si ces actions favorisent l'ouverture des établissements sur le monde, contribuent-elles vraiment à renforcer ou à enrichir leur

mission première d'enseignement, qu'il s'agisse de la transmission des connaissances ou de la formation du futur citoyen ? Trois études conduites par les inspections générales sur des sujets fort divers – l'éducation aux médias, l'association sportive dans les EPLE et les sections internationales – apportent à cette question des éléments de réponse et montrent bien ce que peuvent être les limites, les échecs ou les réussites de ces actions d'ouverture, qu'elles soient culturelles, sportives ou linguistiques.

L'éducation aux médias

Un impératif pour l'École

Comme le souligne le rapport sur *L'éducation aux médias*¹, le développement et la diversification rapides des moyens d'information et de communication de masse rendent incontournable et urgente une réflexion sur la manière dont notre système éducatif doit s'emparer de ces outils. Ce qui se joue ici, c'est d'abord la possibilité pour l'École de poursuivre ses missions traditionnelles d'instruction et d'éducation tout en restant ouverte sur le monde qui l'entoure. Mais c'est aussi sa capacité à s'approprier et à intégrer, en puisant dans son environnement immédiat, tout ce qui contribue à la formation de base des enfants et des adolescents qui lui sont confiés – pour en transformer, en élargir, en cultiver l'usage et le faire ainsi servir à une meilleure intelligence du monde.

Or, à l'heure où la pratique des technologies numériques se généralise, en conférant aux médias des pouvoirs de fascination accrus et en exerçant sur les jeunes générations une influence culturelle souvent bien supérieure à celle des adultes enseignants, l'École a encore du mal à formaliser les concepts et à construire les compétences indispensables à une maîtrise par les élèves de ces nouveaux outils. Malgré l'existence de pratiques et d'initiatives multiples depuis une trentaine d'années, impulsées la plupart du temps par le centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (CLEMI), sous la houlette du ministère, « l'éducation aux médias », parfois contestée dans le cadre scolaire, est demeurée l'affaire de militants et paraît peu présente en tant que telle dans les politiques éducatives. En revanche, autour de l'École, les intervenants se multiplient pour répondre à l'apparition de nouvelles demandes et à l'évolution rapide des besoins.

Pourtant, jamais l'institution scolaire n'avait été interpellée de manière aussi forte et aussi urgente que depuis le développement d'internet et l'influence que celui-ci exerce désormais sur les modes d'apprentissage et sur la circulation des connaissances et des idées. Jamais la possibilité de collecter, de traiter et de diffuser une telle quantité d'informations n'avait été mise à la disposition des élèves. Ce sont les canaux d'accès au

savoir qui se sont déplacés. Cette situation engendre de nouveaux risques et implique de nouvelles responsabilités, vis-à-vis desquelles l'École a très certainement un rôle important à jouer. Comment redéfinir la mission des enseignants face aux formidables mutations en cours ? Comment peuvent-ils accompagner, aider et protéger les élèves dans un accès à l'information qu'ils risquent eux-mêmes de ne pas maîtriser et qui, en tout état de cause, déborde largement les méthodes de travail auxquelles ils ont été formés et habitués ? Est-il raisonnable d'imaginer que l'École puisse répondre seule à l'ensemble des besoins nés de ce nouveau contexte « hyper médiatique » ?

Le système éducatif doit relever ces nouveaux défis. Il n'est pas possible de faire l'impasse sur un domaine de formation qui s'inscrit indiscutablement dans ses missions traditionnelles, à plusieurs titres : donner des éléments de méthode et de réflexion aux élèves afin qu'ils puissent devenir des citoyens avertis et autonomes, qu'ils soient capables de s'adapter aux changements et de maîtriser leur destinée. Une telle ambition passe par une formation aux outils et aux langages qui donnent accès aux savoirs, par une distance intellectuelle et une attitude qu'on a pu qualifier de « participante », s'inscrivant aujourd'hui dans la perspective de « l'éducation à la citoyenneté ».

Dans ce contexte, plus que jamais, le besoin d'axes clairement dessinés se fait sentir, concernant la manière dont nous devons, en France, incorporer les médias aux contenus de nos programmes et à nos pratiques d'enseignement. Il est vrai que, dans le discours officiel, l'importance de l'éducation aux médias, dans la perspective de la formation du futur citoyen, a été soulignée à maintes reprises depuis la circulaire de René Haby en 1976 et la déclaration de Grünwald en 1982¹. Mais sur le terrain, dans les établissements scolaires, peu nombreux sont ceux qui en mesurent les enjeux et savent dire exactement qui en est responsable et dans quels lieux, à quels moments et selon quelles modalités celle-ci doit se réaliser. Les facteurs de résistance et les freins structurels sont multiples. Pour de nombreuses raisons, l'institution scolaire est encore réticente, sur le fond comme sur la méthode, à donner une place adéquate à un enseignement des médias. Comment faire émerger un domaine de compétences dont l'objet se modifie sans cesse et évolue plus vite que sa conceptualisation par les acteurs du système éducatif ?

La « Semaine de la presse et des médias à l'École »

Déjà esquissée depuis trente ans, l'éducation aux médias n'a pas réussi à s'imposer comme une étape obligée des enseignements fondamentaux. L'institution a privilégié une approche événementielle, comme l'organisation, chaque année, de la « Semaine de la presse et des médias à l'École ». Rappelons que cette manifestation constitue un événement national qui mobilise les

1. Déclaration commune sur l'importance et le rôle des médias dans la société contemporaine, adoptée par dix-neuf pays dans le cadre de l'UNESCO, le 22 janvier 1982.

écoles, les collèges et les lycées dans un partenariat aux formes très variées avec les médias régionaux. C'est aussi la plus importante manifestation pédagogique du système éducatif, en nombre d'élèves et d'enseignants impliqués. Dans un premier temps, les titres de la presse quotidienne régionale se sont beaucoup mobilisés, puis ils ont été rejoints par les radios et les télévisions régionales et locales, enfin par les agences de presse et les médias sur internet.

La «Semaine de la presse à l'École», devenue «Semaine de la presse et des médias à l'École», a contribué, par son caractère événementiel, à donner une crédibilité à l'action du CLEMI, dès sa création. Elle fut aussi l'occasion de sensibiliser les recteurs à l'intérêt d'un partenariat avec la presse régionale – partenariat vécu d'autant plus positivement qu'il contribuait à revaloriser l'image de l'éducation nationale dans la perception qu'en avaient les médias. En 2007, plus de 1 500 coupures de presse ont rendu compte de l'événement (radios, télévisions, presse écrite, majoritairement locales, sites internet).

La «Semaine» est toujours un moment d'ouverture privilégié pour la mise en œuvre de partenariats durables. Pour beaucoup d'académies, elle reste le temps fort d'un travail d'éducation par et avec les médias ; pour d'autres, elle est dorénavant le prétexte à un travail plus approfondi et d'une durée bien supérieure à la semaine initiale. Toutefois, même si elle constitue indéniablement un catalyseur de la vie scolaire de certains établissements qui y participent, elle reste encore, dans bien des cas, un événement en rupture par rapport à la norme et au temps scolaires et, malgré un succès incontestable et renouvelé, ne contribue pas à donner l'impression qu'il existe une obligation institutionnelle à aborder les médias dans le cadre des disciplines.

Un nécessaire changement d'échelle

Or, il paraît nécessaire aujourd'hui de passer au stade d'une démarche globale, construite et pilotée. L'enjeu est tel pour le fonctionnement de notre démocratie comme pour les apprentissages fondamentaux (maîtrise des langages, culture générale, esprit critique, autonomie, citoyenneté, qui ne peuvent pas faire l'économie d'une formation minimale à l'usage des médias modernes) que le système scolaire a le devoir de mettre en place les conditions d'une meilleure intégration de ces objectifs aux enseignements existants. Il en a d'ailleurs d'autant plus le devoir que le socle commun des connaissances et des compétences place désormais l'éducation aux médias en tant que telle parmi les missions fondamentales officiellement assignées à l'École. Pour y parvenir, certaines propositions peuvent être avancées.

Avant tout, il paraît indispensable d'exprimer une réelle volonté politique et de réaffirmer au plus haut niveau les principes généraux, les enjeux et les objectifs d'une éducation aux médias dans le cadre de l'École : en clarifier la définition, en rappeler l'obligation et en circonscrire le champ.

Ceci pourrait faire l'objet d'une circulaire aux recteurs et inspecteurs d'académie, leur demandant de créer des conditions favorables et incitatives pour que se développent des pratiques d'éducation aux médias dans le cadre des écoles et des établissements – même si cela doit se faire à des degrés divers selon les niveaux et les disciplines – et en appelant à la responsabilité des enseignants.

Il importe ensuite de ne pas faire de l'éducation aux médias une discipline à part entière, mais une voie «transversante» des disciplines fondamentales. Ceci implique, en premier lieu, dans l'esprit du socle commun, d'effectuer un surlignage des programmes existants, en définissant deux ou trois axes simples qui permettront de faire ressortir clairement, pour chaque discipline, l'ensemble des compétences ayant trait à ce champ d'apprentissage. Ceci implique ensuite, pour ne pas surcharger les emplois du temps des élèves, d'investir les dispositifs transversaux qui fonctionnent déjà dans notre système scolaire.

Pour donner une lisibilité à l'ensemble et permettre notamment d'évaluer les acquis des élèves, en établissant une progressivité pour chaque discipline, l'élaboration d'un référentiel semble nécessaire. Il faudrait veiller à ce qu'il soit construit autour de différentes thématiques ou objets d'étude déjà présents dans les programmes, de façon à ce que l'éducation aux médias soit reliée très étroitement aux enseignements des disciplines et que les professeurs puissent y contribuer plus naturellement et plus volontiers. Il devrait également s'appuyer, autant que faire se peut, sur le socle commun des connaissances et des compétences qui propose déjà un éventail important de savoirs, de capacités et d'attitudes relatifs à ce qu'on appelle l'éducation aux médias.

Afin d'inscrire l'éducation aux médias dans la réalité d'un cursus scolaire, il convient aussi de lui consacrer un temps spécifique, en particulier durant les années de collège, et/ou de l'ancrer dans un lieu de pratique transversale, c'est-à-dire dans une structure existante ou à inventer (centre de documentation et d'information [CDI], salle multimédia, ateliers, etc.). Mais la transversalité ne peut être assurée si l'on ne désigne pas de manière explicite un référent en la matière : le professeur documentaliste semble assez bien placé dans l'établissement pour jouer ce rôle pivot. Le CDI est, en effet, le lieu où l'information et les médias peuvent être le plus facilement accessibles à l'ensemble des membres de la communauté scolaire. Mais si l'on ne veut pas en rester au niveau anecdotique, il faut qu'une telle mission soit cadrée de manière précise et un peu contraignante. Par ailleurs, pour renforcer la visibilité des initiatives existantes, il faudrait les faire apparaître dans le projet d'établissement.

Une éducation *aux* médias, si elle se veut complète, ne peut se faire qu'*avec* les médias, c'est-à-dire en mettant les élèves en situation de comprendre leurs modes de fonctionnement et, pour ce faire, de les utiliser et de les manipuler eux-mêmes. S'il est vrai que les projets doivent trouver dans les disciplines fondamentales des assises théoriques, c'est dans la pratique

que les élèves peuvent parvenir à en prendre conscience et à construire des compétences appropriées. Il apparaît donc impératif de travailler en coopération étroite avec des professionnels des médias et de développer des partenariats qui permettent à la fois de donner du corps aux apprentissages dans le cadre scolaire et de susciter des prolongements autour ou en dehors de lui. Le représentant du CLEMI, placé auprès du recteur, est la personne habilitée pour coordonner ces partenariats à l'échelle de l'académie.

Si l'on considère que l'éducation aux médias doit être dispensée systématiquement à tous les élèves, il importe de développer sa place dans la formation initiale et continue des professeurs, afin de les inciter à utiliser les médias avec leurs élèves, de les persuader des enjeux et de l'intérêt que représente l'usage pédagogique de ces outils pour leur travail et de leur faire connaître les éléments et les ressources indispensables pour dispenser cette éducation. Une formation équivalente devrait être prévue pour tous les personnels d'encadrement, notamment pour les chefs d'établissement qui sont souvent la clef de voûte des initiatives réussies, au niveau des collèges et des lycées. Par ailleurs, les corps d'inspection doivent s'impliquer davantage dans le suivi et l'accompagnement des professeurs, afin de démultiplier les savoir-faire, de valider et de mutualiser les pratiques et d'évaluer les résultats. Il convient donc de renforcer le pilotage pédagogique du dossier, au niveau national comme au niveau académique, en identifiant, notamment, des inspecteurs référents dans chaque académie.

Toutefois, l'École ne peut pas tout faire. Elle doit rester le lieu des apprentissages fondamentaux à partir desquels pourront se développer d'autres compétences, qui trouveront leur domaine d'application hors de l'École, après l'École ou dans la vie future de l'élève. Aussi apparaît-il indispensable de resituer l'éducation aux médias dans un projet culturel global. Elle doit être présente aussi bien dans la vie des établissements que dans les espaces d'éducation non formelle que sont les différents lieux de loisirs collectifs. L'École est concernée, mais également les coéducateurs que sont les parents et les partenaires associatifs gravitant autour d'elle. D'autres ministères ont un rôle à jouer pour contrôler et impulser des politiques éducatives globales et permanentes, en particulier le ministère de la culture et de la communication.

Porter la réflexion sur l'éducation aux médias au niveau des politiques nationales devrait être l'occasion d'une prise de conscience et d'un rappel de la responsabilité éducative sur ce qui entoure l'École. Il ne peut y avoir d'éducation aux médias qui ne soit coéducation aux médias. Celle-ci, dans une certaine mesure, constitue le levier pour faire en sorte que les valeurs de l'École – le souci de l'intelligence et du développement de l'esprit critique – soient partagées par une société et par un monde médiatique qui ont souvent tendance à considérer l'institution scolaire comme une forteresse coupée du monde, mais responsable de nombre de leurs maux.

L'association sportive dans les EPLE

L'enseignement du second degré est marqué par l'existence d'une organisation particulière à notre système éducatif, sans équivalent dans d'autres pays, qui consiste en l'animation d'une association sportive (AS) par les enseignants d'EPS, qui disposent statutairement à cette fin de trois heures dans leur service hebdomadaire.

Des objectifs ambitieux, mais une réalité décevante

Cette organisation, dont les inspections générales ont récemment effectué l'évaluation¹, est régie par un cadre juridique ambitieux et exigeant. En effet, conformément à la loi du 16 juillet 1984 modifiée, tous les établissements du second degré sont tenus de créer une association sportive, obligatoirement affiliée aux « unions ou fédérations sportives scolaires », c'est-à-dire, pour le second degré, l'Union nationale du sport scolaire (UNSS).

Par ailleurs, le décret du 13 mars 1986 relatif aux dispositions statutaires obligatoires des associations sportives scolaires, pris en application de l'article 9 de la loi de 1984, fait une place essentielle aux élèves et aux membres de la communauté éducative. Ainsi, dans les lycées, le comité directeur de l'AS doit comporter 50 % au moins d'élèves élus par l'assemblée générale et 25 % de membres de la communauté éducative (dont les parents d'élèves). Dans les collèges et les lycées professionnels, ces proportions sont ramenées à un tiers. Le texte précise que le président de l'association est obligatoirement le chef d'établissement.

Ce décret définit également le cadre statutaire de l'UNSS, dont l'objet principal est « d'organiser et de développer la pratique d'activités sportives, composantes de l'EPS, et l'apprentissage de la vie associative par les élèves qui ont adhéré aux associations sportives des établissements du second degré » (article 1).

Toutefois, si l'obligation de création d'une association sportive dans les EPLE est globalement respectée, elle ne suffit pas à donner vie à ces structures. Ainsi, en dépit de cette obligation, des trois heures forfaitaires dans le service des enseignants d'EPS, de l'affiliation obligatoire à l'UNSS, de la présidence de droit des chefs d'établissement, cinquante associations sportives étaient en 2006 totalement dépourvues d'adhérents. Mais, surtout, la proportion d'élèves licenciés inscrits dans les établissements du second degré s'avère très faible.

Les associations sportives rencontrent à l'évidence peu de succès dans les lycées d'enseignement général et technologique, qui ne comptent que 12,47 % d'élèves licenciés. Les adultes comme les élèves qui ont été interrogés sur les raisons de cette désaffection mettent en cause la lourdeur

1. *L'association sportive dans les EPLE, op.cit.*

des emplois du temps, l'existence de cours le mercredi après-midi, la participation à des clubs extrascolaires, les difficultés de transport, le désir de se tenir éloignés de « l'École » dès que cela est possible, l'offre d'activités trop peu diversifiées ou le caractère trop « compétitif » des rencontres organisées par l'UNSS.

Avec 11,68 %, la proportion d'élèves licenciés en lycée professionnel est encore plus faible. Parmi les explications fournies ici sont soulignées les mêmes difficultés matérielles que celles des autres lycées, mais aussi, plus particulièrement, les absences dues aux stages en entreprise (qui démobilisent les équipes), le manque de confiance en eux de ces jeunes, l'image dévalorisée qu'ils ont fréquemment d'eux-mêmes, leur volonté de sortir du cadre contraignant de l'École, la difficulté liée à l'effort sur soi, à la concentration, au respect de règles institutionnelles et aussi le complexe physique et psychologique qu'ils peuvent ressentir dans la rencontre officielle avec des lycéens de lycée général et technologique, plus à l'aise dans leur corps, plus expérimentés, plus sûrs de leur réussite personnelle et scolaire.

La fréquentation des associations sportives est également surprenante et décevante quand on l'examine en fonction du critère de l'éducation « prioritaire ». On observe, en effet, la faiblesse des effectifs dans des départements comme l'Hérault, le Nord, la Seine-Maritime, la Meurthe-et-Moselle, le Loiret, le Val-d'Oise et les Yvelines qui comptent, au moins dans certains secteurs, un public défavorisé, voire très défavorisé.

Tout se passe comme si les collégiens de ces départements, alors qu'ils sont confrontés à de graves difficultés personnelles, sociales, scolaires, se désintéressaient tout particulièrement des activités des associations sportives. En d'autres termes, alors que l'État met à disposition des moyens très importants, il se passe quelque chose qui leur paraît suffisamment dissuasif pour les détourner de l'AS.

De même, le taux d'élèves licenciés, qui est de 22,33 % pour les collèges qui ne font pas partie d'un dispositif d'éducation prioritaire, n'est, en moyenne nationale, que de 19,9 % dans les 249 collèges en réseau ambition réussite, alors que les associations sportives devraient être l'un des éléments structurants de la socialisation des jeunes de ces établissements. Ce constat inquiétant conduit à s'interroger sur le rôle des associations sportives dans les banlieues défavorisées et sur l'attitude des élèves « décrocheurs » qui refusent tout encadrement et restent rebelles à l'effort gratuit.

Une vie associative qui n'a pas obtenu le succès escompté

Il convient d'ajouter à ces observations que la participation des élèves au fonctionnement statutaire des AS s'avère le plus souvent formelle. Celui-ci est d'ailleurs rarement conforme au décret du 13 mars 1986. Si les assemblées générales sont réunies dans les deux tiers des cas, c'est très souvent devant des publics très réduits, parfois en présence des seuls adultes concernés (chef d'établissement et enseignants d'EPS). Les parents sont

exceptionnellement présents et très peu nombreux. Quelques assemblées générales élisent consciencieusement des délégués élèves, mais leur rôle d'élus est purement honorifique ou virtuel.

Les comités de direction sont, plus encore que les assemblées générales, des structures formelles. Rares sont ceux qui se réunissent deux fois dans l'année et ces réunions en présence d'élèves élus ne donnent pas lieu à une participation active de ces derniers, réduits au rang de spectateurs. La présence de parents n'a jamais été indiquée lors de ces réunions. En réalité, c'est l'équipe des enseignants d'EPS qui, dans le meilleur des cas, tient lieu de comité de direction. Le fonctionnement statutaire des AS reste donc souvent le domaine exclusif des adultes. Le chef d'établissement, président, cautionne très généralement de telles attitudes. Il est juridiquement paradoxal que les adultes décident, alors que les élèves sont les seuls à payer une cotisation à l'association, donc les seuls réels adhérents.

En outre, le souci de la formation des élèves à la vie associative n'a été rencontré que dans deux projets, les plus élaborés, qui témoignent d'une réelle tentative pour sortir des déclarations d'intention et rechercher les conditions d'organisation et d'action permettant de donner une traduction concrète à ces objectifs. La mission a constaté, en ce cas, sur le terrain, une réussite de cette volonté éducative. Toutefois, les associations sportives en mesure de présenter un projet rédigé ne se rencontrent que dans, environ, la moitié des établissements visités et les documents qu'elles ont élaborés sont très inégaux en volume et en contenu. La plupart du temps, les objectifs affichés se limitent à offrir des activités physiques et sportives variées aux élèves, à permettre à chacun d'atteindre son meilleur niveau et à favoriser la prise de responsabilité.

Ainsi, malgré le titre I des statuts de l'UNSS, qui affiche comme prioritaire l'apprentissage de la vie en société et la prise personnelle de responsabilités par les élèves, les inspecteurs territoriaux constatent que les associations sportives sont rarement intégrées à la vie scolaire, que les élèves sont très peu associés et que l'on cherche le plus souvent vainement l'affichage de l'éducation à la citoyenneté dans leur activité.

L'association sportive scolaire : un « contre-exemple » ?

La cause première de cet échec est sans doute « originelle ». Lorsque le législateur a rendu obligatoire la création d'une association sportive scolaire dans chaque établissement public, avec l'astreinte faite aux chefs d'établissement de présider ces associations et aux agents de l'État d'y exercer une partie de leurs fonctions, il a modifié fondamentalement le sens de l'engagement associatif, acte individuel dans un cadre collectif librement choisi.

Ce volontarisme du législateur est aujourd'hui contredit par les faits. La structure associative n'intéresse en réalité qu'une infime minorité d'acteurs (adultes ou élèves). Elle est perçue comme une contrainte et non comme un espace de liberté ; son fonctionnement statutaire comme une

« corvée » et non comme un exercice de la démocratie. Ce qui fait la force des associations sportives de droit commun, c'est le nombre et la vitalité de l'engagement des bénévoles qui participent à la vie de l'association. Dans les associations sportives scolaires, les seuls « bénévoles » rencontrés sont les élèves adhérents qui paient leur cotisation. Mais les « dirigeants » sont tous des professionnels rémunérés. De plus, ils ne sont pas eux-mêmes adhérents de l'association.

On pourrait aller jusqu'à dire que l'association sportive scolaire peut jouer le rôle d'anti-modèle. Que peuvent, en effet, retenir de positif les quelques élèves qui s'égarent dans les comités de direction d'associations sportives qui ne se réunissent au mieux que deux fois par an, pour n'évoquer que des sujets d'adultes ? Que dire de l'exemple donné aux élèves par des assemblées générales aux discussions absconses, par des rapports formels, par des échanges limités aux adultes sur des sujets décidés par ces derniers ? Peut-on légitimement penser qu'après de telles expériences, les élèves, devenus adultes, vont s'investir dans la vie associative ?

La structure associative « imposée » au sein des établissements scolaires paraît donc représenter une conception datée et, pour tout dire, un échec collectif pour lequel les responsabilités sont partagées :

- une conception nationale « jacobine » du système éducatif ;
- des corps d'inspection qui n'ont pas suffisamment fait porter leurs efforts sur ce sujet ;
- des chefs d'établissement trop souvent passifs, qui se contentent de réunir chaque année une assemblée générale formelle ;
- des enseignants principalement préoccupés de l'encadrement pédagogique et non de l'animation d'une structure associative qui implique les élèves ;
- des IUFM qui ont considéré que la formation des futurs enseignants, qui allaient consacrer quatre années pleines de leur vie professionnelle à animer une association sportive scolaire, pouvait tenir en une heure ;
- les fédérations de parents d'élèves, volontaires pour que figure dans les textes réglementaires la présence des parents dans les comités de direction des AS, mais qui ont oublié de mobiliser leurs adhérents sur ce point.

Il faut enfin souligner que vouloir faire cohabiter dans le fonctionnement de cette association des élèves, des enseignants, des parents et le chef d'établissement contribue à une confusion des rôles. Cette cohabitation ne peut conduire qu'à l'échec du mode associatif, pour trois raisons au moins.

- La première tient à la nature des relations actuelles entre les élèves et « l'administration ». Pour certains élèves, et notamment ceux qui sont en échec scolaire, le chef d'établissement, les professeurs, représentent l'autorité, ceux qui évaluent, ceux qui peuvent sanctionner, voire exclure. La coopération entre élèves et adultes de la communauté éducative apparaît ici presque « contre nature ».

– La seconde porte sur les modalités pratiques de la collaboration : à quelle heure, avec quelle périodicité le président doit-il réunir le comité de direction de l'AS ? Comment le faire en respectant les contraintes des élèves (devoirs, déplacements) ?

– La troisième raison porte sur le « pourquoi faire ? ». Trop souvent, le comité de direction consiste, comme on l'a dit, à faire des élèves les témoins muets de questions qui concernent les adultes. Cet exercice ne peut évidemment pas les intéresser longtemps.

Il est temps de reconnaître que les intentions louables qui souhaitaient promouvoir la vie associative sportive ont été battues en brèche par leur caractère contraignant et qu'elles n'ont pas porté les fruits escomptés. Aussi faut-il remettre à plat l'ensemble des textes qui fondent ce projet et reconsidérer les moyens d'atteindre l'objectif initialement fixé, qui est toujours de favoriser le développement de la vie associative au sein des EPLE.

Repenser la vie associative au sein des associations sportives scolaires

Deux sortes de dispositions pourraient être prises pour donner un nouvel essor aux associations sportives.

Les premières devraient viser à refonder le cadre juridique. À cet égard, les inspections générales recommandent de supprimer l'obligation pour chaque EPLE de constituer une association sportive ; de permettre à l'association sportive de choisir librement son président ; de laisser celle-ci décider souverainement des éléments de son statut et, notamment, de la composition de son comité de direction, conformément à la loi de 1901 ; enfin, de lui donner le choix de s'affilier ou non à l'UNSS.

Les secondes dispositions devraient permettre de rénover l'approche pédagogique et didactique.

Il s'agit d'abord, en prenant appui sur les éléments de référence qu'apporte le socle commun des connaissances et des compétences, de régénérer la vie associative. La particularité de l'apprentissage de la vie associative est qu'il peut partir de la pratique pour aller vers la théorie. Cet apprentissage peut donc revêtir des formes très concrètes. Elles réclament de mettre les élèves dans une démarche de projet collectif. La nature, l'importance, le nombre d'acteurs, la durée, la complexité de cette démarche constituent autant de variables pédagogiques permettant d'ajuster la situation aux capacités des élèves. Le point le plus important est de leur faire confiance, de leur donner la possibilité de prendre des initiatives, d'exercer des responsabilités, l'adulte ne devant ici être qu'un facilitateur ou un accompagnateur. Pour développer et généraliser de telles démarches, des modalités de fonctionnement fondamentalement différentes doivent être introduites dans la conduite de l'association sportive scolaire.

En second lieu, l'apprentissage de la vie associative réclame que les élèves soient placés dans des démarches de projet collectif. La vie de l'association sportive scolaire doit donc s'organiser en conséquence. Le recours à des structures formelles de comités de direction associant adultes et élèves n'est qu'une modalité d'organisation. L'essentiel réside dans la conception du projet associatif.

Or, au cours de leurs visites d'établissements, les inspecteurs généraux n'ont pas trouvé de projets d'AS intégrant spécifiquement la mise en projet collectif des élèves. Ceux qu'ils ont pu consulter, conçus par les adultes pour les adultes, cherchent surtout à intégrer les orientations du projet d'EPS et du projet d'établissement. Certains y parviennent au prix d'un travail de rédaction souvent artificiel. Mais les objectifs restent toujours très imprécis, sans jamais indiquer clairement les valeurs de référence, les finalités poursuivies, les objectifs généraux et les objectifs spécifiques visés, les actions mises en œuvre pour les atteindre, les indicateurs permettant leur évaluation. Il faut donc passer de cette pratique sans réel débouché à des actions concrètes, impliquant les élèves et conduisant à des acquisitions de compétences.

Enfin, les lacunes constatées dans l'apprentissage de la vie associative laissent supposer que la formation initiale et continue des enseignants d'EPS, principaux acteurs concernés, n'a pas pris en compte cette dimension, pourtant essentielle, de leur mission. On a déjà rappelé que la carrière d'un enseignant d'EPS peut être consacrée pour 15 % de celle-ci à l'animation des associations sportives scolaires. Pour susciter de nouvelles approches éducatives parmi les équipes pédagogiques, un effort résolu de formation est donc indispensable. Il nécessite une prise de conscience de la part des IUFM. L'année de stage des lauréats des concours doit être mise à profit pour préparer les jeunes professeurs à leurs futures missions dans le cadre des AS. Mais il sera également nécessaire de consentir un effort appuyé de formation continue pour faire évoluer les pratiques des enseignants en fonction à l'heure actuelle.

Les sections internationales

Sur la période 1985-2006, le développement de programmes communautaires d'échanges dans le champ scolaire a conduit l'institution à renforcer nettement l'apprentissage des langues vivantes par les élèves et, plus largement, leur ouverture internationale. Celle-ci se manifeste à la fois dans l'enseignement général, avec le développement du dispositif des «sections européennes», et dans l'enseignement professionnel, avec, notamment, l'organisation accrue de stages à l'étranger. De même, la mise en place de diplômes professionnels (en premier lieu des BTS) à référentiel européen conduit à la construction de réseaux européens d'établissements pour la préparation de ces diplômes.

À tout ceci s'ajoute un autre dispositif, qui a fait preuve, ces dernières années, d'un réel dynamisme, mais qui reste mal connu, mal contrôlé et

pour lequel on constate une multiplication de projets : celui des sections internationales. Aussi, les inspections générales ont-elles réalisé un bilan complet de son fonctionnement et formulé des propositions¹ pour favoriser le développement de cette forme d'enseignement des langues et des cultures, prévu par la loi d'orientation et de programme du 23 avril 2005.

Un dispositif en essor, mais encore méconnu

Les sections internationales scolarisent des élèves français et des élèves étrangers, dans les écoles, les collèges et les lycées, pour leur permettre d'acquérir ensemble une formation impliquant l'utilisation d'une langue étrangère dans certaines disciplines (langue et littérature, histoire et géographie en l'état actuel des textes). La formation dispensée a pour objet de faciliter l'intégration et l'accueil d'élèves étrangers dans le système éducatif français et de former des élèves français à la pratique approfondie d'une langue étrangère, en particulier par l'utilisation de cette langue dans ces disciplines. Les activités périscolaires organisées toute l'année contribuent à cette formation de grande qualité qui associe étroitement langue et culture. C'est la raison pour laquelle on trouve dans ces sections des enseignants français, mais aussi et surtout des enseignants étrangers.

Les sections internationales, qui comptent aujourd'hui environ 17 400 élèves scolarisés en France et environ 7 300 à l'étranger, ont connu ces dernières années une réelle dynamique. En six ans, elles ont progressé de 32,4 %. Concernant le second degré, la progression est de 35 % en lycée depuis 2000 (+ 89 % en dix ans) et de 40 % en collège (+ 117 % en dix ans). Dans le premier degré, elle est de 19,5 % sur la même période.

Des sections internationales existent dans dix-huit académies, mais en nombre très inégal – de une à onze nationalités – et selon des modalités diverses. Ainsi, les trois niveaux (lycée, collège et école) ne sont représentés que dans la moitié des académies pour l'anglais, dans six académies pour l'espagnol, dans quatre académies pour l'italien et l'allemand. Dans plusieurs académies, il n'y a qu'une section, alors que l'académie de Versailles regroupe, à l'opposé, près du tiers des effectifs, suivie de celles de Lyon (14,3 %) et de Nice (9,5 %). On note une forte domination de la langue anglo-américaine qui représente plus de la moitié des effectifs ; viennent loin derrière les sections espagnoles (16,8 %) et allemandes (12,4 %).

Toutefois, les sections internationales demeurent mal connues du grand public, voire des personnels de direction et des enseignants. Certains recteurs donnent à entendre qu'elles ne font pas partie, à leurs yeux, de la carte des langues, ce dont on peut s'étonner. Leur autarcie repose pourtant davantage sur l'opacité de leur image que sur l'étanchéité de leur statut. Leur parenté de projet avec les sections européennes (dont on a réaffirmé les objectifs de renouvellement pédagogique, de connaissance approfondie

1. *Les sections internationales, op.cit.*

de la civilisation, de dynamisation des échanges entre pays et de fondation d'une citoyenneté européenne) favorise au contraire la fluidité du passage d'un dispositif à l'autre.

Sections internationales et sections européennes

Rappelons que les sections européennes ou de langues orientales ont pour vocation de proposer, à partir de la classe de quatrième (dans certains cas dès la sixième), un enseignement ouvert sur les pays étrangers par l'apprentissage renforcé d'une langue étrangère, l'enseignement dans cette langue d'une discipline non linguistique et la connaissance approfondie de la culture du pays de la section.

À la rentrée 2005, plus de 180 000 élèves étaient inscrits dans 3 944 sections européennes ou de langues orientales dans des établissements publics ou privés sous contrat d'association : 26 % des collèges, 34 % des lycées d'enseignement général et technologique et 9 % des lycées professionnels possèdent des sections européennes ou de langues orientales.

Dans le rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, il est envisagé d'augmenter de 20 %, d'ici à 2010, le nombre de sections européennes au collège et au lycée.

En lycée professionnel, la finalité d'une section européenne doit être, tout autant que la compétence linguistique, l'acquisition de compétences professionnelles et culturelles obtenues grâce aux contacts avec l'étranger. À la rentrée 2005, on comptait plus de 7 900 élèves de lycée professionnel scolarisés dans les sections européennes.

Ce qui caractérise les sections européennes sur le plan pédagogique, c'est la discipline non linguistique (DNL) qui, à partir de la classe de seconde, décentre l'apprentissage de la langue, cette dernière devenant instrument de connaissance et de travail d'une discipline (l'histoire, par exemple). Le dispositif prend tout son sens dans un système qui a enfin réalisé la mise en place de l'apprentissage des langues dans le premier degré. Est-il concevable qu'un élève apprenne la langue « pour la langue » depuis le CP jusqu'à la terminale ? Dans l'acquisition de la langue étrangère, la DNL constitue un passage à la vitesse supérieure, d'abord parce qu'elle la suppose assez largement acquise, ensuite parce qu'elle introduit l'approfondissement culturel. Cette pratique est indispensable au lycée, quand on sait que la plupart des écoles de commerce et des écoles d'ingénieurs donnent un ou plusieurs cours en anglais. Elle doit, en outre, permettre à l'étudiant de faire des stages et des études à l'étranger.

Les différences majeures entre sections européennes et sections internationales sont donc, à ce jour :

- la présence dans la section internationale de ressortissants étrangers, de locuteurs natifs et d'élèves à parcours international, ce qui confère à l'enseignement un caractère plus immersif et multiplie les modèles linguistiques ;

- l'étude de la littérature étrangère en plus de la DNL pour la section internationale, la discipline enseignée en DNL étant toujours l'histoire-géographie pour la section internationale en l'état actuel des textes, alors qu'il peut s'agir d'autres disciplines pour la section européenne;
- l'importance du périscolaire (nombre et diversité des activités assurées ou hébergées par l'établissement ou poursuivies en dehors);
- des méthodes pédagogiques pratiquées par des professeurs natifs et issus de systèmes scolaires différents;
- une certification spécifique au baccalauréat, avec deux épreuves écrites et orales pour la section internationale, qui prépare à l'option internationale du baccalauréat (OIB); les sections européennes sont, elles, reconnues au baccalauréat par la « mention européenne », sanctionnant une épreuve écrite et une épreuve orale.

Un atout pour l'attractivité des territoires et un laboratoire pédagogique

Le développement des sections internationales est devenu un atout pour la compétitivité et l'attractivité des territoires. Les collectivités locales, en partie à la suite de la décentralisation des établissements qui étaient restés à la charge de l'État¹, s'intéressent à ce dispositif. Le département des Yvelines, notamment, est très volontaire dans ce domaine. L'existence des sections est mise en avant pour attirer des entreprises ou encore des chercheurs. Inversement, la présence d'importantes communautés étrangères joue dans la création de sections; c'est par exemple le cas en Bretagne, à Rennes, où a été créée une section britannique. La construction d'une école internationale, accueillant 1200 élèves de vingt nationalités différentes, par le conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, dans le cadre de sa participation au projet scientifique international ITER², est un autre exemple de cette implication des collectivités locales.

Les sections internationales constituent également une forme particulièrement originale d'enseignement des langues. En effet, leurs élèves présentent des modèles linguistiques authentiques très divers. Contrairement au modèle unique de référence (celui du professeur ou du seul élève bilingue de la classe), cette diversité produit un phénomène dynamique d'entraînement et de « désinhibition ». Dans les grands bassins cosmopolites comme Saint-Germain-en-Laye, Ferney-Voltaire ou Valbonne, plusieurs sections internationales se sont développées d'emblée, créant ainsi une dynamique particulière, un effet « campus ». Les élèves de diverses nationalités y parlent plus de langues qu'on n'en enseigne et, par là même, naît un phénomène « babélien », incitant les uns et les autres à communiquer dans plusieurs langues selon l'occasion. On peut parler d'effet cumulatif.

1. Établissements internationaux de Buc, Saint-Germain-en-Laye, Sèvres, Strasbourg, Valbonne.

2. *International Thermonuclear Experimental Reactor*.

À cela s'ajoute la place du péri scolaire, qui est une caractéristique forte des sections internationales, quelle que soit leur échelle et quelle que soit la forme que ce péri scolaire puisse revêtir. Toutes proposent des activités théâtrales, souvent sous forme de clubs, avec représentations annuelles. Les fêtes et les voyages (pas seulement en pays étranger) jouent aussi un rôle important et constituent le complément indispensable de l'enseignement. À cet égard, le lycée à sections internationales est très ouvert, au sens propre comme au sens figuré.

Ces trois grands axes des activités péri scolaires, le théâtre (et avec lui les divers cercles de parole), les fêtes et les voyages, remplissent une triple fonction. Outre qu'ils approfondissent la connaissance de la culture étudiée, ils sortent l'apprentissage de la classe et placent l'apprenant dans une situation naturelle de communication, où ses productions ne seront pas évaluées, même si elles peuvent être valorisées. Enfin, ils donnent une identité aux sections et à l'établissement et cet ancrage identitaire soutient la motivation et suscite l'émulation.

C'est pourquoi les sections internationales apparaissent bien comme des laboratoires de la nouvelle politique des langues. À cet égard, leur visite pourrait être recommandée aux inspecteurs comme aux formateurs, car si leurs conditions de recrutement exceptionnelles leur permettent des résultats qui ne le sont pas moins (notamment un taux de réussite au baccalauréat de l'ordre de 100 %), les pratiques pédagogiques qui y sont expérimentées sont souvent « exportables » en milieu francophone et les objectifs réalisés peuvent constituer un repère – en particulier, la gestion de classe, l'entraînement à l'oral et plus précisément à la communication ou encore la précision de l'évaluation, qu'elle soit une auto-évaluation, une évaluation mutuelle ou une évaluation plus traditionnelle.

Revoir et développer le dispositif existant

Pour l'ensemble de ces raisons, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École prévoit le développement accéléré des sections internationales. Pour y parvenir et remédier, au préalable, aux dysfonctionnements constatés dans le dispositif actuel, plusieurs orientations mériteraient d'être retenues.

En premier lieu, il importe de clarifier les dispositifs d'enseignement des langues vivantes dont tous les partenaires, mais aussi les familles soulignent la complexité. Définir ou redéfinir nettement les objectifs de chaque dispositif, mettre en cohérence au moins les sections internationales, les sections européennes et les sections *Abibac*¹ constituerait un progrès important. À cette fin, il faudrait envisager un texte unique présentant l'ensemble de ces dispositifs, en ne conservant que ce qui fait leur réelle spécificité.

1. L'*Abibac*, délivrance simultanée de l'*Abitur* allemand et du baccalauréat français, est préparé dans une cinquantaine de lycées en France et en Allemagne. L'objectif affirmé en 2004 par le Conseil des ministres franco-allemand est d'étendre cette préparation à l'ensemble des académies et des *Länder*.

Ce texte traiterait notamment des passerelles entre dispositifs. En effet, on regrette souvent l'absence de telles passerelles entre les sections internationales et les sections européennes. Actuellement, les élèves qui ne peuvent poursuivre leurs études dans une section internationale, parce qu'ils sont amenés à changer d'établissement ou d'académie ou encore conduits à se réorienter, par exemple vers l'enseignement professionnel, ne sont pas nécessairement accueillis, comme cela pourrait et devrait être le cas, dans une section européenne. Il importe donc que ces élèves puissent conserver leurs acquis et retrouver une continuité dans l'enseignement qu'ils ont commencé.

Le cadre juridique des sections internationales est également à revoir. Certes, le décret du 28 septembre 2006 a résolu certains des problèmes que posait le décret fondateur de mai 1981, notamment en supprimant les quotas (au moins 50 % d'élèves français et 25 % d'élèves étrangers) que ce dernier imposait. Mais les modifications qu'il apporte ne sont pas toutes satisfaisantes et ne clarifient pas plusieurs points (la définition d'une section internationale et son mode de fonctionnement, les critères de création). De même le statut des professeurs étrangers enseignant en sections internationales continue de poser problème, la réforme envisagée du décret sur les enseignants associés ne répondant pas aux besoins de ces sections. Par ailleurs, le fonctionnement administratif de celles-ci demeure trop souvent illégal : quelques règles doivent être rappelées et la situation de certains établissements doit faire l'objet de dispositions particulières.

Enfin, le pilotage des sections internationales est à redéfinir entre la direction générale de l'enseignement scolaire et la direction des relations européennes, internationales et de coopération, mais aussi au niveau académique dans le cadre de la commission académique. Il conviendra de préciser les critères de création des sections, tels que le choix des territoires, le public potentiel, le vivier d'enseignants « natifs », la cohérence dans les établissements ou leur réseau.

Ces problèmes résolus, l'expansion des sections internationales peut être envisagée, soit par la création de nouvelles implantations (du fait de l'accroissement de la mobilité de l'emploi au niveau international, il existe actuellement de nombreuses demandes d'ouverture), soit par le développement interne des sections existantes. Beaucoup de sections, anglophones en particulier, refusent des élèves à chaque rentrée, faute de place. Si on leur permet d'augmenter leurs effectifs, on peut élargir la passerelle vers les sections européennes, ce que font déjà volontiers les établissements qui possèdent les deux dispositifs. Assurer le passage des sections internationales vers les sections européennes au cas où l'élève se sentirait débordé est aussi un facteur de nature à encourager les élèves qui voudraient tenter la section internationale, mais s'inquiètent d'un échec possible.

Reste à remarquer que si les sections internationales ouvrent les frontières, rassurent les familles de cadres nomades quant à la poursuite d'études secondaires de leurs enfants et que si le biculturalisme y est découvert

à travers les individus eux-mêmes, il ne faut pas les prendre pour ce qu'elles ne sont pas : un passage obligé pour nos élèves désireux d'entreprendre des études à l'étranger. Dans cette perspective, les sections européennes, le dispositif Comenius et les multiples stages en entreprise qui ont lieu dans les sections de technicien supérieur (STS) peuvent fournir une réponse plus précise, flexible et ponctuelle à ce besoin, qui revêt lui-même des formes multiples.

Quels que soient le rythme et les modalités de l'expansion des sections internationales, il importe qu'elles conservent leur spécificité, à savoir une dynamique bien particulière, qui repose sur une population scolaire linguistiquement et culturellement hétérogène, permettant la confrontation d'élèves et d'enseignants d'origines différentes, de parcours différents, de cultures différentes, et sur des pratiques pédagogiques parfois expérimentales et toujours immersives.

L'établissement, acteur majeur de la stratégie éducative locale et des politiques de formation

L'ouverture progressive de l'établissement sur un horizon qui n'est plus étroitement scolaire, même s'il lui reste connexe, fait de lui aujourd'hui, dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités, l'un des acteurs majeurs des stratégies éducatives et culturelles développées localement.

Parallèlement, une autre idée fait son chemin : la formation ne se réduit pas à la formation initiale que dispense le système éducatif. Elle englobe aussi une formation continuée tout au long de la vie et reconnue comme un droit individuel pour chacun, ainsi que le rappelle la loi 2004-391 du 4 mai 2004, relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

Le rôle socioculturel de l'établissement

Même s'il s'agit de sa mission première, le rôle de l'établissement n'est plus seulement de transmettre des savoirs. L'évolution de l'environnement social et culturel exige de lui qu'il intervienne à la fois comme « producteur » de lien social dans l'espace du territoire et « fournisseur » de ressources culturelles en partenariat avec la collectivité.

Un créateur de lien social

Les travaux menés par les inspections générales dans le cadre des évaluations de l'enseignement dans les académies font apparaître, de façon récurrente, une demande croissante d'action sociale de la part des EPLE. Celle-ci résulte de trois ordres de difficultés, dont le poids s'est singulièrement accru à mesure que s'opérait une massification du système éducatif : les difficultés sociales des familles (chômage, logement, familles monoparentales, familles recomposées, etc.) ; la santé des élèves (addictions, obésité, nutrition, etc.) ; enfin – en corollaire, le plus souvent, de ces deux premières séries de problèmes – un mal-être en progression chez les jeunes en cours de scolarité. Celui-ci se traduit par des attitudes de repli sur soi (refus de l'École, du dialogue, voire attitudes suicidaires) ou par l'apparition de conduites violentes.

Devant la montée de ces phénomènes et malgré la bonne volonté, voire la sollicitude, de ses acteurs, l'EPLE, dans son mode de fonctionnement traditionnel, reste trop souvent démuni. L'effectif réduit de personnels sociaux et de santé, la stagnation ou la baisse des fonds sociaux, le manque de formation spécifique des personnels d'éducation et du corps enseignant à la prise en charge psychologique ou à la « gestion de crise » : ces faiblesses ou ces lacunes nuisent à la construction d'une véritable stratégie d'établissement, qui permette à celui-ci d'anticiper, de résoudre et de suivre ces difficultés.

L'attente demeure donc forte. Une réponse appropriée ne peut être trouvée que dans un traitement éducatif global du jeune en difficulté. Elle requiert dès lors une collaboration active entre l'établissement et ses multiples partenaires locaux (collectivités territoriales, associations, caisses d'allocations familiales [CAF], etc.), comme entre l'éducation nationale et les ministères sociaux.

Une telle ambition est portée, dans le cadre de la loi de cohésion sociale de 2005 et de la politique de la Ville, par les dispositifs dits de « réussite éducative ». On peut regretter toutefois, comme on l'a vu plus haut, que la coordination des efforts entre ces dispositifs et le projet des réseaux ambition réussite de l'éducation nationale ne soit pas toujours plus étroite : elle reste en effet souvent dépendante des habitudes locales de travail collaboratif, dans lesquelles le rôle spécifique de l'établissement et l'investissement personnel de sa direction occupent une place déterminante.

On peut aussi observer que ces actions coordonnées concernent prioritairement les zones urbaines sensibles (ZUS), tout comme, dans le cadre du dispositif ambition réussite, les EPLE implantés dans les quartiers urbains difficiles ou les ZEP bénéficient d'une attention particulière de l'éducation nationale. Dès lors, les établissements situés en milieu rural ne peuvent le plus souvent que faire face avec les « moyens du bord », d'autant plus difficilement qu'ils n'atteignent pas toujours une taille critique. Leur rôle social, dont l'importance est réelle (lutter contre le manque de mobilité et l'isolement, développer l'ambition scolaire, prendre en charge une

misère sociale et familiale souvent dissimulée), n'est alors assumé qu'au prix d'un effort méritoire de l'ensemble des équipes de l'établissement.

Au total, pour l'EPL, la tâche est lourde en ce domaine, au moment où la demande se fait sans cesse plus forte et où les distinctions confortables entre la mission de transmission du savoir et celle de prise en charge individuelle des difficultés scolaires n'ont désormais plus cours.

L'établissement est ainsi appelé à être un des lieux majeurs de création ou de maintien du lien social : à ce titre, il est impliqué dans des opérations hors temps scolaire (accompagnement à la scolarité, dispositif « École ouverte » en période de congé, etc.) et dans la mise en œuvre des politiques de prévention. En zone rurale, comme dans les quartiers urbains sensibles, il est parfois l'un des derniers services publics présents, voire admis, sans doute le plus visible, le mieux reconnu et le mieux accepté. Cela lui confère une responsabilité particulière : il est, sur ce terrain, aussi attendu qu'observé.

Cette attente à l'égard de l'établissement se traduit par l'attention et le soutien que les collectivités territoriales (et pas seulement celles de rattachement) apportent à l'EPL, à son développement et à son rayonnement. Nombre d'entre elles s'efforcent, en allant au-delà de leur strict champ de compétence, de soutenir, par des moyens divers et notamment financiers, les actions entreprises par les établissements (communication, animation culturelle et sportive, ouverture internationale). Il n'est pas rare aussi de voir ces collectivités construire une offre culturelle locale en faveur des élèves de l'établissement. Celui-ci doit dès lors assumer, avec ses moyens propres, et parfois non sans difficultés, la mise en œuvre de ces opérations sollicitées ou soutenues par la collectivité.

Une ressource culturelle pour le territoire

En retour, l'EPL constitue, pour son environnement, un lieu de socialisation et de ressources culturelles, qui prennent corps au travers des actions conduites en partenariat avec les collectivités territoriales. Ces opérations, qu'elles soient culturelles, linguistiques, voire sportives, sont en général médiatisées dans les pages locales de la presse régionale. Ainsi, l'engagement et le dynamisme du collège ou du lycée rejaillissent sur la collectivité territoriale avec laquelle il collabore.

Cette nouvelle « frontière » de l'EPL n'est pas toujours aisément franchissable. Certains établissements scolaires ne disposent pas de lieu adapté ni des moyens humains et techniques pour pouvoir jouer ce rôle d'acteur culturel sur le territoire. Deux raisons expliquent parfois cette situation : d'une part, le manque de ressources suffisantes (en disponibilité et en compétences) susceptibles d'être consacrées par l'EPL à cette dimension culturelle extérieure ; d'autre part, dans certains cas, le choix propre de la collectivité territoriale, qui peut souhaiter appuyer sa politique culturelle sur des lieux spécialisés pour lesquels elle a consenti d'importants investissements (salles polyvalentes, centres culturels).

Néanmoins, de nombreux EPLE disposent d'installations (amphithéâtre, salle de spectacle, plateau sportif) qui sont mises régulièrement à la disposition des associations locales pour la pratique d'activités culturelles et sportives (souvent à la demande de la collectivité, avec laquelle une convention est passée). Il conviendrait toutefois, à l'avenir, de dépasser la seule mise à disposition de locaux pour concevoir avec les partenaires territoriaux une réelle « coanimation » de la vie culturelle locale. C'est un domaine que les projets d'établissement ne devraient pas négliger et dans lequel beaucoup d'enseignants (professeur documentaliste, professeurs d'EPS en particulier) devraient trouver à s'investir. Le chef d'établissement pourrait « spécialiser » son adjoint ou un enseignant dans le montage et la gestion de ces partenariats. Sans doute de telles activités génèrent-elles pour les équipes de l'établissement un surcroît de travail et pour sa direction une inquiétude quant au poids de la responsabilité engagée. On mesure néanmoins le profit que peut en tirer l'EPLE à l'heure où la décentralisation se traduit chaque jour davantage dans les faits.

L'établissement et l'apprentissage tout au long de la vie : le lycée des métiers, la VAE et les GRETA

Dans le cadre de ce mouvement en profondeur de décentralisation, des compétences accrues ont été données aux collectivités territoriales, et tout particulièrement aux Régions, en matière d'apprentissage, de formation professionnelle et de formation continue. Pour autant, le législateur n'a pas cherché à introduire une césure forte entre une formation initiale qui resterait pour l'essentiel du ressort de l'État et une formation continuée qui relèverait des exécutifs locaux. Au contraire, les établissements sont appelés à jouer un rôle dans l'osmose souhaitée entre les deux types de formation.

Le lycée des métiers

Le label « lycée des métiers », rappelé par l'article 33 de la loi d'orientation et de programme d'avril 2005, a précisément pour objet d'encourager, autour d'un ensemble cohérent de métiers du même secteur professionnel, la coexistence de plusieurs voies de formation (formation initiale sous statut scolaire, formation initiale par apprentissage, formation continue). Ces diverses voies sont offertes par le lycée seul ou au travers de conventions de partenariat avec d'autres établissements qui disposent de formations complémentaires dans la filière considérée.

La validation des acquis de l'expérience

En coordination avec les services académiques concernés, ces établissements (ainsi que d'autres lycées généraux et technologiques ou professionnels) concourent au fonctionnement du dispositif académique de validation des

acquis de l'expérience (DAVA), pour les diplômés qui constituent leur offre de formation. L'établissement assure l'accueil et l'information des candidats ; il leur fournit aide et accompagnement. Les enseignants sont fréquemment sollicités pour participer aux jurys de certification. Succédant à la validation des acquis professionnels créée en 1992, le dispositif actuel, dont les inspections générales ont dressé un premier bilan en 2005¹, a été institué par la loi de modernisation sociale de février 2002. Tous les diplômés et titres à finalité professionnelle sont désormais ouverts à cette voie de certification. Le bilan dressé en 2005 apparaît satisfaisant, puisque de 2002 à 2004, le nombre de dossiers déposés a plus que triplé et celui des certifications délivrées a été multiplié par 2,5. Pourtant le nombre des candidats informés ne représentait encore en 2005 que 0,5 % de la population active et le nombre de certifications que 30 % des diplômés délivrés aux stagiaires de formation continue dans les GRETA.

Les groupements d'établissements

Les GRETA constituent l'outil majeur dont dispose le système éducatif pour atteindre ses objectifs en matière de formation continue. Ils sont nés en 1973 dans le droit fil de la législation de 1971 instituant la formation continue des adultes en France. Le ministère de l'éducation nationale s'est appuyé sur une structure en réseau, afin de répondre au plus près aux besoins locaux tout en jouant sur la synergie offerte par les ressources matérielles et humaines de milliers d'établissements scolaires. Aujourd'hui, les prestations proposées par les 258 GRETA ne se limitent pas à la mise en place de formations : la personnalisation des parcours de professionnalisation des adultes salariés ou en recherche d'emploi est un élément central de leur mission.

Cependant, si les besoins dans ce domaine sont de plus en plus pressants du fait des lois de janvier 2002 sur la modernisation sociale et de mai 2004 sur la formation professionnelle, l'activité des GRETA, récemment examinée par les inspections générales², ne cesse de décroître depuis le début de la décennie 1990 : 111 millions d'heures/stagiaires en 1990, 62 millions en 2004.

Ces difficultés, qui se sont aggravées dans les années récentes, résultent notamment de l'absence de personnalité morale des GRETA et d'une insuffisante professionnalisation de leurs responsables.

L'absence de personnalité morale des GRETA conduit, en effet, à une prééminence de l'EPL support du groupement, mal vécue par les partenaires du réseau qui, dès lors, limitent leur investissement. Les fonctions d'ordonnateur ou de président du GRETA sont d'autant plus délicates

1. *La validation des acquis de l'expérience à l'éducation nationale*, rapport, IGEN-IGAENR, novembre 2005, consultable sur internet.

2. *La situation des GRETA*, IGEN-IGAENR, juin 2006, consultable sur internet.

à assurer que le statut juridique « hybride » de ce dernier leur impose de satisfaire à des contraintes d'ordre public, dans lesquelles le conseil régional, désormais seul commanditaire public en formation continue, joue pourtant un rôle déterminant. Dans ces conditions, certains groupements peuvent se trouver dans une situation financière extrêmement difficile, parfois à la limite de la cessation de paiement. Or, le GRETA et au premier chef son président en sont estimés légalement responsables.

Par ailleurs, la logique de pilotage d'un GRETA est différente de celle qui prévaut pour un EPLE. Si les autorités académiques incitent fortement les chefs d'établissement à assumer les fonctions d'ordonnateur ou de président de GRETA, les charges administratives qui en résultent pour eux sont particulièrement lourdes : elles les mettent en situation de responsabilité à l'égard de personnels aux statuts multiples, générateurs de contentieux éventuels, parfois difficiles à gérer. Les chefs d'établissement, qui assurent, avec l'assistance de leur gestionnaire, la présidence d'un GRETA sont donc souvent peu préparés professionnellement à assumer une telle fonction.

Dès lors, on est en droit de s'interroger sur la possibilité d'attribuer la mission de service public de « formation tout au long de la vie » à une structure *ad hoc* (établissement public administratif, établissement public à caractère industriel et commercial ou groupement d'intérêt public) qui associerait, bien évidemment, les EPLE.

Dans un tel schéma, il conviendrait aussi de veiller à ce que les missions de « formation initiale » et de « formation continue » soient accomplies de façon moins étanche qu'aujourd'hui : il demeure, en effet, difficile de dégager des synergies et de faire bénéficier la formation initiale de réelles plus-values, en termes de transfert d'expérience pédagogique, d'ouverture ou encore de notoriété de l'établissement.

L'établissement « hors les murs » : la dilatation du temps et de l'espace scolaires

Une organisation traditionnelle du système éducatif aujourd'hui remise en cause

Plusieurs mouvements de fond ont affecté depuis une dizaine d'années l'organisation du système éducatif.

Différenciation et individualisation

En premier lieu, pour un système éducatif qui avait su réussir l'étape de la massification, mais dont les résultats continuent à piétiner depuis le début des années quatre-vingt-dix¹, l'ambition de réussite pour tous et, de ce fait, la prise en charge individuelle de la difficulté scolaire sont apparues progressivement comme une priorité. Ce changement de perspectives est opportunément rappelé par la loi d'orientation de 2005. Il se traduit aujourd'hui par la mise en place de dispositifs appropriés – tels les PPRE –, par un encouragement à la différenciation pédagogique et par le développement des actions d'aide, de soutien et plus récemment « d'accompagnement éducatif » internes au système scolaire. Cet infléchissement des priorités n'est pas sans conséquences sur l'organisation de l'École – missions de l'enseignant, temps de service et de présence dans l'établissement et grille horaire des enseignements – comme l'ont rappelé les deux audits de modernisation menés récemment sur le collège et sur le lycée².

Les collectivités territoriales et l'accompagnement à la scolarité

Mais l'institution n'est plus seule à faire de la lutte contre l'échec scolaire sa priorité. Les responsabilités croissantes en matière de formation confiées aux collectivités territoriales et le souci légitime de celles-ci d'assurer un développement social harmonieux sur leur territoire les ont conduites à pénétrer de façon significative sur le terrain de la réussite scolaire. Elles ont multiplié, à cet égard, avec le concours du secteur associatif, les initiatives en matière d'accompagnement à la scolarité³. Ces dispositifs, sur lesquels les inspections générales se sont récemment penchées⁴, sont financés pour l'essentiel par les collectivités locales et les CAF avec le concours de soutiens publics. Ils sont conformes aux dispositions de la seconde « charte de l'accompagnement à la scolarité » signée en 2001 et sont déployés, selon les cas, avec ou sans la collaboration du système éducatif public. Ce dernier voit ainsi entrer de nouveaux acteurs dans un domaine pédagogique proche du sien.

Une double capacité d'innovation

Le troisième mouvement de fond affectant le système éducatif est lié au développement, dans lequel il s'est engagé (parfois non sans mal), d'une double capacité d'innovation : l'innovation pédagogique, c'est-à-dire la

1. À preuve, l'objectif essentiel de 80 % d'une classe d'âge au niveau IV, figurant dans la loi d'orientation de 1989, n'est toujours pas atteint.

2. *Rapport sur la grille horaire des enseignements au lycée général et technologique*, IGF-IGEN-IGAENR, octobre 2006 ; *Rapport d'audit sur la grille horaire des enseignements au collège*, *op. cit.*, consultables sur internet.

3. Voir *Temps des familles, temps des enfants : autour de la scolarité*, Conférence de la famille 2007, rapport de propositions, délégation interministérielle à la famille, avril 2007.

4. *L'accompagnement à la scolarité. Pour une politique coordonnée, équitable et adossée aux technologies de l'information et de la communication*, IGEN-IGAENR, mai 2006.

capacité de remettre en cause les méthodes et les pratiques traditionnelles d'enseignement, et, souvent de manière connexe, l'innovation technologique, à savoir l'entrée des TICE dans le paysage scolaire.

■ *Les novations pédagogiques*

Celles qui sont apparues dans les années quatre-vingt-dix (itinéraires de découverte, travaux personnels encadrés, projets pluridisciplinaires à caractère professionnel, éducation civique, juridique et sociale, modules, groupes d'activité langagière par niveau de compétences en langues vivantes, brevet informatique et internet [B2i], etc.) ont eu des fortunes diverses. Mais toutes ont peu ou prou ébranlé la structure et les « catégories » traditionnelles du système d'enseignement, en faisant émerger les notions de travail collaboratif (entre enseignants et entre élèves), d'interdisciplinarité, d'autonomie de l'élève, d'éclatement du groupe classe ou de validation des compétences au rythme propre de chacun.

■ *Les TICE*

Les réticences qui sont apparues dans une partie du corps enseignant à l'égard de ces nouvelles pratiques reposent sur les mêmes craintes que celles qui s'expriment aujourd'hui devant la montée en puissance des TICE, même si celle-ci a été plus tardive et moins déterminée que chez certains de nos voisins européens. Les enseignants ont en effet compris que l'intrusion des TICE dans le système éducatif ne peut que « bousculer » l'École, en modifiant radicalement les limites à l'intérieur desquelles s'exerçait jusqu'à présent l'enseignement¹ : un bâtiment clos, un emploi du temps hebdomadaire, une communauté éducative circonscrite (professeurs/élèves) utilisant des ressources pédagogiques bien identifiées (ouvrages, manuels, dispositifs expérimentaux).

Au total, ces trois mouvements de fond altèrent le paysage, jusqu'ici relativement immuable, du système d'enseignement. Son organisation se trouve progressivement modifiée. De nouveaux acteurs entrent en scène. Une porosité s'installe à l'intérieur de l'établissement entre les classes, entre les enseignants et entre les cours. Au-delà, les frontières mêmes de l'École avec l'extérieur tendent à s'effacer : les césures disparaissent entre le scolaire et l'extrascolaire, entre l'École et les familles et entre les différents niveaux (local, départemental, régional, national, voire européen)².

1. Voir *L'École et les réseaux numériques*, IGEN, juillet 2002 ; *Rapport d'audit sur la grille boréaire des enseignements au collège*, op. cit.

2. Voir *La promotion de l'usage des TICE dans les activités d'enseignement. Avis prospectif à moyen terme des inspections générales, note préparatoire à la mise à jour du schéma stratégique du système d'information et des télécommunications (S3iT) du ministère de l'éducation nationale*, février 2006, et *Rapport du groupe de travail pour le développement des TIC dans l'éducation nationale. Plan d'actions*, MENESR, juin 2006.

L'établissement entre soutien scolaire et accompagnement à la scolarité

Un objectif commun, un *continuum* souhaitable

Le système éducatif et les dispositifs d'accompagnement mis en place par les collectivités, avec le concours des réseaux associatifs, partagent une même ambition : favoriser la réussite des élèves et notamment de ceux qui rencontrent des difficultés. Le terme de « réussite » est à prendre dans une acception large, notamment pour l'accompagnement à la scolarité : il s'agit moins de viser la performance scolaire (comme dans le cas du secteur marchand du soutien) que de lever les difficultés d'apprentissage rencontrées, de faciliter l'intégration scolaire et sociale, enfin de permettre l'épanouissement de l'enfant ou de l'adolescent. Si les objectifs sont en grande partie communs, le cloisonnement est parfois réel entre les actions d'aide et de soutien, menées par l'établissement, et celles d'accompagnement hors temps scolaire, conduites par le réseau associatif à l'initiative des collectivités. Le périmètre de « l'accompagnement éducatif » récemment mis en place, en fin d'après-midi, dans les collèges de ZEP et assuré, en heures supplémentaires, par les personnels de l'établissement, tangente celui des dispositifs locaux, extérieurs au système éducatif.

Ainsi l'activité scolaire proprement dite et l'activité périscolaire sont de plus en plus étroitement reliées, notamment lorsqu'il s'agit, en dehors de la classe, d'aider l'élève à faire ses devoirs. Un *continuum* doit s'établir dans l'espace et dans le temps entre ces deux « moments » de la vie de l'élève, qui doivent être pédagogiquement articulés.

Une meilleure utilisation de l'espace de l'établissement

L'espace de l'établissement scolaire est encore trop souvent sous-utilisé, bien qu'il accueille un important capital de locaux, d'équipements et de compétences. Les collectivités territoriales, propriétaires des bâtiments, chargées de leur entretien mais aussi maîtres d'ouvrage des dispositifs d'accompagnement, peuvent logiquement souhaiter utiliser plus complètement cette ressource, notamment pour les activités hors temps scolaire qu'elles promeuvent. Une telle ouverture des établissements en dehors des heures de classe pose sans doute des problèmes de sécurité, de responsabilité, de gardiennage, voire de comptabilité des coûts. Mais ces problèmes ont déjà été résolus dans bien des cas, en particulier pour le fonctionnement du dispositif « École ouverte », géré par l'éducation nationale.

Ainsi, dans l'espace, une effective continuité pourrait s'installer entre la scolarité et l'accompagnement, favorisant du même coup la relation entre les équipes pédagogiques de l'établissement et les intervenants extérieurs. On notera qu'aujourd'hui cette conjonction dans l'espace peut aussi s'effectuer virtuellement, dès lors qu'un établissement, disposant d'un ENT

– le plus souvent, lui aussi, financé par la collectivité territoriale – est prêt à y associer les acteurs et les activités du dispositif d'accompagnement.

Articulation pédagogique et situation d'apprentissage

Il paraît nécessaire dans tous les cas de considérer l'accompagnement, non comme un substitut de l'École, qui réussirait là où elle a failli, mais comme un prolongement ou une extension de celle-ci. Leur rapport de complémentarité ne saurait être qu'étroit. Dès lors, la collaboration entre les équipes de l'établissement et les intervenants du dispositif d'accompagnement doit être recherchée et l'articulation pédagogique entre ces deux moments de transmission d'un savoir préservée avec une vigilance particulière.

On mesure, en effet, l'impact contre-productif que peut avoir, sur des élèves fragiles, une rupture profonde dans la démarche pédagogique, la nature du savoir transmis, le rythme de progression de l'apprentissage, les outils conceptuels utilisés. Pour autant, l'accompagnement n'a pas pour fonction de « doubler » le cours. Si les connaissances et les compétences transmises doivent rester les mêmes, la situation d'apprentissage et l'approche du savoir sont, en revanche, radicalement différentes. Hors de la classe et du temps scolaire, l'élève quitte un espace compétitif où sa situation se définit, à travers les classements, les notes et les moyennes, par rapport aux autres élèves, avec pour objectif de « suivre » le rythme commun. Dans l'accompagnement, il est renvoyé à lui-même, à ses acquis, à sa capacité à comprendre et à intégrer de nouveaux savoirs, dans un espace qui n'a plus rien de compétitif et qui peut prendre parfois un caractère ludique.

Une multiplicité d'acteurs impliqués

Des efforts importants restent collectivement à consentir pour donner sens et efficacité à cette « dilatation » du temps pédagogique et à cette osmose souhaitable du scolaire et du périscolaire.

L'établissement est, au premier chef, sollicité : trop souvent, l'investissement des enseignants dans les activités d'accompagnement (hors du secteur marchand des « petits cours ») apparaît limité. Plus encore, la coordination avec les équipes d'accompagnateurs (pour repérer les élèves en difficulté ou pour assurer une continuité dans l'aide aux devoirs) et, au-delà, l'accord sur les méthodes et les objectifs poursuivis ne sont pas fréquemment la règle. Pourtant, une telle collaboration n'est pas irréaliste et des situations exemplaires ont pu être observées ici ou là. À Amiens ou à Besançon, des liens étroits sont tissés entre les coordonnateurs de ZEP, les directeurs d'école et les animateurs des associations et des maisons de quartier municipales. Ce travail collaboratif peut même aller jusqu'à la participation des animateurs aux conseils de classe de sixième, voire de cinquième, quand les élèves sont en difficulté. Ainsi, la prise en charge de l'élève, à l'intérieur de l'École comme en dehors d'elle, s'établit dans un

continuum qui permet un échange de points de vue et évite à l'élève des fractures pédagogiques qui pourraient le désorienter.

Si une telle collaboration est indispensable, elle ne résout pas à elle seule tous les problèmes posés par la nécessaire articulation des dispositifs. D'autres acteurs doivent y contribuer :

- les intervenants des dispositifs d'accompagnement. Ils sont d'origine et de formation diverses (éducateurs, étudiants, enseignants en activité ou retraités, animateurs sportifs, etc.) ; il conviendrait que les collectivités ou les associations qui les emploient puissent s'assurer de leur qualité et définissent, en relation avec le système éducatif, des exigences minimales pour leur recrutement ;
- le système éducatif et plus particulièrement les autorités académiques ; leur investissement est attendu dans l'élaboration d'un diagnostic local, dans une activité de conseil et de labellisation pour le montage des actions d'accompagnement et, en relation avec les collectivités, dans une évaluation objective des résultats obtenus ;
- les concepteurs et les producteurs de contenus, de méthodes ou de services destinés à l'accompagnement. Dès lors que la situation d'apprentissage est spécifique, comme on vient de le voir, les produits conçus pour la formation scolaire (sur papier ou électroniques) ne sont pas réutilisables tels quels dans les dispositifs d'accompagnement, sans que, pour autant, il faille passer du manuel traditionnel au jeu. Un équilibre est à trouver pour réussir l'adaptation des produits à la situation d'apprentissage, tout en respectant l'articulation pédagogique avec l'enseignement scolaire : cette ambition exige probablement le concours de psychologues, de professionnels de l'édition scolaire, mais aussi d'enseignants et d'intervenants de terrain. Certaines réalisations récentes, sur support électronique pour l'essentiel, laissent penser qu'un tel pari peut être gagné.

Les TICE : la quatrième dimension de l'établissement

L'apparition d'un « espace apprenant »

Cette dernière observation souligne le rôle déterminant que peuvent jouer aujourd'hui les TICE dans la rénovation des pratiques d'enseignement comme d'accompagnement, dans l'évolution des modes d'apprentissage et surtout dans l'extension progressive de l'espace scolaire. Nouvelle dimension de l'établissement, un « espace apprenant » est en train de naître, hors des contraintes de temps et de lieu.

Ainsi, sous l'effet d'un développement des TICE, le « volume », précisément circonscrit, dans lequel fonctionnait jusqu'alors le système d'enseignement peut progressivement se distendre et éclater, dessinant de nouveaux contours :

- élargissement du lieu et du temps : l'accès au savoir s'effectue quand on veut et où l'on veut ;

- élargissement des ressources : au-delà des ressources traditionnelles, mieux exploitées grâce au réseau local de l'établissement, l'accès est désormais ouvert à des ressources locales circulant sur un réseau intranet, à des ressources privées, commerciales ou non, et à l'ensemble des ressources véhiculées sur internet ;
- élargissement de la communauté éducative où entrent, à côté des élèves et des équipes de l'établissement, les parents, les acteurs locaux, les enseignants d'autres établissements, les médiateurs de l'accompagnement scolaire, voire les responsables culturels sur le territoire. L'espace *virtuel* peut ainsi rassembler une communauté éducative bien *réelle*, cette communauté qui existe dans et par l'établissement, si souvent évoquée dans les discours officiels et pourtant si rarement avérée.

Une politique du développement des TICE à refonder

C'est dans cet objectif qu'au cours des vingt-cinq dernières années, le ministère de l'éducation nationale a exploré en profondeur, au fur et à mesure de leur émergence, les potentialités offertes par les TICE. Des groupes de pionniers ont identifié des usages. Des besoins en ressources numériques ont été définis. Un effort sans précédent a été consenti par les collectivités territoriales pour élever le niveau quantitatif et qualitatif des équipements. La France se situe en meilleure place que la moyenne des autres pays européens sous le rapport du nombre d'élèves par poste (sauf dans le premier degré) et de l'accès des établissements disposant d'une connexion internet à haut débit.

Néanmoins, la diffusion des usages est encore décevante. Selon une enquête récente de la commission européenne ¹, seuls 66 % des enseignants français interrogés déclarent avoir utilisé un ordinateur en classe au cours des douze derniers mois, contre 74 % au niveau européen (et plus de 90 % au Royaume-Uni, au Danemark, en Suède et aux Pays-Bas). La difficulté réside dans la conjonction de plusieurs obstacles, de facteurs limitants relativement bien identifiés, mais dont les interactions complexes ont jusqu'à présent rendu la maîtrise incertaine. Parmi les paramètres les plus fréquemment évoqués, on relève la disponibilité et la fiabilité des matériels, leurs performances en regard des exigences de réactivité d'une classe, l'insuffisante formation des enseignants, le temps qu'il faut investir avant, pendant, et même après les séances, enfin une faible conviction chez certains enseignants de la valeur ajoutée sur les acquis des élèves.

Pourtant, ces technologies sont susceptibles d'apporter des réponses à l'exigence, sans cesse répétée, d'une diversification des modalités de l'enseignement, d'une prise en charge plus personnalisée des besoins de chaque élève pour l'aider à s'élever à son meilleur niveau. Grâce à l'interactivité et aux multiples moyens de communication, les TIC peuvent

1. Commission européenne, *Benchmarking access and use of ICT in European schools*, août 2006.

être utilement mises à profit pour organiser et piloter des dispositifs flexibles à l'échelle de la classe, de l'établissement et de tout le système éducatif, en associant parents et partenaires.

D'autre part, en raison du développement des réseaux numériques et de la mondialisation, l'usage fluide et réfléchi de la communication et de l'accès à l'information est devenu une compétence indispensable pour toute insertion sociale et professionnelle.

C'est ce qui a conduit à inscrire la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication dans le socle commun des connaissances et des compétences pour l'enseignement obligatoire. C'est également ce qui a motivé l'inscription du B2i parmi les indicateurs de performance du système éducatif dans le cadre de la LOLF.

Il paraît à présent impérieux de rapprocher ces enjeux et la moisson d'expériences techniques, pédagogiques et d'organisation qui ont été conduites au niveau national et dans les académies, pour bâtir une politique plus claire et plus déterminée. Le rapport d'audit sur la contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif¹ souligne en effet « l'absence d'objectifs clairement définis et d'une politique nationale cohérente visant à les mettre en œuvre ».

Une politique visant au déploiement des TICE et de leur usage dans les établissements scolaires pourrait s'appuyer sur les grands textes qui fondent aujourd'hui l'action éducative : loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, dispositions relatives au socle commun des connaissances et des compétences pour l'enseignement obligatoire et programmes d'enseignement du premier et du second degré. En conformité avec ces textes, elle pourrait se fixer trois objectifs fondamentaux :

- faciliter, par l'usage des TICE, les apprentissages et améliorer les acquis des élèves visés par les programmes d'enseignement ;
- construire chez tous les élèves, par un accès aux matériels et aux services informatiques aussi souple et fréquent que possible, les compétences nécessaires à une utilisation autonome, responsable et efficace des TIC ;
- mettre en place les conditions permettant une prise en compte de la diversité des élèves, par la souplesse des structures et la perméabilité des frontières de temps et d'espace entre la classe et l'extérieur.

L'accompagnement du changement et le rôle des personnels de direction

La mise en œuvre d'une politique volontariste de développement des TICE se heurte néanmoins, comme on l'a vu, à un certain nombre d'obstacles, qui tendent, dans les établissements français plus qu'ailleurs en Europe, à en freiner l'usage et, de ce fait, à ralentir le renouvellement des pratiques d'enseignement.

Certains obstacles sont d'ordre matériel. L'effort d'équipement doit être poursuivi, sur la base de référentiels nationaux, et accompagné de la mise en place de dispositifs d'assistance et de maintenance pérennes et réactifs. L'ensemble doit être pensé globalement et ne peut être pris en charge que dans le cadre d'un partenariat explicite entre l'État et les collectivités de rattachement des écoles et des établissements.

À côté de ces obstacles matériels, de nombreuses réticences exprimées par le corps enseignant naissent du sentiment d'une compétence limitée, d'un manque d'habileté manipulative et d'une lacune de formation.

Sans doute, avec la généralisation des certificats informatique et internet de premier et de second niveau (C2i1 et C2i2), les nouveaux enseignants ont-ils dorénavant les compétences requises pour une utilisation large et efficace des TICE. Mais il n'en est pas de même pour nombre de professeurs plus anciens, dont l'image est ternie par cet écart avec leurs jeunes collègues. Au-delà de la formation continue, c'est donc tout un accompagnement du changement qu'il convient de mettre en place.

Cet accompagnement implique à la fois les personnels d'inspection, moteurs de l'évolution des pratiques pédagogiques, et les personnels de direction des établissements. Les uns et les autres doivent être non seulement sensibilisés, mais également formés à ce rôle dans le déploiement des usages des TICE.

S'agissant des personnels de direction, leur responsabilité première est de solliciter l'appui des partenaires locaux pour assurer la maintenance et le renouvellement de l'équipement informatique et, si besoin, l'accroissement ou le renouvellement du parc de machines, par exemple l'adoption de tableaux blancs interactifs (TBI) ou de technologies nomades.

Il est aussi de leur compétence de prévoir les conditions de modularité adaptées à la fois à la diversification des pratiques selon les besoins des élèves et à l'utilisation des matériels informatiques dans cet objectif. Il est possible de faire l'hypothèse d'un renforcement réciproque : la flexibilité des horaires et des structures, qui facilite cette prise en charge plus personnalisée, permet également une utilisation plus rationnelle du parc d'ordinateurs. Celle-ci favorise à son tour l'efficacité de l'aide apportée aux élèves et aux professeurs : travail en autonomie, valorisation des productions individuelles et gestion de petits groupes grâce au réseau, mise en commun et réflexion collective sur des critères d'évaluation grâce au TBI, etc.

Il revient également aux personnels de direction d'organiser la concertation entre les enseignants pour une couverture complète et progressive des compétences du B2i. Ils doivent faciliter les initiatives associant plusieurs disciplines, plusieurs partenaires, plusieurs classes, plusieurs établissements (éventuellement de pays différents) et propres à stimuler un usage profitable des TICE.

Enfin, plus largement, les personnels de direction ont en charge le pilotage du volet TICE du projet d'établissement, dont la coordination est à la fois nécessaire et facilitée par la mise en place d'un ENT.

Les TICE dans l'établissement : le pari de la généralisation des ENT

■ *Un concept qui prend tout son sens dans l'établissement*

Depuis 2002, l'espace numérique de travail apparaît comme un dispositif essentiel dans la politique de développement de l'usage des TICE. Appel à projets lancé par le ministère en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignations en 2002-2003, élaboration d'un schéma directeur des ENT, mesures proposées en juin 2006 par un groupe de travail de spécialistes piloté par la sous-direction des TICE du ministère¹, réalisation d'un ENT « de base » pour l'enseignement primaire en 2007 : la stratégie française (tant du ministère que des collectivités territoriales) se construit autour d'un axe majeur, *l'espace numérique de travail*.

Appelé souvent à l'origine *cartable électronique* ou encore *bureau virtuel*, l'ENT est plus qu'un outil numérique nouveau. C'est, comme son nom l'indique, un « espace » commun, un lieu d'expression et de convergence des intérêts et des besoins de l'ensemble des acteurs et des usagers de l'établissement.

Le concept retenu est celui d'une plate-forme partagée entre les membres d'une même communauté éducative, d'un portail de services en ligne sur un site *web* sécurisé, accessible depuis un ordinateur connecté à l'internet, *via* un *login* et un mot de passe. Ce portail offre un point d'accès unique aux enseignants, aux élèves et à l'ensemble des personnels de l'établissement pour y trouver les ressources, les outils et les services numériques en rapport avec leurs activités éducatives. C'est aussi pour les parents un dispositif d'information, de communication et de suivi de la scolarité de leur enfant. En fonction des droits attachés à chaque utilisateur identifié, l'accès est ouvert à des services de base (agenda, messagerie ou outils de communication, espace collaboratif) et à d'autres services applicatifs (emploi du temps, cahier de textes, notes, suivi des absences, gestion des salles, ressources documentaires).

Le développement des ENT dans le système éducatif répond à quatre préoccupations essentielles : moderniser l'offre éducative, faciliter la communication entre les acteurs, favoriser l'autonomie des élèves et l'individualisation des enseignements, développer le travail de groupe. Mais au-delà de ces objectifs généraux, c'est véritablement dans l'établissement et à travers lui que l'ENT prend tout son sens et se déploie dans toutes ses dimensions : dimension de la vie scolaire, de la communication entre les usagers, du travail collaboratif, des usages scolaires et pédagogiques.

■ *La généralisation de l'outil : des doutes et des espoirs*

Cette « appropriation » diversifiée de l'outil numérique par l'ensemble des acteurs de la communauté éducative (y compris les parents d'élèves) est indispensable au succès du projet ENT dans l'établissement scolaire. Il demeure la condition essentielle d'une généralisation. Or, le rapport établi par les inspections générales¹ en novembre 2005, sur les premiers résultats des dispositifs retenus dans le cadre de l'appel à projets 2002-2003, présente un paysage en demi-teinte. Le rapport relève en particulier que l'engagement de l'État aux côtés des collectivités manque encore de visibilité et que l'implication des parents reste la plupart du temps embryonnaire.

Les conclusions plus récentes (juillet 2007), tirées lors d'une journée de regroupement des « porteurs de projets ENT », sous l'égide du ministère, apparaissent plus encourageantes : bilan positif opportun au moment où, sous l'impulsion conjointe du ministère et des collectivités territoriales, s'affirme une volonté de généralisation et d'industrialisation du dispositif ainsi que d'extension de celui-ci à l'école primaire.

Une fois encore, en s'engageant dans cette voie, les décideurs nationaux et locaux font un pari. Des craintes et des doutes ont été exprimés à l'égard d'un concept que certains jugent déjà « daté », lourd à mettre en œuvre et excessivement « centralisateur ».

Mais un tel pessimisme n'est justifiable que si l'on se contente de plaquer le dispositif numérique sur l'établissement scolaire tel qu'il est aujourd'hui et en le considérant comme immuable. Au contraire, l'ENT a toutes les chances d'être l'instrument approprié d'une rénovation en profondeur de l'établissement scolaire et des pratiques de ses acteurs, et cela pour plusieurs raisons. D'une part, l'ENT donne pleinement son sens à la notion de « communauté éducative », dont il implique, sans distinction, tous les membres, bien au-delà des limites étroites de l'établissement. D'autre part, le dispositif contribue à dynamiser le temps et l'espace scolaires traditionnels. Il réconcilie ce qui est dans l'École et ce qui est hors de l'École. Une continuité s'installe dans un temps unique vécu constamment comme un temps pédagogique. Enfin, le considérable pouvoir structurant de l'ENT est, probablement, plus apte que les circulaires ministérielles à modifier en profondeur les rigidités du système éducatif : il induit le renouvellement des pratiques d'enseignement, le travail collaboratif, le suivi différencié des élèves.

Les enjeux sont grands. Mais les résultats ont leur prix. Le succès d'une généralisation d'un tel dispositif ne s'obtiendra qu'à certaines conditions : une clarification du concept et des logiques qu'il impose ; un partenariat défini dès l'origine et un pilotage partagé avec la collectivité territoriale (objectifs, choix techniques, maintenance, évaluation) ; une

1. *Les espaces numériques de travail. Année 2004-2005*, IGEN-IGAENR, novembre 2005.

utilisation systématique en réseaux d'établissements ou d'écoles, qui pourraient offrir une réponse originale aux problèmes actuels rencontrés en matière de carte scolaire; le développement d'usages nouveaux et l'encouragement donné à tous les modes d'appropriation du dispositif, même s'ils sont imprévus; enfin la mise en place d'actions originales de formation des acteurs (à travers pairs et partenaires) dont les élèves, plus que les enseignants, doivent constituer l'élément moteur.

Ainsi, l'ENT servira une École plus efficace et plus ouverte et pourra jouer utilement le rôle de catalyseur du changement.

Conclusion

Malgré la diversité des approches, les observations, les analyses ou les évaluations conduites en 2006 et 2007 autour des problématiques de l'établissement scolaire soulignent quelques lignes de force.

Il est de plus en plus évident que c'est dans les établissements et à travers les résultats qu'ils obtiennent que se joue le succès ou l'échec des politiques éducatives. Au-delà, c'est l'avenir des jeunes et du pays tout entier qui se trouve mis en cause. Il est donc légitime de s'interroger sur la capacité de l'EPL à relever les nombreux défis qu'on lui impose et à s'élever à la hauteur des enjeux : enjeu de l'autonomie, enjeu de la réussite et de l'insertion de ses élèves, enjeu de l'ouverture.

On s'aperçoit vite, comme pour les universités aujourd'hui, que le statut, seul, ne suffit pas à créer les conditions d'une autonomie stratégique synonyme d'une plus grande efficacité pédagogique. Alors que les missions et les tâches se multiplient, que les responsabilités se font plus pesantes, que de nouveaux acteurs, comme les collectivités territoriales, jouent à présent un rôle majeur sur la scène éducative, ce sont les modes de fonctionnement de la chaîne hiérarchique, l'état d'esprit des acteurs et les relations partenariales qu'il convient de faire évoluer.

L'autonomie, en effet, ne se décrète pas. Elle s'acquiert, se construit et se forme. L'autonomie pédagogique est donc inséparable d'une pédagogie de l'autonomie.

C'est, en outre, une compétence collective, qui traverse les cloisonnements disciplinaires, les frontières entre l'administratif et le pédagogique et même, on l'a vu, les limites de l'établissement. Elle est servie à cet égard par de nouvelles structures ou de nouveaux outils, comme le conseil pédagogique.

Mais elle procède surtout d'une volonté commune et partagée, dans le seul objectif de répondre plus efficacement aux besoins des élèves et des familles. Non seulement à l'intérieur de l'établissement, mais aussi d'un établissement à l'autre : l'autonomie ne se confond ni avec l'indépendance ni avec la sécession. On mesure les dangers d'une « balkanisation » de l'univers scolaire, où les établissements, dont l'objectif de service public est le même, entreraient dans une compétition, voire une concurrence inévitablement stérile. L'autonomie est au contraire la condition même, dans l'espace du territoire, d'une collaboration active des structures d'enseignement (écoles, collèges, lycées, LP, qu'ils soient publics ou privés) et, à travers elle, d'un élargissement et d'une diversification de l'offre éducative comme d'un accompagnement plus attentif des parcours scolaires.

Ce fonctionnement en réseau est aujourd'hui figuré, pour les établissements et les écoles en « éducation prioritaire », par les RAR. Malgré les premières difficultés de mise en œuvre, on commence à mesurer les

résultats de l'initiative pédagogique collective, du travail collaboratif transdisciplinaire et multi-degrés (école-collège), du suivi individuel et différencié des élèves (PPRE). Dès lors que l'objectif de différenciation et d'adaptation prévaut dans la politique d'éducation prioritaire, celle-ci ne peut trouver sa pleine expression que dans et par l'établissement scolaire.

Celui-ci n'est pas, pour l'élève, que le lieu des apprentissages scolaires. Il est aussi celui des apprentissages sociaux et, à ce titre, le préalable obligé à toute insertion sociale et professionnelle. On a vu comment la mise en œuvre, dans l'établissement, d'un nouvel outil comme la note de vie scolaire pouvait, même modestement, contribuer à cette nécessaire « acculturation » aux valeurs de la vie en société.

Enfin l'établissement, et lui seul, tant par l'offre qu'il propose que par les conseils qu'il apporte, peut éclairer, orienter et guider les choix des jeunes vers leur avenir et leur futur métier.

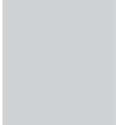
L'établissement contracte ainsi, à l'égard de ses usagers, dont les exigences s'accroissent sans cesse, des responsabilités grandissantes. On mesure, dès lors, combien il doit aujourd'hui savoir aller au-delà de la seule mission « d'instruction » et de transmission « en vase clos » des savoirs, pour atteindre une autre dimension et s'ouvrir à de nouveaux horizons. Les premiers signes de ces transformations profondes, qui exigent sans doute un assouplissement des contraintes statutaires, un renouvellement des pratiques, la conclusion de partenariats originaux, l'usage de ressources technologiques à caractère pédagogique, sont déjà perceptibles. L'établissement est le « laboratoire » unique où peut s'élaborer l'École de demain.



DEUXIÈME PARTIE

Enseignement supérieur et recherche : pour une performance accrue





Introduction

La notion de performance est placée aujourd'hui au cœur des politiques publiques. En s'efforçant d'améliorer la qualité du service public et de sa gestion, la volonté nationale est de promouvoir une culture du résultat. Celle-ci s'inscrit directement dans la logique de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui privilégie la définition d'objectifs et l'évaluation de leur mise en œuvre.

Or, s'il est un domaine où le souci d'accroître la performance doit prévaloir, c'est bien celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, à l'heure où les classements internationaux – même s'ils sont discutables et discutés – montrent que notre pays a besoin de progresser. Cette préoccupation concerne donc aussi bien le domaine des universités, qui se doivent d'assurer un meilleur service aux étudiants qu'elles accueillent et qu'elles forment (chapitre 1) que la sphère de la recherche, où se construit l'avenir de la société et qui doit, dans un monde ouvert et concurrentiel, renforcer son efficacité (chapitre 2). Et parce que la performance n'est pas indépendante des structures qui la produisent, elle exige que soit repensée l'organisation même de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les territoires (chapitre 3).

Universités : assurer un meilleur service aux étudiants

Par définition, l'efficacité d'un service public se mesure d'abord à la qualité du service rendu au public. Dans le domaine universitaire, l'exigence est de mieux préparer les étudiants, par l'information, aux études qui leur sont proposées et aux débouchés qu'elles offrent. Elle est, tout autant, de mieux évaluer les compétences qu'ils acquièrent au cours de leur formation.

Mieux informer sur les études et leurs débouchés

Pour réussir ses études, un étudiant doit être à même de faire le choix, éclairé et pertinent, d'une voie ; il doit également pouvoir tirer profit de la formation reçue en s'insérant, à son terme, dans la vie professionnelle.

Quelles sont la qualité de l'information sur l'offre des formations et la lisibilité des diplômes qui les sanctionnent ? Comment l'étudiant est-il informé des débouchés professionnels auxquels préparent ces formations, puis accompagné dans le parcours qui va de sa première inscription à l'université à son entrée dans la vie active ? Ces questions, qui se situent à la fois en amont et en aval de la formation universitaire proprement dite, ont fait l'objet de travaux particuliers de l'inspection générale.

La lisibilité des diplômes de l'enseignement supérieur : une exigence à mieux satisfaire

Le monde universitaire, tel que peut l'appréhender un élève de terminale, est un ensemble complexe, devant lequel il se sent souvent démuné. Avant de s'engager dans un cursus, il a besoin d'une vision aussi claire que possible des formations qui lui sont offertes. Cette visibilité passe par la lisibilité des diplômes. Or, celle-ci paraît insuffisante et mérite d'être renforcée¹.

1. Voir *La lisibilité des diplômes de l'enseignement supérieur et la construction de passerelles entre cursus*, IGAENR, juillet 2007.

Un besoin de clarté mal satisfait

Cette nécessaire lisibilité de l'offre de formation n'est pas satisfaite et ne s'est pas améliorée. Lisibilité interne, pour les étudiants, comme lisibilité externe, pour les employeurs, sont souvent brouillées. Certains parlent de foisonnement, d'opacité, d'inflation des dénominations et tout le monde s'accorde sur la nécessité d'aller vers une clarification.

■ *L'architecture de l'offre de formation est de plus en plus complexe*

Le phénomène n'est pas nouveau. Il a accompagné le développement et la démocratisation de l'enseignement supérieur, qui ont vu se diversifier les voies de formation et les diplômes : classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), écoles d'ingénieurs, brevets de technicien supérieur (BTS), diplômes universitaires de technologie (DUT), licences professionnelles, masters professionnels et masters recherche, etc. Aujourd'hui, selon la situation des diverses universités, voire de leurs composantes, beaucoup d'autres diplômes coexistent à côté des trois grades que sont la licence, le master et le doctorat. Il peut en résulter une relative désorientation des étudiants et des familles.

Il en va de même au regard des employeurs. Dans le contexte actuel de foisonnement de l'offre universitaire, le développement des licences professionnelles et leurs intitulés ont pu contribuer à une certaine opacité. Les partenaires sociaux regrettent ce maquis des appellations. Ils considèrent en revanche que le paysage est compréhensible pour les diplômes traditionnels (BTS, DUT), qui sont bien balisés.

■ *La mise en place du système LMD n'a pas encore réduit l'opacité*

Dans l'esprit des vingt-neuf États qui, dans une déclaration commune à Bologne, le 19 juin 1999, s'engageaient à construire une Europe du savoir, la création du dispositif licence-master-doctorat (LMD) répondait, entre autres, à un objectif de lisibilité. Elle supprimait les obstacles en instituant une architecture commune de référence pour les formations et les diplômes sur la base de cursus et de degrés internationalement comparables. Elle visait à favoriser aussi la mobilité et l'insertion dans l'emploi. Dans ce nouveau contexte, les établissements d'enseignement supérieur ont été invités à s'engager dans la reconstruction de leur offre de formation, afin de s'inscrire dans la nouvelle dynamique. La lisibilité de l'offre de formation universitaire devait être accrue par sa restructuration en trois grades.

Dans un premier temps, la mise en œuvre du LMD a plutôt complexifié l'architecture de l'offre de formation. Sa réorganisation dans le cadre de cette nouvelle logique s'est en effet traduite par une inflation de diplômes, doublée d'un effet « marketing » touchant les dénominations dans le but de conquérir le marché étudiant. De plus, le nouveau dispositif offre la possibilité de progressions plus personnalisées du public hétérogène des étudiants, avec des cursus à la carte, des bifurcations et des passerelles

possibles. Il en résulte que le nombre de diplômes a explosé. Ainsi, celui des seules licences professionnelles est passé de 400 en 2000 à 1 700 environ en 2007.

Le mode de repérage des diplômes retenu dans la mise en œuvre du LMD comprend plusieurs paramètres : le domaine, la mention, la spécialité. Or, ces paramètres ne recouvrent pas les mêmes contenus selon les universités. Faute de définition précise de chacun de ces termes, le repérage en domaines, mentions et spécialités au sein de chaque diplôme donne lieu à des interprétations et des usages différents d'une université à l'autre.

La confusion est réelle pour qui appréhende l'information sur les sites mis à la disposition du public : repérage des diplômes par la spécialité dans certains cas, par la mention dans d'autres ; interprétations divergentes des périmètres et des contenus de la notion de mention, règles de présentation des diplômes distinctes entre composantes ; dénominations absconces, parfois différentes pour une même formation ou bien identiques pour désigner soit un domaine, soit une mention, soit une spécialité. De surcroît, les différents portails sur internet hésitent toujours entre deux objectifs : orientation et recherche d'une formation, intégration et recherche d'un métier, la difficulté étant d'effectuer la synthèse.

■ *Deux autres facteurs ont pu favoriser le manque de lisibilité*

❖ La superposition de diverses réglementations

La construction réglementaire s'est bâtie sur un empilement des normes : pas moins de dix-huit textes réglementaires et neuf circulaires sont intervenus pour la mise en œuvre du LMD. Ce foisonnement de textes de valeurs juridiques différentes n'a pas contribué à améliorer la lisibilité du nouveau système de diplômes, ni à éclairer les acteurs.

❖ Un pilotage volontairement peu contraignant

Le constat actuel d'opacité découle également pour partie d'une stratégie qui a privilégié, à juste titre, la mutation de l'université française pour la faire entrer dans la dynamique de l'espace européen de l'enseignement supérieur, mais qui a aussi eu pour effet de rendre un peu plus complexe la présentation de l'offre de formation.

En effet, afin de favoriser l'adhésion de tous, au moment où les universités s'engageaient dans le passage au dispositif LMD, la direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) a eu le souci de respecter leurs initiatives. Elle a ainsi visé, à travers le dialogue contractuel et dans une stratégie du donnant-donnant, à obtenir leur adhésion rapide au nouveau système, en échange d'une démarche peu directive, privilégiant la responsabilité et l'autonomie des établissements dans la définition de leur offre de formation. La clarté de cette offre a pu provisoirement en pâtir.

Une lisibilité à renforcer

Pour améliorer la qualité de l'information à destination des divers « usagers », il convient de renforcer la lisibilité des diplômes de l'enseignement supérieur dans un double objectif : celui de l'orientation des étudiants et celui de la reconnaissance de ces diplômes sur le marché du travail. D'où trois préconisations :

- clarifier le rôle de la DGES : si, dans la perspective d'une plus grande autonomie des établissements d'enseignement supérieur, elle doit consacrer moins de moyens à la gestion, ses missions prioritaires doivent être le pilotage et le contrôle *a posteriori*. Au moment du renouvellement des habilitations, en particulier, il lui revient de s'assurer que toutes les informations prévues sont effectivement données (taux de réussite, taux d'insertion, etc.) ;
- stabiliser les textes : le dispositif réglementaire exige un toilettage qui devrait entraîner l'abrogation des décrets antérieurs à la mise en œuvre du LMD. En outre, les notions de domaine, de spécialité et de mention méritent d'être définies une bonne fois ;
- améliorer la qualité des informations à destination des usagers : l'aide à l'orientation est d'autant plus nécessaire que la lisibilité des diplômes est faible. L'objectif doit être de rationaliser les sources d'information du grand public. Il appartient à la DGES de construire, dans le cadre de sa mission d'information et de pilotage, une base de données fiable, susceptible d'être utilisée par les différents portails. Un cahier des charges commun devrait aussi régir la présentation des formations sur les sites des universités. De leur côté, les établissements ont en particulier à développer les observatoires de suivi des étudiants et à rendre publics les taux de réussite aux examens comme ceux de l'insertion professionnelle.

La préparation des étudiants à leur avenir professionnel : information sur les débouchés et accompagnement vers l'insertion

Une meilleure lisibilité des diplômes permettra d'opérer un bon choix d'orientation dans l'accès aux études. Quel que soit l'intérêt qu'elle présente en termes d'enrichissement culturel et de développement personnel, une formation ne saurait pourtant constituer une fin en soi : une bonne intégration universitaire doit déboucher sur une insertion professionnelle réussie. C'est pourquoi les étudiants ne doivent pas seulement être éclairés sur les possibilités de formation qui s'offrent à eux ; ils doivent aussi, parallèlement à la formation reçue, être préparés à un futur emploi.

De fait, l'insertion professionnelle des diplômés de l'université est aujourd'hui une préoccupation majeure. Elle tend même à devenir un des objectifs prioritaires des universités, qui s'ajoute désormais à ceux,

traditionnels, de transmission du savoir et de création de connaissances nouvelles par la recherche¹. Au cours de la période récente, plusieurs rapports ont d'ailleurs étudié cette question. On peut citer tout particulièrement, en 2006, le rapport de la commission « université-emploi » présidée par le recteur Patrick Hetzel. Les décisions prises en janvier 2007, à la suite de ce rapport, visent à améliorer l'orientation des jeunes et à favoriser le rapprochement entre l'université et le monde de l'emploi. De la même façon, le rapport du professeur Pierre Lunel, alors délégué interministériel à l'orientation, remis en mars 2007, et le schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle qu'il propose visent à réduire le nombre de jeunes sortant du système scolaire sans qualification ainsi que le délai d'accès des jeunes à l'emploi.

Dans ce contexte, l'inspection générale a limité son périmètre d'étude à un sujet souvent signalé comme essentiel mais peu approfondi : l'aide apportée aux étudiants en matière d'information sur les débouchés et d'accompagnement vers l'insertion².

Le dispositif institutionnel dont se sont dotées les universités pour faciliter l'insertion professionnelle de leurs étudiants

Les universités visitées ont toutes apporté à leur organisation interne, administrative et pédagogique, des aménagements qui témoignent du caractère prioritaire qu'elles attachent désormais à l'insertion professionnelle de leurs étudiants.

■ Des organisations complexes

Au sein des universités, diverses instances sont concernées. Selon les établissements, les systèmes de relations entre les observatoires (quand ils existent), les services communs universitaires d'information et d'orientation (SCUIO), les services « stages emploi », les composantes, les conseils – notamment le conseil d'administration et le conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) – et l'équipe présidentielle sont très variables. Il peut s'agir d'une coopération claire, d'une juxtaposition peu coordonnée, voire d'une ignorance mutuelle entre des activités parallèles ou redondantes.

La problématique de l'articulation interne entre les différentes instances qui concourent à éclairer les processus d'orientation et d'insertion est complexe, mais elle est aussi décisive, la qualité de cette articulation constituant un facteur déterminant pour une utilisation pertinente et efficace des informations produites.

1. Dès son article 1^{er}, la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a d'ailleurs retenu, parmi les missions de l'enseignement supérieur, « l'orientation et l'insertion professionnelle ».

2. *L'information des étudiants sur les débouchés des formations et leur accompagnement vers l'insertion*, IGAENR, juin 2007, consultable sur internet.

■ *Les principales structures concernées*

L'existence d'un observatoire obéit à des motifs qui ne sont pas seulement opérationnels et techniques : il s'agit, au service d'une politique, de disposer, au niveau central, d'un instrument de mesure et d'analyse scientifiques, pourvu d'une méthodologie homogène et transparente et produisant des résultats incontestables (taux de réussite, taux d'insertion professionnelle). En règle générale, les travaux sont jugés de qualité.

Outre ces travaux d'études, dont les résultats intéressent directement les étudiants, l'information sur leur devenir professionnel et la préparation à leur future insertion prennent des formes très diversifiées : conférences, « amphithéâtres », ateliers et modules ou visites d'entreprises. De telles actions relèvent généralement des SCUIO, en liaison avec les composantes, dont l'apport est essentiel ; celles-ci fournissent en effet des conférenciers, des enseignants, des données d'information, parfois des locaux.

Sur ce point, l'organigramme de deux des universités visitées présente une originalité qui mérite d'être signalée. Celle de Poitiers s'est dotée d'un service spécifique qui se consacre à l'accompagnement de l'insertion professionnelle. Ce service anime et coordonne un réseau fortement structuré d'« interfaces faculté/entreprises », dont la mission, au sein de chaque composante, est de développer les activités de préparation à l'insertion professionnelle dans cinq directions : aide à l'insertion, suivi des diplômés, amélioration de la qualité des stages, élaboration d'outils, relations avec les professionnels. Ces « cellules » peuvent parfois prendre la dimension de véritables services internes aux composantes.

L'université de Bordeaux I a, pour sa part, créé un département de licence qui encadre, en liaison avec les composantes, tous les étudiants de licence et leur propose un ensemble d'activités en vue de leur orientation, de la réussite de leurs études et de leur future insertion professionnelle. Si ce mode d'organisation offre un intérêt évident en facilitant la mise en place d'actions horizontales, il exige des conditions, pédagogiques et matérielles, qui ne peuvent être réunies partout.

Le stage en entreprise, obligatoire dans les filières professionnelles, tend à le devenir dans les filières généralistes : c'est en effet un point essentiel du dispositif de préparation à l'insertion professionnelle. Dès lors, certaines universités se sont dotées d'un service centralisé pour la passation des conventions ou envisagent de le faire. Ce service pourrait constituer un des éléments d'une future direction des stages, emplois et carrières, sous réserve que cette nouvelle direction n'apparaisse pas comme un ajout et que le suivi pédagogique des stages demeure de la compétence des composantes.

■ *L'autonomie des composantes et leur apport*

Le partage des tâches soulève la question de la marge d'autonomie des composantes. Variable selon les universités et les disciplines concernées,

cette autonomie peut constituer aussi bien un atout et la source d'initiatives fécondes (si du moins elles sont dirigées dans un cadre cohérent) qu'un facteur négatif. Une forte autonomie des composantes peut en effet rendre problématique l'intégration dans leur pilotage des données fournies par les études d'insertion professionnelle ou les suivis de cohortes. L'enjeu est donc de mettre en œuvre une articulation satisfaisante entre politique centrale et niveau décentralisé.

L'information produite par les universités en matière d'insertion professionnelle

L'élaboration des données relatives à la réussite universitaire et à l'insertion professionnelle ainsi que leur analyse relèvent d'un double niveau, national et local. Au niveau national, interviennent les enquêtes et les études sur l'insertion professionnelle conduites par le centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), ainsi que par les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ou encore par des associations, telle l'association pour l'emploi des cadres (APEC). Au niveau local des établissements d'enseignement supérieur, la production d'informations est abondante, mais reste inégalement exploitée.

■ *La production d'informations est abondante*

Considérable, la production des données permet une meilleure connaissance de l'université, de sa population étudiante, du déroulement des parcours et des conditions de l'insertion professionnelle. Ces données prennent plusieurs formes.

❖ Les enquêtes d'insertion professionnelle

Menées auprès des diplômés au terme de six, dix-huit ou trente mois selon la population observée, ces enquêtes associent questionnaire et relance téléphonique. Un taux de réponse élevé est en principe toujours exigé : il est la condition de la fiabilité. Les formations professionnalisées (licences et masters professionnels, diplômes d'études supérieures spécialisées [DESS]) représentent une proportion importante de ces études d'insertion professionnelle ; dans ce cas et compte tenu des effectifs souvent faibles des diplômés dans tel ou tel établissement, l'intérêt réside davantage dans les données relatives aux types d'emplois occupés ou dans celles portant sur la durée qui sépare l'obtention du diplôme de l'emploi que dans le taux brut d'insertion, qui est souvent élevé.

❖ Les suivis de cohortes

Ils permettent d'étudier le déroulement des parcours, les temps réels d'obtention des diplômes, les moments des abandons, les types de réorientation et les taux de réussite. En fonction de leur durée, ils prennent aussi en compte les données relatives à l'insertion. À une exception près, toutes les universités visitées ont mis en place de tels suivis, en les élargissant aux

étudiants ayant quitté l'établissement en cours de formation (ce qui pose le problème de la traçabilité). La méthodologie et l'exigence de taux élevés de réponse sont les mêmes que pour les enquêtes d'insertion professionnelle.

❖ Les travaux d'études propres aux composantes

Selon les témoignages recueillis, la plupart des composantes n'effectuent pas de travaux d'études de parcours ou d'insertion pour leur propre compte : ces travaux relèvent en principe du seul observatoire central ou de l'entité qui en fait fonction. Il reste que, pour tout enseignant et pour toute instance responsable de formation, pouvoir répondre à la question « que deviennent mes étudiants ? » est ou devrait être un souci constant. Ces données peuvent certes être fournies aux composantes par les instances expertes, mais pour des raisons diverses – délais estimés trop longs, doute sur la fiabilité des données-sources, traditions d'autonomie des composantes –, on observe que certaines d'entre elles conduisent elles-mêmes leurs investigations sur les parcours et l'insertion de leurs étudiants. La richesse, réelle, de ces travaux locaux ne doit pas dissimuler deux écueils : gaspillage d'énergie dans des études qui font parfois double emploi, au risque de remettre en cause la politique de l'université, difficultés d'exploitation résultant des fortes différences de protocoles, de méthodes et de types d'analyse.

■ *Les informations produites restent très inégalement exploitées*

❖ Un objectif de large diffusion de l'information

Dans toutes les universités de l'échantillon, un objectif de large diffusion des résultats de ces études est recherché : élaboration de documents, mise en ligne sur les sites de l'établissement, présentation lors de rencontres, conférences, séminaires. L'étendue, le contenu, la forme de la diffusion des résultats font l'objet de débats et d'interrogations. Partout se pose notamment la question du choix des informations destinées à figurer dans les plaquettes « grand public » de présentation de l'université et de son offre de formation. Par crainte de nuire à certaines filières, l'intégration des données relatives aux taux de réussite aux différentes étapes de parcours de formation, tout comme celle des statistiques se rapportant à l'insertion professionnelle, ne font pas l'unanimité.

❖ Une exploitation des résultats souvent insuffisante

Les résultats des travaux d'enquête et d'étude sont largement incorporés dans la réflexion globale sur le contrat d'établissement, dans lequel l'insertion professionnelle constitue une priorité affirmée. Ces données d'évaluation doivent figurer aussi dans les dossiers ministériels de demandes d'habilitation. Il ne semble pas en revanche qu'elles soient présentées aux conseils, du moins de manière formalisée, ni qu'elles y fassent l'objet d'échanges de vue explicites.

Au niveau des composantes, l'exploitation des résultats des enquêtes et études est, de l'avis de nombreux responsables rencontrés, inégale. Parfois, certains responsables et enseignants manifestent du scepticisme ou des réticences par rapport à ces travaux, les ignorent ou bien les interprètent dans le sens qui leur convient. Les esprits ont cependant évolué de manière positive. Les enseignants des unités de formation et de recherche (UFR), des départements, écoles et instituts travaillent de plus en plus comme des relais de cette démarche d'information sur les parcours et les débouchés. À travers le contact direct, leur rôle est important pour conseiller un étudiant et l'aider à construire son parcours dans une perspective d'insertion.

D'autres sources d'information et d'accompagnement des étudiants

Les résultats des enquêtes et études ne constituent qu'un aspect de l'information délivrée aux étudiants en matière d'insertion professionnelle. Une autre, plus large, plus diffuse, passe par des canaux et des supports multiples et revêt des formes diverses.

■ *Des actions d'information à divers moments du cursus*

À l'intention des nouveaux bacheliers entrant à l'université, il faut citer les journées de rentrée avec tutorat d'accueil, des mesures d'aide à la réussite en première année de licence, des amphis et conférences sur l'offre de formation et les réorientations possibles, l'accueil classique par le SCUIO (conseils, entretiens, accès à la documentation professionnelle, aide à la rédaction de lettres de motivation et de CV).

Dans le cours ultérieur des études, on trouve la réalisation de stages d'entreprise à caractère obligatoire en filières professionnelles et de plus en plus conseillés ailleurs, les conférences sur les métiers, les visites d'entreprise, l'apprentissage des techniques de recherche d'emploi, la préparation spécifique des doctorants à l'insertion professionnelle dans le cadre des « doctoriales », l'accompagnement individualisé.

■ *D'autres initiatives intéressantes*

❖ Les expériences d'orientation active

Les lycéens sont invités à indiquer aux universités, par courrier électronique, le cursus envisagé, à communiquer la moyenne des notes obtenues depuis le début de la terminale dans les principales disciplines et à préciser le cas échéant leur motivation ou leur projet. Un logiciel spécifique, utilisé pour l'analyse des candidatures dans les filières sélectives, traite ces informations. Ces dernières sont examinées ensuite par les enseignants et un avis est adressé aux lycéens, qui peuvent solliciter un entretien ultérieur s'ils le souhaitent.

❖ La préparation de l'insertion professionnelle par le biais d'une véritable formation

Comme beaucoup d'autres établissements, les universités visitées ont adopté notamment le module, conçu par l'université Lyon 1, de formation au projet professionnel. Ce module comprend cinq séances de travaux dirigés et une séance de travaux pratiques de recherche documentaire. Un entretien individuel et un examen oral sanctionnent la rédaction et la présentation d'un rapport par l'étudiant. L'encadrement est assuré par des enseignants et des personnels du SCUIO. Des professionnels apportent aussi leur collaboration. Invité à choisir un thème ou un secteur d'activités, l'étudiant apprend à rédiger un rapport, à établir une bibliographie, à préparer les entretiens avec de futurs employeurs, à utiliser le logiciel spécifique « Pass'Avenir ».

D'autres formules permettent d'apporter, elles aussi, une formation au projet professionnel. Un apprentissage des techniques de recherche d'emploi (rédaction de CV, de lettres de motivation, préparation d'entretiens d'embauche) est ainsi assuré dans le cadre d'ateliers ou à l'occasion de « journées ».

❖ Un usage approprié de l'informatique

Le recours à l'informatique et l'utilisation des services numériques constituent un facteur important d'aide à la préparation de l'insertion professionnelle et à la maturation de projets individuels, en facilitant par la consultation de logiciels ou de bases de données le recueil d'informations, la recherche de stages et l'exploration du marché de l'emploi. Dans le cadre des SCUIO et parfois des composantes, des salles informatiques sont à la disposition des étudiants et leur permettent d'effectuer des recherches, de consulter internet, d'imprimer des documents, d'envoyer des courriels. De plus, les SCUIO se sont, depuis quelque temps déjà, dotés d'un espace documentaire spécifique, où l'étudiant peut consulter des logiciels et bases de données sur les métiers, le marché de l'emploi, les réseaux et services qui y donnent accès, la réalisation des bilans de compétences, etc.

Mieux assurer la mission d'information et d'accompagnement vers l'insertion

Comme on l'a vu, les universités ont réellement pris conscience de l'enjeu de l'insertion professionnelle, qui fait désormais partie de leurs objectifs. La production d'une information scientifique par des enquêtes et études s'est fortement développée. Sa diffusion est largement assurée, grâce à une multitude de supports et à des initiatives diverses. Les actions d'accompagnement vers l'insertion professionnelle constituent de plus en plus de véritables modules de formation intégrés dans les cursus, sous forme d'unités d'enseignement.

Des progrès n'en restent pas moins à accomplir : les structures mises en place ne sont pas toujours suffisamment inscrites dans la politique d'ensemble de l'établissement ; l'utilisation des résultats des enquêtes et des études, à des fins de pilotage des formations, reste insuffisante ; enfin, l'insertion professionnelle des étudiants demeure encore perçue par nombre d'enseignants, du moins dans certaines disciplines, comme une finalité complémentaire.

Pour améliorer cette situation, sept principes généraux ont été retenus par l'inspection générale comme autant de propositions :

- chaque établissement se doit d'élaborer un schéma général d'organisation de l'ensemble des actions qui conduisent à l'insertion professionnelle de ses étudiants ;
- ce plan d'ensemble doit viser trois objectifs : éclairer les choix des étudiants dans la conduite de leurs études et l'élaboration de leur projet professionnel ; contribuer à l'adaptation des contenus et des pratiques de formation ; servir à la régulation de l'offre et au pilotage global de l'appareil de formation ;
- la mise en place et la conduite de cette politique d'insertion doivent être confiées à un responsable pédagogique disposant d'une autorité reconnue, qui s'exerce au sein des instances de pilotage de l'établissement ;
- tout établissement doit être doté au niveau central d'un observatoire ou d'un organisme équivalent ;
- quel que soit le schéma d'organisation retenu, la complémentarité entre composantes et services généraux experts doit en constituer un élément essentiel. Il convient de s'assurer, en particulier, de l'implication de toutes les disciplines ;
- il est nécessaire de redéfinir clairement la place respective des divers acteurs qui concourent à produire, traiter, diffuser des informations sur les parcours et l'insertion et qui mettent en œuvre des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi ;
- enfin, le développement et la mutualisation des relations avec les professionnels sont une condition indispensable de l'efficacité.

L'évaluation des étudiants : une démarche à refonder

Si, comme on l'a vu, la lisibilité des diplômes apparaît insuffisante, leur mode d'obtention est, lui aussi, complexe et sujet à interrogations.

Les universités consacrent beaucoup d'énergie à la question des examens, pour organiser au mieux les épreuves, prendre en compte tous les aspects d'une réglementation complexe (notamment par l'obligation récente de prévoir deux sessions par an, plus deux sessions de rattrapage), assurer l'information de tous les acteurs. L'impression qui domine est néanmoins que, malgré tous ces efforts, de nombreux protagonistes restent insatisfaits.

C'est pourquoi l'inspection générale a été invitée à étudier la question du « contrôle des connaissances dans l'enseignement supérieur »¹. En vérité, la définition même de la problématique a été sensiblement infléchie : plus que le contrôle des connaissances, la question examinée a été celle de l'évaluation des étudiants entendue comme l'ensemble des procédures destinées à mesurer les résultats de leurs apprentissages en termes de connaissances assimilées, de compréhension développée et de compétences acquises.

La pratique actuelle de l'évaluation appelle plusieurs réserves

L'analyse a consisté à apprécier l'ensemble des procédures d'une évaluation que l'on peut appeler « certificative ». Les règles sont-elles bien définies ? L'évaluation respecte-t-elle les grands principes juridiques d'un examen public ? Permet-elle de faire la preuve que sont atteints les objectifs d'apprentissage ? Joue-t-elle un rôle bénéfique sur ces apprentissages ?

Lourdeur et opacité perdurent

Il n'existe pas d'âge d'or des examens auquel les acteurs pourraient se référer, mais le sentiment est que la mise en place du dispositif LMD n'a pas encore permis d'améliorer la situation et a pu même créer de nouvelles contraintes d'organisation. Parmi les textes, il faut citer le décret du 8 avril 2002, qui instaure l'architecture des études fondée sur les trois grades de licence, master et doctorat, l'organisation en semestres et unités d'enseignement, la mise en œuvre du système européen d'unités d'enseignement capitalisables et transférables (ECTS) ainsi que la nécessité de délivrer une annexe décrivant les connaissances et les aptitudes acquises. S'y ajoutent les textes nationaux (arrêtés des 23 et 25 avril 2002 relatifs respectivement à la licence et au master) qui traitent expressément des diplômes.

En outre, sur un certain nombre de points, comme la compensation, la semestrialisation, le choix du mode de contrôle, l'arrêté du 9 avril 1997 relatif au diplôme d'études universitaires générales, à la licence et à la maîtrise, est réputé avoir créé des « droits » pour les étudiants. La non-abrogation de ce texte contribue à accréditer cette idée, alors que la mise en place du LMD imposera évidemment de reconsidérer l'ensemble, si l'on veut éviter de bloquer le dispositif sous l'accumulation de réglementations hétérogènes.

Au total, on constate une déstabilisation des pratiques d'évaluation traditionnelles et une évolution inflationniste, qui a engendré deux phénomènes aux effets cumulatifs : une multiplication mécanique du nombre

1. Voir *L'évaluation des étudiants à l'université : point aveugle ou point d'appui ?*, IGAENR, juillet 2007, consultable sur internet.

des évaluations, qui correspond à l'éclatement de l'année en semestres et des cursus en unités d'enseignement ; un alourdissement des évaluations en réponse aussi bien au vœu de chaque enseignant que son cours soit évalué qu'à une crainte de laxisme et de « braderie ». Cette lourdeur se traduit par plus d'opacité et par une déperdition d'énergie.

■ *L'opacité s'est accrue*

La façon dont s'obtiennent les diplômes dans les universités est le résultat de différentes procédures, entre lesquelles il est difficile de se repérer non seulement entre universités (pour un étudiant mobile), mais aussi entre composantes d'une même université : règles de compensation, règles de passage, règles de capitalisation, les combinaisons les plus variées se rencontrent. Ainsi, dans deux UFR d'un même établissement, des règles de compensation pour l'obtention de deux licences dont le cursus ne dure qu'une année prévoient, dans un cas, une compensation sur six semestres, dans un autre, une compensation limitée aux deux semestres terminaux, chaque UFR croyant appliquer la règle générale de l'université.

L'intelligence du dispositif n'est pas partagée par tous les enseignants ou responsables administratifs, qui ignorent parfois la complexité qui sévit à l'intérieur de leur propre université, voire de leur propre composante. Plus gravement, les étudiants ont des difficultés à comprendre ces règles sibyllines au moment où on les leur expose, en début de formation ; par la suite, ils naviguent souvent dans l'ignorance d'éléments essentiels, comme la part du contrôle continu dans le calcul de leurs notes.

■ *L'application de la réglementation se fait de plus en plus au détriment de la qualité de l'évaluation*

La première conséquence, mécanique, de l'obligation d'organiser quatre sessions d'examens par an au lieu de deux a été une extension du temps consacré à ces derniers, au détriment de la durée de stricte formation. À l'heure actuelle, une université doit réserver environ huit semaines par an à la seule fonction d'évaluation, abstraction faite du temps consacré au contrôle continu – autant de temps rendu indisponible pour l'enseignement proprement dit.

Une certaine fragilité juridique est trop facilement acceptée

L'évaluation certificative débouche sur la délivrance d'un diplôme aux lauréats désignés par le jury. Ce diplôme, qui crée des droits à vie au bénéfice de son titulaire, est censé apporter des preuves à des tiers. C'est dire qu'il s'agit d'un acte juridiquement important. Or, la question se pose de savoir comment sont respectés des principes classiques en matière d'examens, telles l'égalité entre les candidats, la souveraineté du jury et la sécurité face au risque de fraude. En effet, les règles adoptées ne protègent pas toujours l'égalité de traitement des candidats, tant dans les modalités d'obtention du

diplôme que dans la définition fine des modes d'évaluation eux-mêmes (la distinction entre contrôle continu et contrôle terminal, notamment, n'est pas nette). De surcroît, la mise en œuvre des règles elles-mêmes manque de rigueur. Alors que la qualité d'un examen dépend aussi d'un certain nombre de procédures matérielles exigeantes, celles-ci ne font pas l'objet d'une vigilance aussi permanente qu'il conviendrait :

- la surveillance des épreuves est souvent déficiente, soit par le nombre, soit par la qualité de ceux qui en sont chargés ;
- l'affichage protégé des renseignements relatifs aux examens n'est pas toujours réalisé dans de bonnes conditions ;
- les opérations de traitement des copies reflètent, elles aussi, d'étonnantes disparités, au point que l'anonymat n'est souvent respecté que de façon aléatoire.

Un point particulier mérite d'être souligné : de diverses enquêtes effectuées depuis une décennie, il ressort que les phénomènes de fraude aux examens sont importants à l'université. Si la fraude est de peu d'intérêt dans les épreuves qui font essentiellement appel à la réflexion ou à des cas pratiques, elle prend un tout autre visage quand l'évaluation s'effectue en contrôle continu sous forme de travaux à réaliser à domicile ou encore de façon collective (se pose alors la question de l'authenticité du travail personnel de chacun).

Si les domaines des sciences humaines et des humanités ainsi que les niveaux d'étude supérieurs à la licence étaient jusqu'ici relativement épargnés, en raison de la forme des épreuves, la situation a rapidement évolué avec le recours à cette fausse monnaie qu'est le plagiat à partir d'internet. Désormais, les étudiants trouvent facilement sur les sites les fiches de lecture qui leur sont demandées et les citations en copier-coller, sans guillemets, de travaux disponibles en ligne se multiplient dans leurs devoirs.

Les procédures d'évaluation peuvent encourager la médiocrité de certains apprentissages

La fonction d'évaluation n'est pas actuellement conduite d'une façon qui bénéficie comme elle le devrait aux étudiants et à leurs apprentissages.

■ *Le souci pédagogique n'est pas prioritaire*

La définition des modalités d'évaluation reste souvent une affaire trop exclusivement administrative, comme s'il s'agissait seulement de satisfaire à des contraintes, parfois lourdes, d'organisation. Le souci pédagogique, en revanche, est moins perceptible. Quant aux objectifs généraux dont on pourrait attendre qu'ils soient, d'une manière ou d'une autre, poursuivis dans toutes les formations, comme la capacité à s'exprimer oralement, en français et dans une langue étrangère, dans des conditions diverses de travail ou d'échange, ils ne sont pas suffisamment identifiés en termes d'évaluation : le nombre d'épreuves orales auxquelles un étudiant est soumis au cours de

sa formation peut être extrêmement faible et la qualité de ces évaluations, sans une définition préalable des compétences, reste aléatoire. Ce type de compétences est pourtant, à l'évidence, un élément d'employabilité.

- *L'évaluation des étudiants est trop rarement utilisée comme un moyen de les faire progresser*

Une situation fréquemment observée est celle d'enseignants qui ne considèrent pas l'évaluation – et moins encore l'erreur – comme des modalités indispensables et précieuses de formation : l'exercice de la correction des évaluations est souvent escamoté, qu'il s'agisse d'une évaluation terminale ou de contrôle continu. La conception selon laquelle chaque évaluation est un événement ponctuel dont il n'y a rien à retirer, ni pour les étudiants en termes d'apprentissages, ni pour les professeurs en termes d'enseignement, demeure au contraire bien ancrée.

- *Les procédures d'évaluation contribuent parfois à la démotivation des étudiants*

❖ La recherche de la stratégie la plus payante

Les formations sont souvent éclatées en un grand nombre d'enseignements, dans le cadre de semestres ressentis comme trop courts par rapport à la fois aux habitudes antérieures et aux exigences des formations. La conséquence en est un émiettement des évaluations et l'impression, souvent exprimée par les étudiants, d'un parcours du combattant entre des éléments dont ils perçoivent mal la signification d'ensemble. Dans ce contexte, ils ont appris à louvoyer, la poursuite du diplôme devenant la recherche de la stratégie la plus payante, en choisissant les professeurs qui ont la réputation de noter le plus généreusement, les unités dont ils ont entendu dire qu'elles « rapportaient le plus » ou le type de session qu'ils estiment leur convenir le mieux.

❖ La dictature de la moyenne

À cette perte de sens participent les différentes pratiques de calculs de moyennes, en particulier dans le cadre des mécanismes de compensation. Sans nourrir à l'égard de la compensation une hostilité de principe, on peut observer qu'elle n'est pas acceptable si elle permet d'obtenir une licence par l'effet d'unités d'enseignement étrangères à la dominante ou si elle empêche d'arrêter dans sa progression un étudiant à qui fait défaut une compétence réellement essentielle. En outre, on observe que les professeurs, sachant que toutes les notes risquent de toute façon de se compenser, préfèrent souvent adopter des échelles de notation peu discriminantes, afin de leur ôter de l'impact, ce qui ne contribue pas à améliorer la qualité des épreuves.

Lourdeur, opacité, fragilité juridique, conséquences néfastes sur la qualité de la formation : autant de carences dans les modalités d'évaluation des candidats, auxquelles il convient de porter remède.

Pour une évaluation formative des compétences acquises

Il n'est pas possible d'examiner la question de l'évaluation à l'université sans garder à l'esprit que le système qui y a cours est en permanence opposé à celui en vigueur dans le secteur sélectif, notamment dans les grandes écoles. On ne doit nullement s'en étonner : ce dernier évalue des compétences bien identifiées, sur la base de performances préformatées, alors que les enseignements universitaires se caractérisent par la proximité qu'ils entretiennent avec la science qui se fait.

Sans doute les contraintes qui pèsent sur la question de l'évaluation des étudiants rendent-elles difficiles les évolutions. Cependant les raisons d'agir ne manquent pas. L'université pourrait utilement profiter des mutations en cours pour définir et diffuser un modèle propre d'évaluation de ses étudiants. Les établissements doivent pour cela intégrer les questions d'évaluation dans leurs stratégies, en prenant conscience qu'il leur faut inventer une démarche spécifique et qu'ils sont en position de le faire. Il est souhaitable en effet de saisir l'occasion, à la fois, de parachever le LMD, dans le sens d'une plus grande attention portée à l'évaluation des compétences des étudiants, et de situer la question dans le cadre de la problématique actuelle d'un renforcement de l'autonomie des universités, l'évaluation devenant un des champs d'exercice de cette autonomie.

Simplifier l'évaluation et rendre du temps à l'enseignement

Si l'on en reste aux schémas actuels, il est nécessaire, comme on l'a vu, de régler aussi bien la question de la surcharge de l'année universitaire par les examens et ce qui les accompagne (semaines de révisions, de rattrapage, etc.) que celle de la complexité excessive de réglementations dont le sens n'est pas toujours clair.

- *Réduire l'impact des examens sur le calendrier de l'année universitaire*

Le temps des examens, lorsqu'il ne s'agit pas de contrôle continu et qu'il vient donc réduire le temps d'enseignement, doit d'abord être rigoureusement compté et évalué. À partir de cette évaluation, chaque université est en mesure de formuler un objectif de restriction de la durée du calendrier des examens, par une meilleure maîtrise des examens eux-mêmes comme de l'ensemble du calendrier universitaire. Il s'agira, par exemple, de ne pas laisser hypothéquer l'organisation du temps universitaire par celui des vacances scolaires trimestrielles, alors que l'année universitaire est organisée en semestres.

- *Limiter les effets négatifs des deuxièmes sessions*

Il apparaît urgent que les universités soient invitées à n'organiser – et cela avant les vacances d'été – qu'une seule session de remplacement, commune

aux deux semestres. Sur ce point, une position nationale s'impose, afin d'éviter les surenchères stériles entre établissements. Le laps de deux mois entre la première et la seconde session, qui pèse lourdement sur les calendriers sans être véritablement utilisé aux fins de préparation à l'examen, pourrait sans dommage être supprimé. Il importe aussi de donner à cette seconde session tout son sens. Elle doit cesser d'être proposée à tous, sa raison d'être étant de répondre à des situations spécifiques : ajournement, empêchement justifié.

Faire de l'évaluation un instrument concourant à la formation

L'évaluation doit servir à former en même temps qu'à mesurer. Dans ce but, elle doit être construite de façon plus méthodique, en référence aux objectifs des formations. À cet égard, il est indispensable de mettre en place des évaluations effectivement tournées vers les compétences que les formations entendent développer : évaluations vérifiant la capacité de l'étudiant à maîtriser un domaine et à réinvestir ses connaissances, évaluations interdisciplinaires, évaluations de compétences transversales, etc.

Cette recherche de cohérence aura aussi comme conséquence l'étude, au cas par cas, pour chaque formation, des limites qu'il est nécessaire d'apporter à la « compensation » aux différents niveaux du cursus. Une mise en œuvre pertinente de cette compensation implique aussi que soient définies, sans doute au niveau national, les « compétences méthodiques fondamentales » dont le défaut sera jugé rédhibitoire.

Donner toute sa place au contrôle continu

Les universités, qui ont à conduire au succès des étudiants très divers tout en leur proposant un enseignement qui réponde aux plus grandes exigences scientifiques, doivent prendre conscience qu'elles ont, en bien des cas, déjà inventé, quoique de façon encore confuse, le modèle d'évaluation qui convient le mieux à leurs enjeux : le contrôle continu.

■ *Promouvoir le contrôle continu*

Il est clair que ce n'est pas d'abord parce qu'il serait le moins « stressant » que ce mode d'évaluation doit être privilégié, mais pour des motifs liés aux valeurs formatrices les plus hautes de l'université. Celle-ci est en effet le lieu où des enseignants-chercheurs dispensent un enseignement étroitement lié à la recherche et qui, à travers les étapes d'une progression, doit conduire les étudiants « à la limite du connu ».

S'ils permettent de mesurer des performances, les contrôles terminaux suscitent un « bachotage » peu propice à un ancrage durable des connaissances et sont moins à même encore d'apprécier les capacités acquises. Parce qu'il permet au contraire d'évaluer la maîtrise de compétences complexes, qu'il fait progresser les étudiants et qu'il peut être adapté à une

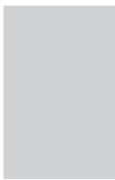
diversité de publics, le contrôle continu pourrait devenir peu à peu l'apanage des diplômes universitaires.

■ *Définir les termes d'un contrôle efficace*

Il s'agit dès lors de s'éloigner des modèles d'évaluation empruntés aux concours de classement et de sélection, qui sont inadaptés à l'ambition de l'université de former le plus grand nombre et de développer chez les étudiants les facultés d'innovation que les modèles sélectifs peinent à repérer et à cultiver. Le contrôle continu, s'il est efficace, permet en effet :

- de mettre en place des évaluations adaptées à une grande diversité d'objectifs de formation ;
- de veiller à une même qualité d'évaluation, quelle que soit la diversité des publics ;
- de favoriser l'émergence et l'évaluation de compétences expertes et diversifiées ;
- de faire progresser méthodiquement les étudiants en considérant à la fois leurs compétences préalables et les objectifs des formations, tout en leur donnant conscience de cette progression.

Il s'agit donc, au bout du compte, de repenser dans ses objectifs le processus de certification puis, dans leurs modalités mêmes, les procédures de validation proprement dites. Intégrée à une politique de valorisation des études universitaires, cette question de l'évaluation des étudiants peut devenir un levier pour des changements plus larges, touchant au développement de l'autonomie, à la qualité du service rendu aux étudiants, à l'efficacité des formations universitaires et à leur adaptation aux besoins de la société.



Recherche : renforcer l'efficacité

Il importe de renforcer l'efficacité de la politique de recherche et d'innovation, tant en amont, par un meilleur pilotage de l'action publique, qu'en aval, par un effort de valorisation de ses résultats.

Une recherche mieux pilotée : la contractualisation entre l'État et les organismes publics de recherche

Parce que leur financement est largement public, les organismes de recherche sont soumis à la tutelle de l'État. Ils disposent néanmoins d'une part d'autonomie. La contractualisation apparaît comme la procédure par excellence permettant de concilier tutelle et autonomie. Si elle demeure une démarche récente, deux éléments en renforcent l'intérêt :

- introduite par la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999, la possibilité pour l'État de passer des contrats pluriannuels avec les organismes de recherche devient une obligation aux termes de l'article 8 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 ;
- la mise en œuvre opérationnelle, dès l'exercice budgétaire 2006, des principes de la LOLF a fait évoluer la nature des relations entre les organismes publics de recherche et leurs tutelles ainsi que les finalités et le contenu de leurs contrats d'objectifs quadriennaux.

À la demande de l'autorité ministérielle, l'inspection générale a conduit sur cette question une étude approfondie¹. Elle s'est appuyée sur un échantillon de sept organismes publics de recherche. Ceux-ci représentent plus de 90 % du montant cumulé des subventions allouées aux opérateurs des deux programmes de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs), à savoir « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et « Recherche dans le domaine de la

1. *La contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État*, IGAENR, avril 2007, consultable sur internet.

gestion des milieux et des ressources». Il s'agit du commissariat à l'énergie atomique (CEA), du centre national de la recherche scientifique (CNRS), de l'institut national de la recherche agronomique (INRA), de l'institut national de la recherche en informatique et en automatique (INRIA), de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), de l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et de l'institut de recherche pour le développement (IRD). S'y ajoute une agence de moyens et de programmes, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

La mission s'est efforcée d'abord d'examiner la place de la contractualisation parmi les modes d'exercice de la tutelle. Elle a ensuite dressé le bilan de l'existant en la matière, avant de s'interroger sur les conditions susceptibles de donner à la contractualisation un nouvel élan au service de l'exercice d'une tutelle «équitable».

Démarche contractuelle et exercice de la tutelle

Pluriannualité, définition des objectifs de l'établissement, réciprocité des engagements des parties, évaluation : telles sont les quatre caractéristiques essentielles de la démarche contractuelle fixées par la loi du 12 juillet 1999.

Les enjeux de la contractualisation avec l'État

La contractualisation s'est imposée dans les administrations de l'État à la suite de la mise en place des centres de responsabilités dès janvier 1990. La contractualisation des universités, quant à elle, était déjà prévue par les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

■ *Modernisation et visibilité*

Le contrat accroît la capacité de pilotage des politiques publiques. Il renforce aussi l'application aux établissements publics des principes de la LOLF, les atouts d'une gouvernance pluriannuelle, la responsabilité des directions des établissements publics contractants sur leur gestion, enfin les effets sur les dispositifs de contrôle de gestion.

■ *Trois ambitions*

La démarche contractuelle répond à trois ambitions majeures :

❖ Équilibrer formalisation contractuelle et accords tacites

Toutes les activités d'un établissement qui relèvent de ses missions statutaires n'ont pas nécessairement vocation à être contractualisées, dans la mesure où elles ne sont pas attachées directement à la réalisation des objectifs stratégiques du contrat. La tutelle doit connaître par avance où peuvent se situer les réponses des organismes, en particulier à l'occasion d'événements

soudains ou imprévisibles à fort impact sociétal, qui requièrent une réponse immédiate de la part des organismes de recherche (expertises urgentes, problèmes de santé publique, sinistres environnementaux, etc.). Il importe donc d'instaurer un équilibre entre la formalisation contractuelle et les relations tacites des parties contractantes.

❖ Adapter la mesure de la performance à la politique publique de recherche et d'innovation

Le standard de la performance, tel qu'il résulte du cadre de la LOLF, n'a pas jusqu'ici fait l'objet d'une réflexion suffisamment approfondie dans ses applications à la politique publique de la recherche et de l'innovation. Le processus contractuel constitue pour la recherche un terrain privilégié pour mener ce travail dans le domaine particulier que sont les missions de nature scientifique et technologique.

❖ Concilier soutenabilité des dépenses publiques et vision à long terme

La réflexion sur la mesure des performances conduit inmanquablement à évoquer la question sensible de la programmation pluriannuelle des moyens dans le cadre contractuel. Plus que toute autre politique publique, la gouvernance de la politique de recherche et d'innovation repose sur une vision à long terme.

C'est au nom d'une semblable vision que le rapport de MM. Lambert et Migaud¹ propose d'« oser la pluriannualité », c'est-à-dire d'aller au bout de la logique de la LOLF qui conduit à situer les choix budgétaires et fiscaux dans une perspective à moyen terme, à lier le projet de loi de finances au programme pluriannuel de stabilité et à « faire de la pluriannualité un instrument de la responsabilité budgétaire ». Dans un rapport thématique public récent², la Cour des comptes a souligné, elle aussi, la nécessité de faire correspondre, à l'horizon à moyen terme des activités de recherche, une programmation pluriannuelle des ressources publiques et des emplois par grands secteurs de la recherche scientifique.

La contractualisation au cœur de l'exercice de la tutelle

Les relations de tutelle entre l'État et les organismes publics de recherche reposent aujourd'hui sur deux principes :

– en matière de recherche, le ministère qui en est chargé joue, au sein de la MIRE, le rôle de chef de file. À ce titre, il est responsable de la stratégie nationale de la recherche et propose les objectifs de la mission interministérielle, en concertation avec les six autres ministères associés ;

1. *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, rapport au gouvernement, octobre 2006.

2. *La gestion de la recherche publique en sciences du vivant*, Cour des comptes, rapport public thématique, mars 2007.

– l'exercice de la tutelle exige à la fois d'y associer les responsables de programme et d'impliquer les opérateurs de l'État dans le dispositif de performance issu de la mise en œuvre de la LOLF.

Si l'on souhaite que la contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État soit perçue par les opérateurs comme un acte identitaire majeur pour la vie de l'établissement et non comme une opération formelle et si les administrations de l'État estiment que la contractualisation peut devenir un mode efficace de pilotage de la recherche, alors il convient de veiller aux relations qui doivent s'instaurer entre les différents modes d'exercice de la tutelle et la contractualisation. Celle-ci, qui repose par définition sur l'accord des parties contractantes, doit désormais orienter les conditions d'exercice de la tutelle, dont elle devient un instrument central.

En outre, à l'exception du CNRS, la plupart des établissements sont sous tutelles multiples, en général celle du ministère chargé de la recherche et celle d'un ministère à vocation socio-économique (agriculture, santé...). Le contrat doit donc être aussi le moyen d'intégrer dans une ligne cohérente les objectifs des différentes tutelles.

Le bilan des expériences de contractualisation

L'examen des contrats d'objectifs met en évidence à la fois des pratiques communes à tous les organismes et des spécificités propres à chacun d'eux.

Analyse des pratiques contractuelles

■ *Le rôle des orientations stratégiques*

Tous les organismes de recherche ont élaboré, généralement à partir des années 2000, un plan d'orientation stratégique. Celui-ci, issu de la consultation des unités et des différentes instances dans le cadre de procédures ascendantes, précise l'ambition et les objectifs scientifiques partagés par la communauté des chercheurs de l'établissement.

Les orientations stratégiques des organismes jouent alors un rôle décisif dans l'élaboration du contrat passé avec l'État. On constate ainsi que, pour l'ensemble des organismes contractants, le contrat quadriennal, à visée opérationnelle, décline les objectifs proposés dans le plan d'orientation stratégique, qui ont été expressément validés par les tutelles au terme d'une négociation avec l'établissement. Cette constante dans la méthodologie doit être soulignée, car elle repose sur l'initiative de l'organisme et sur sa force de proposition, en adéquation avec l'autonomie dont il dispose. En revanche, le rôle des tutelles, placées par voie de conséquence en position aval, se limite souvent à infléchir la tendance ou à mettre en évidence les éléments qui pourraient manquer dans les propositions formulées par

l'établissement. L'utilité de la phase de négociation stratégique entre l'établissement et ses tutelles ne doit pas pour autant être sous-estimée. Cette étape doit constituer au contraire un des points forts de l'exercice contractuel, une rencontre privilégiée pour la confrontation des objectifs, des aspirations et des contraintes, les partenaires se devant d'aboutir à une vision partagée, aux deux niveaux stratégique et opérationnel.

■ *La programmation contractuelle des moyens*

Dans la très grande majorité des cas, le contrat se réduit à décliner les objectifs poursuivis par l'organisme, sans que l'État s'engage sur les moyens correspondants. La principale vertu du document contractuel réside alors dans la reconnaissance explicite par les tutelles des objectifs à moyen terme de l'organisme et dans l'appui qu'il offre ainsi à la direction de l'organisme, lors des négociations budgétaires annuelles.

De manière générale, l'État se refuse à s'engager dans une perspective financière pluriannuelle, considérant que la subvention pour charges de service public relève de la négociation budgétaire annualisée, comme le mentionne clairement, par exemple, le contrat de l'INRA : « La politique d'objectifs que le document décrit est accompagnée d'une politique de moyens qui, dans les modes de fonctionnement des organismes de recherche, est discutée annuellement dans le budget de l'État. »

Deux contre-exemples attestent cependant de la capacité de la tutelle financière à consentir à la signature d'un contrat de moyens : le premier concerne le CEA qui, du fait de son statut spécifique d'établissement de recherche à caractère scientifique, technique et industriel, peut être assimilé à un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) ; le second concerne l'INRIA qui, en raison de décisions interministérielles faisant des sciences et technologies de l'information et de la communication un domaine prioritaire, a été placé au cœur d'une stratégie nationale dont il est le principal opérateur de recherche.

■ *La place des actions partenariales*

Du fait que les unités mixtes de recherche ont connu un développement considérable ces dernières années et que les rapprochements de nature partenariale bénéficient des nouveaux instruments introduits par la loi de programme d'avril 2006, aucun organisme ne manque de consacrer un chapitre du contrat à ses activités partenariales. Au cours des dernières années, l'essor des conventions ou contrats conclus par les organismes publics de recherche constitue, à n'en pas douter, une des caractéristiques majeures de l'évolution de l'appareil national de recherche et développement. Cette évolution est parallèle à l'implication croissante des collectivités territoriales dans les domaines de la recherche et de l'innovation technologique. Aussi les organismes de l'échantillon affirment-ils tous leurs liens avec les établissements d'enseignement supérieur, leur implication, le cas échéant,

dans les unités mixtes ainsi que leur souci de jouer la carte des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et de renforcer leur participation aux pôles de compétitivité, dans lesquels la plupart d'entre eux se sont engagés.

Il reste que, si ces liens et ces objectifs sont évoqués avec force dans l'ordre des principes, ils apparaissent moins distinctement dans les contrats, au niveau des actions programmées.

■ *Les dispositifs de suivi et d'évaluation*

Souvent, dans les deux vagues contractuelles analysées, aucune disposition ne prévoit formellement que le contrat fasse l'objet d'un bilan présenté aux instances statutaires des établissements et aux tutelles, avant que soit envisagée la préparation du contrat suivant. Certaines formes d'analyse rétrospective se sont néanmoins développées, soit à l'initiative des organismes, soit à celle de l'État, tandis que le suivi périodique des indicateurs annexés au contrat est entré dans les pratiques.

❖ Les contrôles et évaluations à l'initiative de l'État

Les contrôles de l'État se sont exercés à travers ceux qu'a effectués la Cour des comptes, comme ce fut le cas pour l'INRIA au cours de la période 1997-2003, ou par la voie de missions diligentées par les autorités de tutelle auprès de leurs corps d'inspection respectifs (dont l'inspection générale des finances et bien sûr l'IGAENR) ou encore par saisine et autosaisine du comité national d'évaluation de la recherche (CNER).

❖ Les modalités internes ou externes de suivi

Les modalités internes ou externes de suivi de l'activité de l'organisme recouvrent plusieurs aspects : bilan des plans d'orientation stratégique, réalisation de tableaux de bord et de rapports annuels d'activité, voire évaluation externe par des comités de visite (*visiting committee*). Loin de s'exclure, ces modalités se cumulent souvent.

L'évaluation externe, quant à elle, s'est considérablement développée au cours des dernières années. L'évaluation par les pairs a même pris une dimension internationale, en corollaire du niveau de reconnaissance scientifique souhaité par les établissements. C'est ainsi que le CEA s'est doté, à partir de 2000, d'un *visiting committee* composé d'experts de rang international.

Éléments de diagnostic

La contractualisation des organismes de recherche, entendus au sens large (opérateurs de recherche et agences de moyens et de programmes) s'est généralisée, avant même l'application formelle des dispositions de la loi de programme pour la recherche. Les retardataires (CNRS, INSERM notamment) devaient signer leur contrat d'objectifs avec l'État au cours de l'exercice 2007.

■ *Une évolution positive*

Bien qu'ils ne disposent pas, en matière contractuelle, de l'expérience acquise par les établissements d'enseignement supérieur, les organismes publics de recherche qui, pour la plupart, en sont à leur second contrat avec l'État, ont su tirer parti des enseignements de la première vague de contractualisation, lancée durant la période 1999-2001. En outre, la préparation, au sein des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), d'un nouveau cadre budgétaire et comptable, entré en application à compter de l'exercice 2006, devrait faciliter le renforcement du lien entre leurs choix budgétaires et les objectifs (ou les indicateurs) des programmes ministériels auxquels ils concourent.

La déclinaison, au niveau des opérateurs, des principes de la LOLF, visant en particulier leur adhésion à la logique de la performance, reste un objectif à atteindre, mais la démarche contractuelle peut encourager cette évolution. Elle constitue en effet une plate-forme de partage négocié entre les priorités stratégiques nationales définies par le gouvernement, les projets annuels de performance (PAP) du budget général de l'État et les plans d'orientation à moyen et long terme des établissements. Globalement, on peut dire que les organismes de recherche ont pris résolument le chemin de la contractualisation.

■ *Des contrats qui présentent néanmoins certaines faiblesses*

L'étape du dialogue entre l'organisme et ses tutelles sur les orientations et les objectifs du contrat est déterminante. Or, dans un certain nombre de cas, les deux exercices sur lesquels repose cette concertation – c'est-à-dire la définition par la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) des orientations stratégiques nationales et la mise en œuvre par l'organisme d'un plan d'orientation à moyen ou long terme – ne sont pas clairement convergents. Plusieurs éléments contribuent alors à ce manque de clarté : déphasage entre la vision à long terme de l'organisme et la durée du contrat, asymétrie de l'information sur les choix scientifiques et technologiques délibérés par les parties contractantes, reprise sans valeur ajoutée du plan stratégique de l'établissement. Ces dissonances pèsent sur le statut et le positionnement du contrat par rapport aux travaux de réflexion et d'anticipation de l'organisme et risquent de lui conférer un caractère formel, alors qu'il devrait être reçu par les personnels de l'établissement comme un acte identitaire, faisant office d'une « feuille de route » quadriennale.

Sauf cas d'exception, le refus des autorités budgétaires d'associer la programmation des objectifs du contrat à une projection même conditionnelle des moyens (ressources financières et humaines) a pour effet de réduire le crédit porté aux engagements contractuels, perçus comme un pacte fragile, susceptible d'être rompu unilatéralement par la tutelle ou modifié en cours de route par l'adjonction conjoncturelle de charges nouvelles.

- Le contenu même des contrats s'expose à plusieurs critiques :
- si le contrat est l'occasion de définir des objectifs de modernisation des modes de gestion de l'organisme, les questions liées à sa gouvernance sont rarement évoquées ;
 - la politique de l'emploi et la gestion des ressources humaines, qui sont un des pivots de la contractualisation et requièrent une vue en perspective pluriannuelle, n'ont pas toujours la place qui leur revient dans les contrats examinés ;
 - les actions partenariales des organismes contractants sont toujours évoquées, mais souvent sans la précision que l'on est en droit d'attendre d'une des composantes essentielles de la politique des établissements ;
 - enfin les modalités de suivi annuel du contrat, les instances sollicitées pour la validation des résultats ainsi que l'obligation de dresser un bilan à l'échéance quadriennale sont inégalement précisées – même si les derniers contrats (INRA, INRIA) instaurent des procédures de suivi.

Apporter un nouvel élan à la contractualisation

À l'heure présente, la contractualisation n'occupe pas encore la place qu'elle mérite au regard de ses dimensions essentielles, qui font d'elle à la fois un facteur de cohésion au service de la politique nationale de recherche et d'innovation, un levier de modernisation pour la gestion des opérateurs de recherche, une des composantes majeures de l'exercice de la tutelle, un acte identitaire au regard de la politique scientifique et technologique de chaque établissement, enfin un système d'étalonnage pour la mesure des performances.

Aussi est-il impératif de lui donner, sur la base de l'expérience, un nouvel élan. Celui-ci, qui doit tenir compte du caractère d'exception de la politique publique de recherche et d'innovation, notamment de sa vocation interministérielle et de sa forte emprise à la fois territoriale et internationale, pourrait s'appuyer sur quatre axes de préconisations.

Revoir les conditions de préparation du contrat

■ *Reconsidérer le processus de contractualisation*

L'objectif est celui d'une « tutelle équitable » qui s'efforce de parvenir à un double équilibre : équilibre des conditions du dialogue entre les parties contractantes ; équilibre entre la programmation pluriannuelle des objectifs de l'organisme et les garanties apportées par l'État en contrepartie des performances obtenues.

- ❖ Produire un texte normatif qui organise le processus contractuel

Un tel texte devrait en premier lieu donner à la tutelle l'occasion de définir les concepts de « plan d'orientations stratégiques » et de « contrat d'objectifs

et de moyens », afin de clarifier les caractéristiques propres à ces deux types de documents, résultant de démarches à la fois spécifiques et conjointes, et de préciser leur articulation avec la politique nationale de recherche scientifique et la MIREs. La confusion qui règne actuellement entre ces différentes démarches et leurs contenus ne sert pas la mise en valeur du processus contractuel.

- ❖ Instaurer pour chaque établissement un comité de préparation et d'accompagnement du contrat

Il apparaît souhaitable de généraliser une configuration qui existe déjà, mais de façon aléatoire ou circonstancielle, en mettant en place, pour chaque organisme contractant, un comité de contractualisation sous la responsabilité directe de la tutelle chef de file du ou des programme(s) au sein desquels l'organisme assure un rôle d'opérateur. Ce comité, structure légère de dialogue et de construction contractuelle, serait l'interlocuteur des instances dirigeantes de l'établissement participant au processus contractuel.

■ *Équilibrer le dialogue entre les cocontractants*

Vis-à-vis de la tutelle, l'attente est, pour reprendre les mots d'un représentant d'un grand organisme de recherche, celle « d'un État stratège qui ne se préoccupe pas de micro-gestion ».

- ❖ Un État stratège

Le positionnement de l'exercice de la tutelle dans le domaine stratégique constitue pour la DGRI, qui en a la responsabilité, un enjeu majeur. Il s'est traduit dans les faits par la création en son sein d'une « direction de la stratégie » qui, « dans le cadre de la tutelle qu'exerce la DGRI sur les orientations stratégiques des organismes de recherche, coordonne la préparation des contrats pluriannuels avec ces organismes ¹ ».

L'affichage de grandes priorités nationales en matière de recherche et d'innovation, proposées par la DGRI au gouvernement, mériterait de conduire à un véritable plan stratégique. Il pourrait être utile, à cet effet, de réanimer les réunions du comité interministériel de la recherche scientifique et technologique (CIRST), en sommeil depuis 1999.

- ❖ Les plans d'orientations stratégiques des organismes

Ces instruments du pilotage de l'organisme revêtent plusieurs dénominations : « document d'orientation », « projet d'établissement ou de développement », « plan à moyen et long terme ». De manière générale, ils désignent un même exercice de réflexion, d'anticipation ou de prospective sur les adaptations indispensables d'un opérateur aux évolutions des connaissances et des innovations, mais aussi de la demande économique et sociale. Le document retenu définit les axes essentiels de développement

1. Voir décret n° 2006-572 du 17 mai 2006.

de l'établissement. Il fixe des orientations pour une durée variable, qui va de quatre à dix ans, parfois plus. L'articulation entre ce document et la définition des objectifs du contrat quadriennal constitue le fondement du dialogue contractuel entre la tutelle et l'organisme.

❖ Un dialogue contractuel équilibré

La préparation du contrat doit reposer sur l'instauration d'un dialogue effectif entre la tutelle et les organismes. Les conditions de ce dialogue équilibré entre les parties ne sont pas actuellement remplies, la tutelle ayant, trop souvent, une position de repli en se contentant d'entériner ou de valider les propositions de l'opérateur.

Un meilleur équilibre passe par deux exigences : d'une part, une affirmation plus forte de la tutelle, en l'occurrence la DGRI, sur le terrain des enjeux à terme ; d'autre part, un pragmatisme réfléchi de la part des établissements contractants pour établir des liens entre les orientations relevant de leurs missions statutaires et les priorités nationales définies par la tutelle.

Rendre plus cohérent le contenu des contrats

La forme et le contenu des contrats doivent obéir à une cohérence minimale qui, sans entraver le potentiel d'initiative des organismes, fixe le cadre du dialogue et du document final commun aux parties signataires.

■ *Des éléments indispensables*

Si un cadre contractuel formel et prédéfini risque de limiter l'authenticité du dialogue des parties contractantes, quelques éléments du contrat paraissent néanmoins s'imposer :

- l'exposé des orientations définies par l'établissement doit être synthétique et mettre l'accent sur les priorités scientifiques, sur leur convergence avec les orientations nationales (à condition que celles-ci soient définies) et sur leurs modalités de mise en œuvre ;
- le contrat doit intégrer le bilan du précédent contrat ;
- il doit préciser également les actions envisagées en matière de valorisation, de transfert, d'attractivité et de partenariat, national et international, indiquer aussi les évolutions institutionnelles et structurelles programmées durant la période contractuelle ;
- une présentation des objectifs contractuels selon une logique diachronique, bien que difficile à élaborer, est sans nul doute la plus intéressante : elle permet d'identifier des « jalons » scientifiques, comme le fait déjà le CEA, assortis d'un calendrier annuel de réalisation ;
- il est important que soit précisée enfin la politique de recrutement et de renouvellement des personnels, chercheurs ou ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA) ; cela conduit à intégrer dans le dialogue avec la tutelle un volet relatif aux moyens en personnels statutaires ou non statutaires.

■ *Vers un contrat d'objectifs et de moyens*

L'environnement juridique actuel plaide en faveur de la construction d'un contrat d'objectifs et de moyens. Bien sûr, une certaine prudence s'impose et conduit à adopter une démarche expérimentale. Mais la loi de programme pour la recherche ouvre des perspectives nouvelles en termes de pluriannualité et d'intégration des moyens dans les contrats.

Une modalité envisageable consisterait en une présentation des moyens (emplois, ressources budgétaires et extrabudgétaires) sous la forme de scénarios de projection sur l'évolution quadriennale : un scénario bas avec une tendance à la réduction des moyens ; un scénario médian avec une reconduction des dotations sur la durée du contrat ; enfin un scénario de tendance haute dans une situation de politique volontariste partagée avec les tutelles. En corollaire, on procéderait à une révision annuelle, en liaison avec le budget voté en conseil d'administration, et à une présentation, annuelle elle aussi, des résultats intermédiaires des objectifs du contrat.

Le contrat doit, en outre, prévoir explicitement des clauses d'assouplissement. À l'engagement des organismes d'atteindre des objectifs partagés doit répondre celui de la tutelle d'assurer les moyens pour y parvenir, pendant que toute modification unilatérale doit trouver sa répercussion en termes d'objectifs à réaliser.

■ *La politique partenariale, volet important du contrat*

L'essor des relations partenariales et la diversification des types de partenariat dans les grands organismes publics de recherche sont, on l'a vu, des éléments déterminants du paysage de la recherche en France : partenariat des organismes avec les universités, avec les autres organismes de recherche, avec le monde industriel, avec les collectivités territoriales. Aussi la politique partenariale doit-elle figurer en bonne place dans le contrat d'objectifs sous deux aspects, au minimum : la réalisation d'économies d'échelle à la faveur d'une mutualisation croisée des compétences et la réalisation, au travers du partenariat, des actions de valorisation et de transfert de connaissances et de technologies.

Mieux organiser le suivi et l'évaluation du contrat

La qualité des opérations contractuelles repose sur les garanties dont les différentes parties souhaitent entourer le suivi, l'évaluation et le bilan des contrats.

■ *Affiner et harmoniser les indicateurs de performance*

Les contrats signés entre l'État et les organismes de recherche dans les années 2001 à 2005 ne comportaient pas ou presque pas d'indicateurs. Dans la mouvance de la mise en œuvre de la LOLF, les acteurs, convaincus de la nécessité d'assortir objectifs et indicateurs, ont contractualisé pour la

période 2006-2009 des annexes généralement appelées « indicateurs de suivi du contrat », parfois pléthoriques et regroupant indicateurs d'activité et indicateurs de résultat. La prochaine vague contractuelle devrait permettre d'affiner les pratiques et d'introduire dans la procédure une liste d'indicateurs limitée et mieux ajustée aux objectifs du contrat, comportant à la fois les indicateurs propres à la MIRE et des indicateurs spécifiques à chaque établissement.

Les tutelles, et notamment le ministère chargé de la recherche, seraient parfaitement dans leur rôle si elles proposaient aux établissements d'adhérer à un corpus d'indicateurs contractualisés, plus précisément définis quant à la méthodologie et aux modes de calcul.

■ *Systématiser une évaluation périodique*

La loi de programme pour la recherche, comme son décret d'application relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), consacrent le rôle de cette dernière en matière d'évaluation des organismes de recherche. Ces dispositions institutionnalisent désormais l'évaluation des résultats du contrat avant que n'intervienne la signature d'un nouveau contrat avec l'État et en confient à l'agence la pleine responsabilité.

De plus, un contrat à finalités opératoires ne pourrait se satisfaire d'une évaluation qui n'interviendrait qu'au terme de quatre années, sans que des inflexions éventuelles puissent lui être apportées chaque année en fonction des résultats acquis et des capacités financières effectivement constatées. Pour toutes ces raisons, il est souhaitable qu'une procédure unifiée d'évaluation périodique soit instaurée à l'initiative des autorités de tutelle et précisée dans le corps même du contrat. Elle prévoirait des rapports annuels, qui constitueraient les bases d'un bilan quadriennal, dont le principe et l'élaboration ne sauraient souffrir aucune exception.

Accorder une attention toute particulière au futur contrat entre l'État et l'ANR

La contractualisation de l'agence nationale de la recherche (ANR) avec l'État, prévue par la loi de programme, n'en était qu'au stade de projet lors de l'enquête de l'IGAENR. Elle revêt une valeur de test, non seulement eu égard aux fonctions de pilotage et de programmation qu'exerce l'ANR « dans le cadre de la politique de recherche définie par le gouvernement », mais également vis-à-vis des établissements de recherche et notamment ceux qu'elle a choisis pour leur confier des mandats de gestion. Cette étape attendue ne saurait être perçue comme une simple formalité. Elle sera au contraire un acte majeur, destiné à sceller la montée en puissance d'un dispositif de financement par projets qui devrait devenir un des piliers de la politique nationale de recherche et d'innovation.

Ce contrat d'objectifs doit être l'occasion de s'interroger sur l'évolution du processus de programmation de l'ANR, au regard du nouveau statut d'établissement public de l'agence, ainsi que du projet de « certification qualité » qu'envisage la direction. Sa préparation permettra de redéfinir clairement le processus de programmation en distinguant les responsabilités respectives de la tutelle (exercée par la DGRI), des ministères consultés et de l'agence, ainsi que la contribution attendue des comités sectoriels.

En outre, l'occasion est offerte de tirer profit de la démarche contractuelle de l'ANR pour arrêter les moyens susceptibles de redonner, au sein de la MIREs, une visibilité budgétaire aux thématiques soutenues par l'agence et aux financements alloués aux actions des programmes de la mission interministérielle.

Le contrat devra veiller à faire face à la croissance prévisible du nombre de projets financés, en examinant sur toute sa durée les ressources que l'établissement public pourra engager, afin de conserver à l'appareil de gestion ses performances sans en altérer la souplesse ni la réactivité. Il lui reviendra enfin de bien cadrer le processus d'évaluation. D'une durée minimale de quatre années, il doit donner lieu à un rapport annuel d'exécution, soumis aux délibérations du conseil d'administration.

Si elle a commencé à se mettre en place peu à peu au cours des dernières années, la contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État n'a pas encore les dimensions qui devraient être les siennes dans l'esprit de la LOLF et en accompagnement des programmes de recherche et d'innovation de la MIREs. Un nouvel élan doit donc lui être apporté, la contractualisation devenant un élément majeur d'une « tutelle équitable » de l'État sur ses opérateurs.

Le contrat se situe en effet à la jonction de deux temporalités, propres à chacune des parties contractantes et qu'il importe de concilier. Les opérateurs de recherche sont appelés à faire preuve de plus en plus de réactivité, dans des démarches qui ne constituent pas toujours leur cœur de métier, telles les fonctions d'expertise, en appui notamment aux politiques publiques. Les autorités de tutelle, pour leur part, sont conduites à intégrer dans la déclinaison budgétaire de leurs stratégies une vision à long terme. C'est sur la confrontation entre ces deux durées que se fonde le dialogue contractuel. C'est également ce qui en fait tout le prix.

Une recherche mieux valorisée

Le vieux débat entre recherche « pure » et recherche « appliquée » est aujourd'hui largement dépassé. Si l'obsession du gain immédiat ne doit en aucun cas inspirer l'acte de recherche, ce dernier ne trouve son véritable

sens que dans son utilité sociale. L'exploitation de ses résultats, autrement dit sa valorisation, constitue en cela une de ses dimensions essentielles. En outre, la bonne recherche appelant la bonne valorisation, il n'est pas illégitime de voir dans la qualité de cette valorisation un indice pertinent de la qualité de la recherche elle-même.

Cet effort de valorisation est désormais très présent. Il résulte cependant d'une prise de conscience relativement récente et doit être encore accentué. Le souci de mieux tirer profit des atouts disponibles doit lui aussi être encouragé, par exemple dans le champ d'application particulier que représente la recherche outre-mer.

Accentuer l'effort de valorisation

Le souci de valoriser ses résultats reste encore insuffisant dans l'ensemble de la recherche française. Telle est la principale leçon d'un travail conduit en commun par l'inspection générale des finances (IGF) et l'IGAENR¹. Il s'agissait de dresser le bilan de la politique nationale menée en la matière, en évaluant l'impact des nouveaux dispositifs mis en place depuis la fin des années 1990, et de formuler des pistes d'amélioration destinées à accroître la performance globale de la valorisation.

Même si le constat est nuancé, le diagnostic se révèle sévère. Les facteurs explicatifs de ce constat sont clairs et leur analyse fonde les éléments d'une thérapeutique.

Quoique nuancé, un bilan plutôt négatif

Depuis la loi sur l'innovation et la recherche de 1999, bien des progrès ont été accomplis, dans le sens d'une meilleure sensibilisation des organismes et des chercheurs aux opportunités offertes par le développement de collaborations plus étroites avec les entreprises. L'accroissement du nombre de brevets déposés par les personnes publiques a été continu. Les créations d'entreprises issues des laboratoires publics sont plus nombreuses. Longtemps considérée comme suspecte dans le monde scientifique français, la valorisation devient progressivement un élément favorable dans l'évaluation individuelle des chercheurs. Enfin, des laboratoires associant des équipes de chercheurs publics et privés voient le jour, en particulier dans les grands organismes de recherche, tels le CNRS, le CEA ou l'INRIA, ainsi qu'au sein de certaines écoles d'ingénieurs.

Tous ces éléments pourraient inciter à l'optimisme, si les progrès accomplis ne se révélaient insuffisants au regard des comparaisons internationales et à travers quatre constats.

- *Premier constat : le partenariat de recherche entre les laboratoires publics et les entreprises n'est guère dynamique*

- ❖ La recherche contractuelle stagne à un faible niveau

La recherche contractuelle constitue la relation la plus classique et la plus simple à évaluer entre les laboratoires publics et le secteur privé. Elle prend la forme de contrats de recherche ou de prestations de service par lesquels, pendant une durée déterminée, le laboratoire collabore avec l'entreprise sur un sujet de recherche. Or, depuis 1992, le montant des contrats financés par les entreprises n'a pas connu de croissance véritable. Après une importante augmentation à la fin des années quatre-vingt-dix, les contrats de recherche et développement (R & D) de la recherche publique financés par les entreprises ont en effet sensiblement diminué pour se stabiliser à un niveau comparable à celui observé il y a une dizaine d'années.

En comparaison internationale, le poids des ressources contractuelles des laboratoires publics rapportées aux dépenses de recherche reste faible. La part de la recherche académique financée par les contrats avec les entreprises est d'environ 2,7 % en France, contre 5 % aux États-Unis, 5,6 % au Royaume-Uni, 8,7 % au Canada, 12,6 % en Allemagne et 12,7 % en Belgique.

- ❖ En outre, les résultats sont très concentrés

Certains établissements concentrent la plupart des contrats avec les entreprises : 69 % d'entre eux reviennent ainsi au CEA et aux écoles, alors que ces deux catégories d'établissement ne représentent que 40 % de la dépense de recherche de l'échantillon examiné. Le CNRS et les universités, à l'inverse, n'engendrent que 24 % des contrats pour 45 % de la dépense. Cette concentration est plus sensible encore au niveau des laboratoires : les trois quarts de l'activité de recherche contractuelle sont le fait de moins de 3 % des laboratoires étudiés.

- ❖ Les collaborations de recherche sont insuffisantes

La recherche fondamentale ne se limite pas aux contrats entre laboratoires publics et entreprises. À côté de cette recherche contractuelle mesurable, il existe des collaborations de recherche, notamment dans le cadre des programmes-cadres de recherche et développement technologique (PCRD). Or, la compétitivité des laboratoires français en ce domaine est modeste. Si les résultats obtenus par les entreprises et les laboratoires publics placent la France en deuxième position dans le cadre du sixième PCRD, la performance des seuls laboratoires publics sur les quatre premières années de ce même PCRD la situe derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni.

- ❖ Un début de réponse à cette situation

Les performances peu satisfaisantes de la recherche partenariale s'expliquent notamment par des mécanismes de financement particulièrement

nombreux, complexes et enchevêtrés. Trois initiatives s'efforcent de réagir à cette complexité :

- les réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT) : créés en 1998, ils fédèrent l'ensemble des acteurs d'un domaine technologique ou d'une industrie. Leur but est de favoriser le partenariat entre la recherche publique et les entreprises, afin de lever les verrous technologiques, de développer en commun des produits et des services fondés sur de nouvelles technologies et de contribuer à la création ou à la croissance d'entreprises de technologies innovantes. Fin 2004, quinze réseaux étaient ainsi actifs dans différents grands domaines (aéronautique, énergie, environnement, matériaux, etc.) ;
- les pôles de compétitivité : ils ont été conçus dans le but de renforcer la compétitivité de l'économie française par la R & D en développant des dynamiques régionales d'innovation. Après sélection des différents projets qui lui ont été présentés, le gouvernement a retenu, lors du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 12 juillet 2005, 67 pôles dont 6 d'envergure mondiale, 9 à vocation mondiale, 52 à vocation nationale et régionale ;
- la labellisation Carnot : les laboratoires qui bénéficient, à l'issue d'un appel d'offres lancé en 2005, du label dit « Carnot », se sont engagés à développer, à travers la fédération du même nom, une véritable stratégie partenariale sur le long terme. Celle-ci vise à « mettre en place une démarche d'amélioration continue permettant de mener des projets de recherche avec le professionnalisme correspondant aux attentes des partenaires socio-économiques ».

■ *Deuxième constat : la stratégie mise en œuvre vise davantage la protection de la propriété intellectuelle que sa valorisation*

La valorisation de la propriété intellectuelle se situe au cœur du transfert de technologie. En développant des technologies et des savoir-faire, les laboratoires engendrent en effet un patrimoine intellectuel qui mérite d'être protégé, notamment sous forme de brevets. La valorisation de la propriété intellectuelle se fait généralement par des contrats de licence, qui permettent aux entreprises contractantes d'exploiter cette propriété contre une compensation monétaire.

❖ Un effort de protection

Les dépôts de brevets de la recherche publique ont connu une hausse à partir de 1996. Outre leur augmentation en termes absolus, les brevets issus de la recherche publique ont également gagné du terrain par rapport à ceux qu'ont déposés les entreprises. Cette croissance constitue, sur une période de dix ans, une tendance de fond. Si elle n'a pas concerné uniformément tous les domaines technologiques, huit d'entre eux connaissent une évolution particulièrement dynamique : appareils agricoles et alimentation,

chimie de base, chimie macromoléculaire, composants mécaniques, informatique, ingénierie médicale, procédés techniques et semi-conducteurs.

❖ Protéger n'est cependant pas valoriser

Si, pour être brevetable, une invention doit être susceptible d'application, le chemin à parcourir est long entre la demande de brevet et l'exploitation industrielle. Le plus difficile est pour l'établissement de trouver un partenaire intéressé, puis de conclure avec lui une licence d'exploitation commerciale qui convienne aux deux parties. Or, il ressort des données disponibles que les recettes issues de la valorisation de la propriété intellectuelle se situent à un niveau relativement faible et en baisse au cours des dernières années. L'effort de protection de la propriété intellectuelle ne s'est pas accompagné d'une amélioration équivalente de la valorisation proprement dite, en termes de licences d'exploitation conclues avec des entreprises. Ainsi, les revenus de propriété intellectuelle sont en baisse sur les dernières années – ils ne représentent qu'environ 1 % de la dépense de recherche, contre 3 % aux États-Unis –, phénomène révélateur d'une stagnation du transfert de technologie de la recherche publique vers le tissu socio-économique.

❖ Une situation contrastée

Les revenus issus de la valorisation demeurent très concentrés : le CNRS, le CEA et l'institut Pasteur représentent près de 90 % du montant national. Si le CEA, en particulier, a su mettre en œuvre une stratégie élaborée en lien étroit avec sa politique de recherche – qui se traduit par un portefeuille de brevets diversifié et dynamique –, ces facteurs de succès ne sont pas réunis dans la plupart des autres organismes, où la gestion de la propriété intellectuelle est peu pilotée et repose sur des intervenants nombreux et éloignés des laboratoires de recherche.

La situation est moins avancée encore dans les universités, même s'il est difficile d'établir une distinction claire entre recherche propre aux organismes et recherche universitaire, tant ces deux composantes sont, dans le système français, imbriquées. Quant aux écoles d'ingénieurs, leur activité, en matière de valorisation de la propriété intellectuelle, est quasi nulle.

- *Troisième constat : l'effort de création d'entreprises issues de laboratoires publics est resté plus quantitatif que qualitatif*

❖ Une dynamique à partir de 1999

Les outils mis en place par la loi de 1999 sur l'innovation et la recherche ont dynamisé la création d'entreprises issues de la recherche (*start up*). D'après l'observatoire des sciences et des techniques (OST), le rythme annuel des créations a ainsi été multiplié par plus de trois entre le milieu des années 1990 et la période 1999-2002. Cette dynamique, cependant, apparaît inégalement partagée. Ainsi, à dépense équivalente, les établissements universitaires créent environ trois fois plus d'entreprises que les EPST, tandis

que les écoles en créent elles-mêmes trois fois plus que les universités. Les écoles d'ingénieurs sont ainsi, de loin, les établissements les plus actifs en matière de création d'entreprises.

❖ Une augmentation numérique qui ne signifie pas la réussite

Créer un grand nombre d'entreprises n'est pas une fin en soi. L'essentiel est de réunir les conditions propres à minimiser le taux d'échec. Or, les résultats ne sont à cet égard guère encourageants : au terme de quatre ans d'activité, moins d'une entreprise sur dix atteint un niveau de chiffre d'affaires d'un million d'euros ou de vingt salariés et les succès éclatants sont rares. Comme pour les revenus de licence, les réussites ne concernent qu'un petit nombre d'organismes. Les *start up* issues du CEA et de l'INRIA, en particulier, ont une probabilité de succès beaucoup plus élevée que les autres.

❖ Un dispositif peu porteur

Si les incubateurs et les fonds d'amorçage ont pu favoriser l'augmentation des créations depuis 1999, le dispositif est devenu trop complexe et peu adapté à la poursuite des objectifs premiers que sont la rapidité du transfert de technologie des laboratoires vers le marché et l'implication des acteurs privés. Le foisonnement des structures, leur cloisonnement, leur localisation parfois éloignée des pôles de recherche engendrent des niveaux d'activité insuffisants et une trop faible sélectivité des projets.

■ *Quatrième constat : la mobilité des chercheurs entre les secteurs public et privé reste faible*

Si les échanges humains constituent un des modes les plus efficaces de la valorisation de la recherche, peu d'évolutions sont perceptibles depuis 1999. La situation française est ici particulièrement défavorable.

❖ L'emploi des docteurs en entreprise est faible et tend à décroître

Le premier moyen de valoriser leur recherche consiste pour les entreprises à employer des chercheurs issus des laboratoires publics ou de l'université qui apportent avec eux les savoir-faire et les compétences acquis au préalable. Or, il apparaît que l'emploi de chercheurs par les entreprises demeure très insuffisant. Cette situation s'explique en partie par les déficiences de l'organisation et du financement des thèses. En effet, lorsque celles-ci sont financées et plus encore lorsque des « bourses CIFRE » (conventions industrielles de formation par la recherche) sont accordées, l'insertion professionnelle et donc le transfert de technologie par ce vecteur s'en trouvent nettement facilités. La situation tient également à la faible appétence des entreprises françaises pour le recrutement de docteurs par rapport au recrutement d'ingénieurs et au statut inférieur qu'a en France le doctorat par rapport à celui qui est le sien, par exemple, aux États-Unis.

- ❖ La mobilité des chercheurs entre le public et le privé demeure marginale

La mobilité des chercheurs entre les secteurs public et privé pourrait être un bon moyen de compenser la faiblesse de l'emploi des docteurs et plus généralement des chercheurs issus des laboratoires publics et de l'université. Malgré l'adoption de mesures législatives et réglementaires dérogatoires au statut général des fonctionnaires, la mobilité des chercheurs publics vers la recherche privée est cependant restée symbolique : depuis 1997, elle ne concerne annuellement que 0,2 % des effectifs de chercheurs et enseignants-chercheurs. De même, le recrutement dans la recherche publique de chercheurs issus de l'entreprise reste marginal, alors que les universités ont la possibilité de recruter des professeurs associés à temps plein issus du monde de l'entreprise qui, dans le cadre d'un concours réservé, peuvent devenir enseignants-chercheurs titulaires.

Au total, et en dépit des mesures adoptées depuis la loi sur l'innovation et la recherche de 1999, la valorisation ne progresse pas et la France prend du retard sur ses principaux concurrents.

Des freins à l'essor qui résident essentiellement dans des handicaps structurels

Si l'on analyse maintenant les causes de cette situation, les deux principaux freins à l'essor de la valorisation de la recherche tiennent, d'une part, à l'état de l'action « recherche et développement » des entreprises, d'autre part, à l'organisation structurelle de la recherche publique. Ces deux spécificités françaises pénalisent notre pays dans la compétition internationale.

- *Première spécificité française, premier frein : la faible part de la participation privée dans l'effort de recherche et développement*

L'effort global mené par le secteur privé présente une faiblesse persistante. Avec un niveau de R & D privée qui stagne depuis 1995, la France subit un décrochage par rapport à l'Allemagne, au Japon, aux pays d'Europe du nord et aux États-Unis. Préoccupante pour le potentiel de croissance du pays, cette évolution l'est également pour la valorisation de la recherche, car la production de connaissances ne peut engendrer un développement de l'innovation, de la croissance et de l'emploi que si les entreprises sont capables d'exploiter les inventions issues de la recherche publique.

- ❖ Une valorisation de la recherche limitée par la faiblesse de la R & D privée

– La faiblesse concerne d'abord la dépense

En France, les dépenses intérieures de R & D se sont élevées en 2005 à 2,3 % du produit intérieur brut (PIB), niveau qui reste très en deçà de l'objectif de 3 % en 2010 fixé par le Conseil européen de Lisbonne et qui s'explique par la faible part du secteur privé, alors que celle du secteur public est élevée.

La dépense du secteur privé se concentre principalement sur quatre domaines : l'industrie automobile, la pharmacie, la fabrication d'équipements de radio, de télévision et de communication, la construction aéronautique et spatiale. Ces quatre branches représentaient, en 2003, 52 % de la dépense intérieure de R & D des entreprises implantées sur le territoire national.

– Elle concerne aussi la ressource humaine

Avec 7,7 chercheurs pour 1 000 habitants et 13,9 emplois dans le domaine de la R & D, la France se situe dans la moyenne de l'Union européenne, au-dessus de l'Allemagne, mais loin derrière les pays scandinaves et les États-Unis. Elle se différencie des pays dans lesquels la R & D privée est la plus élevée par la part plus faible des chercheurs en entreprises (52 % en 2003 contre 86 % aux États-Unis, 68 % au Japon, 60 % en Allemagne). Cette caractéristique est une limite importante à la capacité d'absorption par l'économie des flux de connaissances produits tant en France qu'à l'étranger.

❖ Des aides publiques importantes, mais qui n'ont pas l'impact attendu

– Les aides publiques sont élevées

Les financements publics directs de la recherche privée regroupent quatre types d'intervention : le financement du ministère de la défense, celui des grands programmes technologiques civils (espace, aéronautique, électronique...), les crédits incitatifs des ministères et de l'agence nationale de la valorisation de la recherche (ANVAR), enfin les financements des collectivités territoriales et des institutions sans but lucratif. En cumulant subventions directes, commandes publiques et mesures fiscales, on constate que la France est, avec les États-Unis, le pays qui a le plus soutenu ses entreprises sur une longue période.

– L'effet de levier de ces aides reste incertain

Ce soutien accordé aux entreprises n'a pourtant pas permis d'augmenter l'intensité de R & D du secteur privé, qui a même décroché en France par rapport à plusieurs autres pays, alors que sa progression est un enjeu essentiel, la capacité d'innovation des entreprises constituant le déterminant majeur de la compétitivité. Au regard de cette situation, le niveau élevé des financements publics pose donc la question de l'efficacité de la politique menée en la matière.

■ *Seconde spécificité française, second frein :
la structure même de la recherche publique*

La valorisation est handicapée à la fois par l'organisation de la recherche publique et par les modalités de son financement.

❖ L'organisation de la recherche publique est pénalisante

L'organisation atypique de la recherche publique française s'avère un handicap pour la valorisation. La séparation entre établissements d'enseignement

supérieur, organismes de recherche et grandes écoles en est une caractéristique essentielle. De plus, la faible autonomie des universités ne leur a pas permis jusque là de développer des politiques de recherche et de valorisation à armes égales avec les universités étrangères d'excellence. Outre leur dispersion très pénalisante, les établissements français d'enseignement supérieur souffrent en effet de leur mode de gouvernance. Les universités ne peuvent espérer s'élever au plus haut niveau international si elles n'ont pas la capacité de définir leur politique scientifique, l'autonomie dans la définition et la mise en œuvre de leur politique de recrutement, un cadre de gestion souple et des instruments de pilotage efficaces.

❖ Les modalités de financement de la recherche publique sont une autre source de handicap

– Les inconvénients de la dualité

La dualité dans l'organisation de la recherche s'accompagne de circuits de financement caractérisés par une complexité excessive et des coûts de gestion inutiles. Les unités mixtes, notamment, doivent faire face non seulement à la pluralité des notifications de crédits, mais également à l'échelonnement des décisions au cours de l'année. Une unité mixte CNRS-université gère ainsi des ressources provenant de deux circuits différents, impliquant deux interlocuteurs locaux, deux procédures comparables distinctes et deux systèmes d'information qui ne communiquent pas. De plus, les modalités de recrutement des chercheurs et leur déroulement de carrière ne facilitent pas la mobilité des personnes, ni le renouvellement des équipes.

– La trop faible part de financements sur projet

Le mode de financement des laboratoires fait encore trop peu de place au financement sur projet, alors qu'il tend à se développer à l'étranger. Il donne généralement lieu à une concentration des moyens sur les équipes les plus reconnues ou qui présentent les projets considérés comme les plus porteurs par les agences de moyens. Au terme de la période de financement, le projet est évalué et, si les résultats sont jugés décevants, le financement n'est pas reconduit. C'est le système qui prévaut aux États-Unis et qui s'étend en Europe. Au Royaume-Uni et en Allemagne, mais aussi dans les pays scandinaves, en Suisse et aux Pays-Bas, il représente une part croissante et significative de la recherche académique. Ainsi, l'argent public finance des équipes, non des structures.

La création de l'ANR en 2005, l'augmentation continue de ses moyens et le financement de projets de recherche sélectionnés après appel à candidatures constituent un premier pas important pour aligner la France sur ces bonnes pratiques.

Thérapeutique : revaloriser la valorisation

Le but de la valorisation n'est pas d'abonder le budget des centres de recherche, mais de répondre à des besoins économiques et sociaux en diffusant

des technologies nouvelles. C'est dire qu'en la matière une politique active demeure déterminante. Elle a, en effet, un impact positif sur l'innovation, la productivité et la croissance, par l'effet de levier qu'elle exerce sur la R & D privée.

Les préconisations avancées s'articulent autour de quatre axes complémentaires : l'amélioration de la gestion des ressources humaines, la promotion des projets communs entre recherche et industrie, la rationalisation des dispositifs existants, enfin un meilleur pilotage de la politique de valorisation.

■ *Améliorer la gestion des ressources humaines*

❖ Pratiquer une politique des rémunérations ainsi qu'une politique indemnitaire

D'une manière générale, il est nécessaire, pour développer la valorisation, qu'universités et organismes de recherche puissent recruter des professionnels de qualité à des niveaux de rémunération relativement proches de ceux du marché, ce qui n'est pas actuellement le cas. Une même logique d'excellence doit inspirer la politique de rémunération des enseignants-chercheurs, des chercheurs et des personnels techniques. Le système indemnitaire des établissements peut, de ce point de vue, constituer un levier. Il importe de développer une politique dynamique de rémunérations annexes, fondée sur les résultats et favorisant les activités contractuelles des personnels de recherche, au-delà des revenus de l'intéressement liés aux redevances.

❖ Moduler les obligations de service des enseignants-chercheurs

Le développement des activités de valorisation devrait être favorisé par une nouvelle définition des obligations de service des enseignants-chercheurs. En d'autres termes, il s'agit de laisser aux établissements la possibilité de fixer celles-ci contractuellement¹ afin d'y intégrer les activités de valorisation.

❖ Favoriser la mobilité et les recrutements extérieurs

Des mesures stimulantes sont nécessaires pour promouvoir la mobilité des doctorants, chercheurs et enseignants-chercheurs. Il convient en particulier de favoriser cette mobilité (vers l'industrie, vers l'étranger, vers l'université pour les chercheurs et vers les organismes pour les enseignants-chercheurs) avant le passage du statut de maître de conférences à celui de professeur ou du statut de chargé de recherche à celui de directeur de recherche. En même temps, il serait souhaitable d'imposer une proportion de recrutements extérieurs (y compris en provenance du secteur industriel) dans les recrutements de professeurs et de directeurs de recherche.

1. La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités permet des avancées significatives à la fois sur la possibilité de moduler les services et de mettre en place une gestion dynamique des primes.

■ *Promouvoir les projets communs entre la recherche et l'industrie*

Le rapprochement de la recherche publique et des entreprises est bénéfique pour les deux parties :

- tout d'abord parce que les travaux de développement accomplis dans les laboratoires des entreprises donnent rarement lieu à des ruptures technologiques, celles-ci provenant surtout de la recherche fondamentale. L'accès aux connaissances issues des laboratoires publics est dès lors essentiel pour les entreprises, qui doivent conserver leur compétitivité en se maintenant à la frontière technologique ;
- ensuite, parce que l'externalisation de la recherche vers les laboratoires publics peut être décisive pour les PME qui ne disposent pas de capacités de recherche en interne ;
- enfin, parce que ces liens avec l'industrie permettent aux laboratoires publics de garder le contact avec les problèmes les plus en pointe, tout en accédant à de nouvelles sources de financement.

Ce nécessaire rapprochement passe par le développement de projets communs, qu'il importe de faciliter de trois manières :

- En mettant en place des instances de concertation

Un moyen souple d'établir un lien régulier avec ses partenaires industriels consiste pour un établissement à mettre en place des « clubs d'affiliés », à l'instar de ce qui se pratique couramment dans les grandes universités américaines. Les établissements gagneraient aussi à créer, en parallèle à ces modes d'association, des instruments plus formalisés de concertation, en faisant participer des industriels à leurs comités d'orientation scientifique, afin de les aider à élaborer et à conduire leur politique de valorisation.

- En généralisant le mécanisme d'abondement des laboratoires qui ont le plus de contact avec l'industrie

Pour favoriser les collaborations de recherche sous forme contractuelle entre laboratoires publics et entreprises, il convient d'adapter les dispositifs incitatifs existants. Ainsi, le mécanisme d'abondement des contrats avec les entreprises des laboratoires ayant reçu le label Carnot pourrait être généralisé à tous les laboratoires se situant au-dessus d'un seuil d'activité de recherche contractuelle, fixé par exemple à 20 % de la dépense de recherche du laboratoire.

- En encourageant la constitution de laboratoires communs

Les entreprises considèrent souvent que les formes d'association les plus satisfaisantes impliquent la mise en commun d'équipes de chercheurs provenant des laboratoires publics et de l'industrie. De fait, les laboratoires communs avec les entreprises doivent être davantage suivis et encouragés, les circuits de financement des aides à la recherche en collaboration devant parallèlement être simplifiés.

■ Rationaliser les dispositifs de valorisation existants

Les structures de valorisation des établissements sont nombreuses¹ ; elles sont émiettées, parfois redondantes, souvent inférieures à la taille critique, ce qui les empêche de jouer un véritable rôle d'interface. Leur enchevêtrement engendre de la confusion, une multiplication des coûts et une faible professionnalisation des équipes. Elles doivent donc être rationalisées et professionnalisées.

❖ Clarifier les relations entre les différents acteurs

Il est utile de revoir la répartition des compétences et des moyens entre les organismes et les établissements d'enseignement supérieur. Pour les laboratoires soumis à des tutelles multiples, en particulier, les fonctions de valorisation doivent être entièrement déléguées à l'un des établissements d'enseignement supérieur.

L'analyse a montré aussi que les revendications des établissements sur la propriété intellectuelle des brevets, lorsque ces derniers sont issus de travaux d'équipes mixtes, peuvent conduire à des lenteurs fâcheuses. Le mieux est donc d'éviter autant que possible la copropriété des brevets entre personnes publiques. Des accords-cadres pourraient être conclus entre établissements, sous l'égide du ministère de tutelle, prévoyant de confier la propriété ou la gestion de la copropriété, chaque fois que la situation le permet, à un seul des établissements en présence.

❖ Faire émerger une masse critique permettant de concentrer les moyens

Plutôt que de promouvoir des démarches de mutualisation qui risquent de n'être que formelles, car reposant sur des services préexistants, il convient de faire émerger de véritables services *leaders*. Chacun de ceux-ci serait géré par l'un des établissements, retenu en raison de sa compétence en matière de transfert de technologie. Ces « offices mutualisés de transfert de technologie » seraient mandatés pour valoriser les brevets d'un ensemble d'établissements sur un site géographique donné. Ils pourraient trouver leur place dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) introduits par la récente loi de programme pour la recherche.

❖ Faciliter la croissance des *start up*

Le nombre de créations d'entreprises issues de la recherche, on l'a dit, a beaucoup augmenté depuis dix ans et demeure à un niveau qui n'est pas défavorable en termes de comparaison internationale. La principale difficulté réside dans le développement de ces *start up*, parmi lesquelles trop peu

1. La Cour des comptes a dénombré ainsi près de 80 organisations chargées du transfert de technologie dans la seule région Bourgogne (*La gestion de la recherche dans les universités*, rapport public thématique, octobre 2005).

atteignent une taille suffisante pour leur assurer l'autonomie financière. D'où une double nécessité :

– Préciser le rôle des établissements

L'accompagnement des projets en phase de maturation est de la responsabilité des établissements. Cela suppose que ceux-ci définissent une stratégie impliquant leurs laboratoires et qu'ils mettent en place des mécanismes formalisés, permettant d'appliquer des critères rigoureux et transparents de sélection des projets les plus porteurs. Il importe ensuite d'assurer le suivi de ces projets. Actuellement, compte tenu de leur faible taille, les services de valorisation existants comprennent rarement un chargé d'affaires spécialisé dans la création d'entreprises. Pour y remédier, un spécialiste possédant une expérience professionnelle en la matière pourrait être recruté à l'échelle d'un site.

– Amender le dispositif des incubateurs

Cette amélioration passe d'abord par leur regroupement. Il est souhaitable en effet de réduire le nombre de ceux qui bénéficient des financements du ministère pour ne conserver que ceux dont les résultats sont satisfaisants (l'objectif devrait s'établir à un maximum d'une quinzaine d'incubateurs et non le double, comme c'est actuellement le cas). Elle passe ensuite par leur professionnalisation, en généralisant la participation d'industriels à leurs comités de sélection et la présence de chargés d'affaires sectoriels. Enfin, elle exige que soit assurée l'évaluation des incubateurs, sur la base d'indicateurs et en privilégiant le résultat économique.

■ *Mieux piloter la politique de valorisation*

Deux mesures paraissent de nature à assurer un pilotage plus effectif de cette politique.

❖ Améliorer le système d'information

Les systèmes d'information disponibles en matière de valorisation présentent de nombreuses défaillances, contraires aux obligations législatives des établissements et dommageables pour le pilotage. Ces lacunes, qui concernent aussi bien les données sur les contrats de recherche que celles sur les brevets ou la création d'entreprises, nuisent à la qualité et à la crédibilité des indicateurs prévus par la LOLF. Le système d'information doit faire un important saut qualitatif, de façon à ce que les évolutions puissent être mesurées sans qu'on ait à procéder à des investigations de terrain.

Un effort particulier sera nécessaire au niveau de l'information financière et comptable, la nomenclature comptable des universités ne permettant pas actuellement d'isoler les contrats industriels des autres contrats, tandis que les instructions comptables n'ont pas abordé pour le moment le domaine des recettes contractuelles.

❖ Favoriser la valorisation par la contractualisation avec les opérateurs

Le rôle dévolu par la LOLF aux opérateurs que sont les organismes de recherche et les universités, le caractère obligatoire donné à la contractualisation des organismes de recherche par la loi de programme pour la recherche d'avril 2006, la refonte de la politique contractuelle entreprise par la direction générale de l'enseignement supérieur doivent faire du contrat d'objectifs et de moyens l'instrument privilégié du pilotage de ces établissements, y compris dans le domaine de la valorisation. Dans ce contexte, une attention particulière doit être portée, dans les contrats avec les opérateurs, à la modernisation de la gestion, au développement des systèmes d'information et à la qualité des indicateurs. Cette dimension est essentielle, dans la mesure où la répartition des moyens en postes et en crédits devra, dans le cadre des contrats, tenir compte de l'atteinte de certains objectifs.

Surtout, la contractualisation, dans sa dimension stratégique, doit permettre de remodeler fortement le paysage universitaire dans un sens favorable à la qualité de la recherche et au développement des relations avec le monde socio-économique. Elle doit avoir comme objectif ultime de mettre en cohérence les actions de l'État, des universités, des organismes de recherche et des acteurs locaux.

Exploiter davantage les capacités de l'outre-mer

S'il faut accentuer, de manière générale, l'effort de valorisation des résultats de la recherche, il convient aussi de savoir exploiter les atouts dont elle dispose. La recherche outre-mer en fournit une illustration particulière. Les enjeux de la recherche française, en effet, ne se limitent pas à l'Hexagone. Ils concernent aussi les confins de la République et cela d'autant plus que ces territoires lointains, tout en offrant au développement de la recherche un champ original, peuvent en tirer profit pour leur propre développement.

Afin de satisfaire à l'article 1 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, une mission menée conjointement par l'inspection générale de l'administration (pour le compte du ministère de l'outre-mer) et par l'IGAENR a précisément réfléchi aux perspectives de développement de la recherche dans les quatre départements d'outre-mer (DOM) : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion¹. Elle a montré que si la recherche ultramarine dispose de réels atouts, elle présente aussi certaines faiblesses, auxquelles il est indispensable de remédier.

1. *Les conditions du développement de la recherche dans les départements d'outre-mer*, IGA-IGAENR, décembre 2006.

Les atouts de la recherche outre-mer

■ *Une implantation solide*

L'ensemble des structures de recherche nationales couvre, quoique de façon inégale, les quatre départements. Du côté de la recherche universitaire, les deux universités, celle de La Réunion et celle des Antilles et de la Guyane, constituent des acteurs non négligeables à trois égards : celui du nombre des personnels dédiés à la recherche, celui des unités de recherche, celui enfin des thématiques qui, conduites avec les organismes de recherche publics et en association avec des unités métropolitaines, placent certains de leurs laboratoires parmi les meilleurs de la communauté scientifique nationale.

Par ailleurs, les principaux organismes de recherche publics (les EPST) sont présents, sous des formes variables, dans les départements d'outre-mer : bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), centre national du machinisme agricole du génie rural des eaux et forêts (CEMAGREF), INRA, IRD, IFREMER. Qu'il s'agisse de ces divers organismes qui, sous le vocable de « B2C3I », coordonnent leurs politiques et leurs actions et mutualisent certains de leurs moyens, mais aussi de l'institut de physique du globe de Paris (IPGP), de l'institut Pasteur, de Météo-France et du CNRS, tous ont une vocation ultramarine souvent inscrite dans leurs statuts et une expérience de la recherche de haut niveau dans les zones tropicales terrestres ou maritimes.

Au-delà de cette présence physique, le dynamisme et la qualité caractérisent un nombre significatif d'unités de recherche. Même si la part prise dans l'excellence par les organismes publics est incontestablement supérieure à celle prise par les structures universitaires, l'association de ces dernières aux meilleurs projets conduits notamment par le CIRAD ou l'INRA, tout comme la reconnaissance par le CNRS d'unités mixtes de recherche, sont un indicateur du chemin déjà parcouru par ces jeunes universités.

■ *Une spécificité à exploiter*

La France possède un important espace intertropical, terrestre et maritime, dans le Pacifique, l'océan Indien, la Caraïbe et sur le continent sud-américain. La zone des 200 milles autorise juridiquement des recherches sur la pêche, les migrations des grands pélagiques, l'étude des massifs coralliens ou la recherche de nouvelles espèces. Les territoires eux-mêmes servent de supports aux recherches sur les forêts tropicales et sur l'écologie des îles.

Outre le progrès désintéressé des connaissances, la recherche est susceptible de comporter des retombées comme celles sur de nouvelles molécules actives en pharmacie, sur des variétés de bois performantes pour la construction ou l'ameublement, sur les matières premières ou des produits déjà élaborés, comme les essences nécessaires à la parfumerie, les fruits et légumes ou les nouvelles variétés.

■ *Une plus-value particulière*

À côté de réussites certaines sur le plan éducatif, sur le plan culturel, sur celui de la santé publique, les DOM connaissent des difficultés spécifiques, que manifeste l'importance de leur chômage, singulièrement celui des jeunes. Sans vouloir faire peser sur les activités de recherche scientifique une charge politique excessive, ni prétendre les limiter, dans un souci utilitariste, à l'obtention de résultats à court terme, il est clair qu'elles participent à une politique globale de développement économique, d'amélioration de l'emploi, d'élévation du niveau culturel et d'insertion sociale. Il n'est pas exagéré d'affirmer que la recherche est devenue l'un des éléments premiers de l'essor de ces territoires.

Les publics locaux expriment d'ailleurs de nombreuses demandes pour la prise en compte de leurs besoins, allant de la santé publique à l'environnement ou à l'exploitation des milieux forestiers ou marins. Au-delà de sa dimension proprement heuristique, la présence de la recherche constitue, en effet, un précieux outil d'expertise au service du développement des territoires et de leurs populations. À travers les processus de contractualisation, grâce à la volonté commune des organismes, de l'État et des collectivités locales, la concentration d'équipes sur des sujets d'intérêt partagé a contribué à renforcer et à élargir le champ d'action, en répondant mieux aux besoins propres des populations.

La présence sur le terrain de spécialistes des milieux tropicaux dans des disciplines variées constitue un vivier d'experts permettant de tirer le meilleur parti des conditions imposées par la géographie et la nature des sols. Déjà bien intégrés dans les réseaux d'alerte dans le domaine de la protection civile et de la santé, les volcanologues et les médecins, par exemple, apportent une information indispensable aux décideurs comme aux populations par les expertises et les conseils qu'ils sont susceptibles de leur fournir. Ceci est particulièrement vrai pour les tremblements de terre, les tsunamis, les éruptions volcaniques et les cyclones. Le travail réalisé par l'IPGP est, à ce titre, exemplaire tant à La Réunion qu'aux Antilles. Sa connaissance des volcans actifs, des failles sous-marines et des zones potentiellement dangereuses en matière de mouvements tectoniques lui confère un rôle primordial dans la protection des populations. De même, dans le domaine de la santé, la présence d'équipes de chercheurs travaillant en collaboration étroite avec le système médical présent dans les DOM est essentielle au maintien d'un niveau d'hygiène et de santé publique sans comparaison avec les territoires avoisinants. En outre, les travaux conduits sur les maladies émergentes permettent une prévention et un traitement plus efficaces des épidémies.

Les faiblesses de la recherche ultramarine

- *Complexe, la recherche universitaire est encore en voie de structuration*

Les deux universités concernées, celle de La Réunion et celle des Antilles et de la Guyane, ont une recherche dont les points forts les placent, dans certains secteurs, dans la sphère de l'excellence. Elles présentent cependant des faiblesses qui, si elles ne sont pas corrigées, risquent de les empêcher d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés dans leurs contrats quadriennaux.

La multiplicité des structures de recherche dans ces deux universités est certes révélatrice de leur vitalité et de leur engagement dans des problématiques essentielles au développement sociétal et économique de ces régions. La dispersion et la faiblesse des équipes, que traduit le nombre limité d'unités mixtes de recherche (UMR) reconnues ou de jeunes équipes, constituent néanmoins le revers de la médaille. La présentation que l'université des Antilles et de la Guyane fait elle-même de ses douze champs de recherche est symptomatique de cette situation. Le nombre important de laboratoires (33) entraîne une grande dispersion des chercheurs dans des équipes de petite taille, souvent inférieures à dix, voire à cinq personnes, qui ne peuvent évidemment rivaliser avec d'autres équipes nationales, *a fortiori* européennes, et dont la production scientifique reste de niveau modeste.

Quant à l'université de La Réunion, elle se trouve dans une situation comparable, ayant dû, sur les vingt années de sa jeune existence, affronter les contraintes d'une croissance rapide dans un cadre pluridisciplinaire qui ne poussait pas non plus à la concentration sur des équipes nombreuses. Consciente de cet éparpillement des structures et donc de leur faiblesse, l'université s'est fixé comme objectif de recentrer sa recherche sur des axes en nombre plus limité.

- *La présence des organismes de recherche reste inégale*

Même si les organismes de recherche ne sont pas absents, leur présence, à l'exception notable du CIRAD à La Réunion et en Guyane¹, reste relativement faible au regard des enjeux scientifiques en cause. Ainsi, l'INSERM ne possède ou n'anime en propre dans les DOM qu'une seule unité de recherche (en Guadeloupe, l'UMR 763, consacrée à la drépanocytose). Le budget total de l'INSERM pour les quatre DOM ne représente qu'un million d'euros, somme inférieure à l'investissement de l'établissement dans certaines régions métropolitaines. De même, le muséum national d'histoire naturelle, trop focalisé sur la métropole, n'est pas assez présent. Il serait bon qu'il envisage la création d'une structure dédiée à la faune et à la flore tropicales propres au DOM où elle serait implantée. Enfin, certains organismes sont totalement

1. On ne saurait oublier non plus, bien sûr, le centre national d'études spatiales (CNES) de Kourou.

absents des DOM, alors que la nature même de leurs activités justifierait leur implantation. Il en est ainsi de l'INRIA, qui pourrait utilement coopérer avec d'autres organismes présents outre-mer dans la création de logiciels visant notamment à la modélisation d'un volcan numérique.

■ *La politique et la gestion des ressources sont à parfaire*

❖ Le pilotage de la recherche ultramarine est incertain

Le ministère de la recherche, traditionnellement, retenait une organisation qui prenait en compte les disciplines scientifiques, les organismes publics et les zones géographiques. Aujourd'hui, ce ministère s'appuie sur une grande direction, la DGRI, qui comprend en son sein une direction de la stratégie, chargée de proposer les grandes orientations, et des départements sectoriels, auxquels sont confiés l'animation et le suivi des disciplines. Si ce découpage de la DGRI est trop récent pour pouvoir être utilement analysé, il est clair cependant que le suivi des DOM n'apparaît pas en tant que tel, alors qu'une mission spécifique existe, par exemple, au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) pour le suivi de l'activité du système éducatif outre-mer. Tout pousse à souhaiter une pareille identification au sein de la DGRI. Les problématiques spécifiques aux DOM, en effet, ne sont pas suffisamment prises en compte dans l'organisation de l'administration de la recherche, alors que nos dispositifs législatifs, réglementaires, statutaires, confirment cette spécificité. De ces constatations, il ressort qu'un pilotage particulier de l'activité d'enseignement supérieur et de recherche outre-mer doit être mis en œuvre au sein du ministère, nourri par des éléments statistiques appropriés à la situation de chaque DOM.

❖ La gestion d'un personnel scientifique souvent isolé est délicate

Les personnels sont peu nombreux. Du fait des coûts supplémentaires qu'entraîne l'affectation de personnels métropolitains (notamment par la majoration du traitement principal), les organismes ont tendance à limiter leurs effectifs. Certains EPST ont même eu, ces dernières années, une politique de fermeture de sites ou de réduction de leurs effectifs outre-mer.

En outre, ces personnels sont relativement isolés. On a coutume de dire, parmi les scientifiques, que nombre de grands projets ont débuté par une conversation à la cafétéria d'Orsay, d'Heidelberg ou de Cambridge. Rien de tel outre-mer, où le chercheur est souvent seul dans sa spécialité et où les communautés scientifiques sont minuscules. De fait, les directions des organismes de recherche estiment qu'un scientifique qui séjourne trop longtemps dans de petites structures risque de se couper du rythme soutenu de la recherche et de ne plus remplir les critères d'excellence admis internationalement (publications dans des revues à comité de lecture, citations, communications dans des congrès internationaux reconnus).

Les réorientations souhaitables

Les conditions du développement de la recherche dans les quatre départements d'outre-mer reposent sur deux constats principaux. Le premier, malgré les handicaps sérieux relevés précédemment, est celui d'une recherche vivante et de qualité, ancrée dans une situation géographique et climatique spécifique. Elle dispose des ressources qui devraient lui permettre de s'ouvrir à de nouveaux domaines d'excellence. Pour cela, certaines des structures existantes doivent accepter de se remettre en cause. Le second constat est celui d'une recherche dont les apports sur les conditions de vie des populations sont attendus. La demande sociale crée pour elle des exigences auxquelles elle ne saurait se soustraire. Or la valorisation de la recherche, faute d'avoir été jusque-là considérée comme un objectif prioritaire, doit être dynamisée. Son essor dépend d'une conjonction des efforts de tous ses acteurs, des administrations publiques, des collectivités territoriales et du secteur privé.

D'où une série de préconisations, qui portent sur trois domaines : le pilotage de la recherche dans les DOM, la promotion et l'accompagnement de l'excellence, la prise en compte de la valorisation.

■ *Renforcer le pilotage de la recherche publique dans les DOM*

Ce pilotage doit être affiné sur plusieurs plans.

❖ Sur le plan de la politique générale

Dans le souci d'« éclairer le Président de la République et le gouvernement sur toutes les questions relatives aux grandes orientations de la Nation en matière de politique de recherche scientifique, de transfert de technologie et d'innovation », la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 a créé le Haut conseil de la science et de la technologie (HCST). Cette instance pourrait marquer régulièrement son intérêt pour la recherche ultramarine, en analysant la situation et en indiquant les grandes orientations qui lui paraissent devoir être mises en œuvre dans ces territoires.

L'État pourrait également soutenir efficacement le développement de la recherche, en étendant aux investissements effectués dans ce secteur les dispositions de la loi de programme du 21 juillet 2003, qui permettent la défiscalisation des investissements outre-mer. Une telle mesure marquerait, de façon forte, la volonté du gouvernement et du parlement d'utiliser la législation fiscale pour le développement de la recherche outre-mer.

❖ Sur le plan de l'harmonisation de l'action gouvernementale

Il apparaît indispensable de renforcer la coordination interministérielle. Les ministères chargés de l'outre-mer et de la recherche gagneraient à disposer d'une structure permanente de concertation. Cette cellule doit être en mesure d'assurer la nécessaire synthèse et de provoquer des réunions interministérielles élargies avec les nombreux ministères concernés (défense ; affaires étrangères

et européennes ; économie, finances et emploi ; santé ; agriculture et pêche ; écologie, développement et aménagement durables).

❖ Sur le plan de l'action proprement ministérielle

L'action de la direction générale de la recherche et de l'innovation en matière de pilotage de la recherche outre-mer mérite d'être confortée.

Si l'on souhaite développer la recherche dans les DOM, avec le souci que cette dernière ait un effet d'entraînement sur les économies locales, la première condition consiste à se doter, au niveau de l'administration centrale du ministère chargé de la recherche, d'un outil performant de pilotage et de suivi. L'Union européenne a créé la notion de zone ultrapériphérique, avec l'ambition de porter le PIB de ces zones au niveau de la moyenne européenne grâce aux fonds sociaux. Il serait bon, dans le domaine de la recherche, qu'une logique similaire soit à l'œuvre et qu'un plan sur plusieurs années voie le jour. Une cellule spécifique à la DGRI pourrait être chargée d'animer la politique de l'État en ce domaine.

Il convient, parallèlement, de constituer une base de données unique sur la recherche outre-mer. En effet, il est indispensable que les éléments relatifs à l'enseignement supérieur et la recherche dans ces territoires soient rassemblés et accessibles à l'ensemble des acteurs de la recherche. Cette tâche serait tout naturellement confiée à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

■ *Promouvoir et accompagner l'excellence*

La situation particulière des DOM peut devenir un facteur de développement d'une recherche active, recentrée sur un nombre restreint de thèmes scientifiques fédérateurs. L'enjeu est de réunir les forces, de restructurer et de faire émerger l'excellence.

❖ Mettre en commun, dans les structures déjà existantes, les moyens humains et matériels

Les conditions du développement de la recherche scientifique et de l'innovation technique supposent une concentration sur un même territoire d'équipes de haut niveau appartenant à plusieurs disciplines. Les organismes de recherche doivent donc impérativement inciter leurs équipes à travailler en réseau. Pour lutter contre le morcellement de la recherche et l'isolement des chercheurs, il faut les amener à se regrouper dans des unités plus larges, autour de thématiques communes présentant un intérêt scientifique réel. Un tel regroupement est garant d'une meilleure productivité. Il permet aussi aux scientifiques de disposer d'équipes administratives et de pouvoir ainsi se consacrer à leur métier sans être mobilisés par des tâches administratives.

❖ Restructurer la recherche universitaire

Déjà engagée dans les deux universités de la Réunion et des Antilles et de la Guyane, cette restructuration doit être activement poursuivie. Le contrat quadriennal de l'université de La Réunion en donne un aperçu par la limitation des axes de recherche. L'université des Antilles et de la Guyane travaille dans le même sens, avec la création du pôle universitaire guyanais et la réflexion que le président de cette université a décidé d'engager rapidement sur l'école doctorale. De fait, la restructuration des écoles doctorales au sein des deux universités est à encourager, afin de favoriser l'émergence d'une génération de scientifiques, issus ou non des cursus locaux, susceptibles d'assurer en partie au moins la relève.

❖ Faire émerger de nouveaux domaines d'excellence

La politique nationale, qui incite les acteurs de la recherche à se regrouper autour de projets innovants, doit trouver ici un champ d'application privilégié. Le développement de la recherche outre-mer est en effet conditionné par l'émergence, dans chaque DOM, d'un ou plusieurs pôles d'excellence à visibilité européenne et internationale.

Les secteurs scientifiques couverts par les universités des DOM et les organismes de recherche pour lesquels les plateaux techniques existent (notamment pour la connaissance de la structure de la terre, le magnétisme, la tectonique des plaques, les sciences de l'atmosphère, la climatologie, l'état des océans, la sauvegarde de la biodiversité, la connaissance des maladies infectieuses) sont autant de facteurs qui doivent favoriser l'émergence de tels pôles. Elle est d'autant plus possible que certains thèmes de recherche scientifique et technologique sont communs aux quatre DOM et qu'il est difficilement concevable qu'ils y soient développés de façon parallèle. La reconnaissance de ces pôles d'excellence passe donc par une certaine spécialisation de site.

■ *Assurer une meilleure valorisation*

La valorisation de la recherche ultramarine doit être un objectif partagé par l'ensemble de ses acteurs, d'une part, en exploitant mieux ses résultats, d'autre part, en mettant en valeur ses réussites.

❖ Mieux exploiter les résultats

À tous les niveaux, les responsables de la recherche doivent utiliser les instruments qu'offre la législation. Ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, la formule du service des activités industrielles et commerciales (SAIC), créée par la loi de juillet 1999, n'a pas été retenue par les deux universités d'outre-mer comme outil de valorisation de la recherche, permettant aux chercheurs de travailler dans une entreprise, de lui apporter leur concours ou de participer à son capital social. On peut reconnaître que cette formule n'était guère jusqu'à présent à la portée de ces deux universités. Elle n'est en effet envisageable qu'à partir d'un volume d'activités valorisables que ni

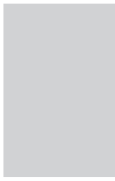
l'une ni l'autre n'avaient atteint. En revanche, si les deux universités parviennent aux objectifs qu'elles se sont fixés en matière de définition d'une politique scientifique, accompagnée d'une restructuration de leurs écoles doctorales et de leurs équipes scientifiques, la création d'un SAIC peut désormais constituer un atout.

❖ Mettre davantage en valeur les réussites

Il est essentiel de mieux communiquer sur les acquis de la recherche dans les DOM. Les exemples de réussite en effet ne manquent pas :

- il y a trente ans, La Réunion importait l'essentiel de ses produits alimentaires ; elle est aujourd'hui beaucoup moins dépendante des importations et produit elle-même, dans de nombreux secteurs, presque la totalité de sa consommation ;
- l'IFREMER a implanté et développé l'industrie crevetteière en Guyane. Ce département est aujourd'hui un important exportateur mondial qui fait vivre plusieurs armements avec une soixantaine de navires ;
- les volcanologues et les météorologues ont considérablement amélioré leur capacité de prévision, la fiabilité et la précision des informations préventives en ce qui concerne la survenue d'éruptions volcaniques et de cyclones. L'IPGP et Météo-France sont complètement intégrés dans les grands plans de protection civile vis-à-vis de ces risques majeurs et y jouent un rôle décisif.

Or, on peut constater sur place que les opinions locales témoignent parfois d'une méconnaissance de ces apports bénéfiques de la recherche. Il y a sous-information, non-exploitation de ces réussites. Le premier travail de communication doit donc consister à informer les populations des résultats concrets et des progrès réels que la recherche leur a apportés et qu'elle pourra leur apporter encore.



Vers une organisation plus structurée de l'enseignement supérieur et de la recherche

La visée de la performance suppose une taille critique en deçà de laquelle le rendement d'un dispositif ne saurait être optimal. Or, la situation reste souvent celle d'unités trop restreintes ou trop isolées pour être réellement efficaces, voire tout simplement visibles. Aussi la loi de programme pour la recherche introduit-elle de nouvelles formes juridiques permettant de faire évoluer le paysage. Sont prévus notamment les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les établissements publics de coopération scientifique (EPCS), les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), les centres thématiques de recherche et de soins (CTRS). Ces instruments nouveaux ne sont pas sans conséquences sur le positionnement institutionnel des écoles doctorales.

C'est donc d'un même esprit que participent aussi bien la réforme en cours de la formation doctorale, qui tend à développer des synergies à travers des instances de mutualisation, que la mise en place des PRES, qui aspire à faire émerger des ensembles territoriaux pertinents.

Développer des instances de mutualisation : la restructuration des écoles doctorales

La formation doctorale constitue un des éléments essentiels du processus de Bologne et de la construction de l'« espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ». Pour leur part, les écoles doctorales répondent au besoin de contribuer à la qualité et à la promotion de cette formation en offrant aux doctorants un ensemble de services. Ce sont des entités de création récente (1991 pour les premières). Leur généralisation en 2000

a fait passer leur nombre d'une cinquantaine à quelque 300. Leur cadre réglementaire a été redéfini par un arrêté en date du 7 août 2006, qui les incite à se restructurer. C'est l'impact de cet arrêté que l'inspection générale a été amenée à étudier¹.

Sans renier les textes précédents, une évolution sensible

Objectifs et principes fondateurs demeurent d'actualité

Le nouveau texte ne modifie pas l'esprit de la formation doctorale, qui reste une formation par la recherche et à la recherche et – ce qui marque une orientation nouvelle – à l'innovation. Elle est organisée au sein d'écoles doctorales, qui ont pour mission majeure d'apporter aux doctorants une culture pluridisciplinaire et de leur offrir, durant la préparation de leur thèse, des services d'accompagnement. Ceux-ci prennent principalement la forme d'actions de formation, de suivi de la progression vers la soutenance, puis vers l'insertion professionnelle. Les principes fondateurs sont le décroisement, l'adossage à la recherche et l'ouverture tant sur le monde économique que sur l'international.

Plusieurs inflexions apparaissent

- Avec l'arrêté du 7 août 2006, les écoles doctorales sont clairement posées en pivot de l'organisation de la formation de niveau doctoral, recentrée sur le niveau D du dispositif LMD (alors que les diplômes d'études approfondies [DEA] avaient constitué les briques de base des premières générations d'écoles doctorales et que, dans le régime antérieur à l'arrêté de 2006, l'année de préparation du master recherche entrait dans les attributions des écoles). Elles deviennent le cadre et la clé de la délivrance du doctorat. Désormais, un établissement d'enseignement supérieur, quel qu'il soit, ne peut délivrer le doctorat dans un domaine où il ne dispose pas d'une école doctorale.

- Le régime de la coopération inter-établissements est précisé en distinguant les deux degrés que sont la coaccréditation et l'association.

- La composition du conseil de l'école doctorale évolue quelque peu : si le nombre minimum de ses membres reste fixé à douze, le nombre maximum passe à vingt-huit (contre vingt-quatre auparavant).

- Enfin, les « collèges doctoraux », cadres de mutualisation des écoles et de la formation doctorale à l'échelle d'un site urbain ou régional, qui n'apparaissaient pas dans les textes antérieurs, sont mentionnés à l'article 4 de l'arrêté.

Une nouvelle réglementation déjà largement entrée en application

Les écoles des établissements relevant de la campagne de contractualisation 2007 ont été pleinement concernées

Si elle avait déjà commencé à se mettre en œuvre dans d'autres sites universitaires, la nouvelle réglementation a été pleinement appliquée dès 2006-2007 aux écoles des universités concernées par le renouvellement de leur contrat quadriennal. Les dossiers de demande d'accréditation ont été évalués dans cet esprit.

Les orientations nouvelles ont été appliquées sans difficultés majeures dans les sites universitaires dits de premier rang (implantés dans de grandes villes). De façon générale, les évolutions, même lorsqu'elles ne vont pas jusqu'à une restructuration, ont pour but, conformément à l'esprit du texte, de mieux faire correspondre le périmètre des écoles doctorales au potentiel de recherche présent sur un site donné. Le cas des écoles doctorales omnidisciplinaires (ou pluridisciplinaires à spectre large) des villes moyennes a été plus délicat à régler. Une solution a été recherchée en rapprochant les écoles doctorales de ces villes d'autres écoles existantes ou en cours de restructuration dans les métropoles régionales voisines : Montpellier pour Perpignan, Bordeaux pour Pau, Lyon pour Saint-Étienne, Grenoble pour Chambéry, Strasbourg pour Mulhouse.

L'arrêté de 2006 prévoit des accréditations conjointes (article 7) et des associations (article 9). Cette procédure est en rodage. Intéressante à observer, la première génération de conventions montre que les établissements se sont approprié l'exercice en faisant preuve d'une certaine inventivité. Il en résulte une assez grande diversité et des formules dont d'autres établissements pourraient, à l'avenir, s'inspirer.

Pour l'heure, l'implication des autres établissements d'enseignement supérieur ou de recherche dans les conventions d'association est inégale. Les EPST sont relativement peu nombreux à apparaître parmi les établissements associés. L'INRA, qui avait manifesté dès 2006 son intérêt pour la procédure de l'association, s'est effectivement engagé dans cette voie. En revanche, le CNRS et l'INSERM, qui n'éprouvent pas le besoin de formaliser davantage un partenariat établi de longue date dans le cadre des unités mixtes, ne sont présents dans aucune des situations observées.

De nouvelles formes de mutualisation émergent : les collèges doctoraux

Au niveau d'un établissement donné, les écoles doctorales ne sont pas seules à être présentes dans le champ de la formation doctorale. De plus en plus souvent intervient, en particulier, un acteur apparu spontanément à partir de la fin des années quatre-vingt-dix et qui tend à se généraliser : le

collège doctoral, qui regroupe les écoles doctorales d'un établissement ou d'un site. Cette nouvelle forme de structuration, citée mais non encadrée par l'arrêté de 2006, permet la mise en commun de moyens pour conduire des actions à ce niveau.

Deux formes de base apparaissent : le collège et le conseil. Le premier peut se définir comme une structure de concertation, mais aussi de coordination et de mise en commun de moyens pour agir avec un budget géré par une des structures participantes ; le conseil d'écoles doctorales, quant à lui, est un simple cadre de concertation des directeurs des écoles doctorales d'un site ou d'une région, notamment pour l'harmonisation des clauses de la charte des thèses, la coordination des actions de promotion du doctorat, l'organisation d'actions de formation communes.

Par ailleurs, des collèges à vocation internationale ont été récemment mis en place à partir d'initiatives locales : ainsi, le collège doctoral européen de Lille-Nord de France, orienté vers les pays voisins du nord, principalement la Belgique, ou encore le collège doctoral international de Lorraine, orienté vers la coopération avec l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg. Le collège doctoral européen de Strasbourg, créé dès 1999, dispose depuis la fin de 2007 d'une résidence destinée à l'accueil de doctorants préparant une thèse en cotutelle. À cette palette, il convient d'ajouter les collèges doctoraux binationaux, créés, sous l'impulsion de la conférence des présidents d'université (CPU), pour favoriser les relations nouées entre un consortium d'établissements français et des établissements de certains pays étrangers : collège doctoral franco-japonais, franco-chinois, etc.

Un tel foisonnement appelle une clarification. En effet, s'il comporte bien des aspects positifs, il recèle aussi, en raison même de la diversité des réalités qu'il recouvre, un risque de perte de lisibilité du dispositif français de la formation doctorale. Pour le moins, la répartition des attributions respectives entre les deux niveaux (écoles doctorales et collèges) mérite d'être précisée.

Des améliorations réelles, mais qui ne règlent pas la totalité des problèmes

Les améliorations sont réelles

Avec l'arrêté du 7 août 2006, le dispositif de formation doctorale est parvenu à sa maturité du point de vue de ses objectifs scientifiques. La force et la clarté du lien de chaque école doctorale avec un ensemble cohérent d'unités de recherche relevant de l'université-support et le cas échéant d'autres institutions, selon des modalités elles-mêmes clarifiées (coaccréditation ou association), constituent le fil conducteur de la réforme. Celle-ci comporte plusieurs caractéristiques :

- un encouragement à la pluridisciplinarité : comme le prévoit l'arrêté, l'objectif de décloisonnement transdisciplinaire ou pluridisciplinaire reste une ambition de premier plan, qui trouve sa meilleure illustration lorsque les restructurations conduisent à regrouper au sein d'une même école doctorale des spécialités distinctes ;
- une meilleure adéquation entre le périmètre des écoles, les structures de recherche et leur domaine de spécialité ;
- une distinction des degrés de partenariat, avec ses deux modes que sont la coaccréditation et l'association. La recomposition thématique des écoles doctorales de grandes villes de province comptant plusieurs universités avait commencé sur certains sites avant même la publication de l'arrêté. Depuis lors, la tendance des universités des métropoles provinciales à pratiquer les coaccréditations croisées s'est encore renforcée. L'engagement des établissements de recherche et des écoles d'ingénieurs et de management dans la formation doctorale au moyen de la formule de l'association rencontre moins de succès. L'intérêt de formaliser une relation interinstitutionnelle à travers une convention d'association ne fait pourtant pas de doute ;
- le recentrage sur le niveau D : à quelques regrets près, exprimés par une minorité, le recentrage des écoles doctorales sur la préparation du doctorat est une évolution parfaitement comprise et bien acceptée ;
- l'ouverture sur l'international : la recherche scientifique et l'innovation étant par nature des activités ouvertes sur le monde, la formation doctorale doit faire une place aussi importante que possible aux échanges avec les pays étrangers. Ce souci est effectivement présent dans la totalité des cas observés. De nombreuses écoles doctorales se fixent à cet égard des objectifs ambitieux ; la richesse et la complexité des relations nouées avec les pays proches ou lointains sont souvent remarquables. On constate notamment un développement significatif des cotutelles de thèse.

La stabilisation n'est cependant pas totale

S'il apporte une clarification appréciable du positionnement des écoles doctorales sur les plans scientifique et pédagogique, le dispositif ne présente pas le même caractère de maturité du point de vue administratif. Les conditions matérielles qui sont faites aux écoles doctorales ne sont pas optimales et leur place au sein de l'institution universitaire n'est pas entièrement stabilisée.

- *La question des moyens : la situation des écoles doctorales est généralement au-dessous d'un seuil critique*

S'agissant des moyens financiers dont elles disposent, ceux-ci sont très variables quant à leurs montants (qui reflètent leur dimension), mais aussi quant au type de ressources. Au-delà de ces disparités, ces moyens restent modestes, de l'ordre de deux à quatre dizaines de milliers d'euros dans la plupart des cas. Pourtant, il est fréquent que les écoles doctorales ne consomment pas la totalité des moyens ouverts et procèdent à des reports

d'année en année. Ce paradoxe s'explique par la faiblesse, numérique et qualitative, des effectifs engagés dans l'animation de la formation doctorale.

En effet, les écoles doctorales sont généralement peu dotées en personnels. La faiblesse des moyens en personnels de catégorie A, en particulier, continue de brider leur potentiel de développement. Dans la plupart des cas, elles comptent un directeur – pour ce qui n'est pas une fonction à plein temps – et une secrétaire ou une demi-secrétaire en partage avec un autre service de l'université, un laboratoire ou une UFR.

En outre, trop fréquemment, leurs locaux ne sont pas à la hauteur de leur mission : un directeur ne dispose pas toujours d'un bureau où recevoir les doctorants pour un entretien individuel dans des conditions de confidentialité satisfaisantes. De ce fait, les relations entre les doctorants et leur école doctorale ne sont pas ce qu'elles devraient être. Ils ont peu d'occasions de « passer à l'école » ; faute de locaux, ils n'ont pas la possibilité de s'y trouver ou de s'y retrouver comme le terme d'école pourrait le laisser supposer ; l'unité de recherche (le laboratoire) est en réalité leur véritable, voire leur seul port d'attache.

■ *Le positionnement des écoles doctorales au sein des établissements doit être davantage clarifié*

❖ En ce qui concerne leur mission

Aux termes de l'arrêté de 2006, les écoles doctorales sont essentiellement des structures de soutien au service des doctorants, pour tous les aspects touchant à la formation doctorale et jusqu'à l'insertion professionnelle. Elles ne constituent pas, en revanche, des « universités du 3^e cycle ». Certes, leur rôle est important pour la vie de la recherche : le renouvellement des générations, la jouvence dépendent en grande partie de leur efficacité. Simples unités de service, elles n'ont pas cependant à intervenir dans le pilotage et la gestion de la recherche et moins encore à définir une politique scientifique propre.

❖ En ce qui concerne leur place dans les structures universitaires

Les écoles doctorales sont, à de très rares exceptions près, absentes des statuts et de l'organigramme de l'université. Sur les sites internet des établissements, elles n'apparaissent jamais en page d'accueil, mais seulement dans la rubrique « recherche ». Cet effacement se retrouve souvent dans les plaquettes de présentation et dans la signalétique des établissements. On ne peut que regretter ce manque de visibilité, autant pour des questions d'image et d'attractivité que pour des questions d'efficacité au quotidien.

À l'heure qu'il est, les écoles doctorales restent des entités en devenir. Atteignant leur maturité sur le plan scientifique, elles sont encore dans leur adolescence sur le plan administratif et demeurent des structures de statut

et de stature modestes. Elles n'en remplissent pas moins d'ores et déjà un rôle important et ont su, en une quinzaine d'années, s'imposer comme un dispositif indispensable de soutien à la formation doctorale.

Avec l'arrêté du 7 août 2006, elles sont entrées dans une nouvelle phase de leur développement. Cette évolution s'inscrit dans un mouvement plus large de coopération entre établissements d'un même site ou d'une même région, comme en témoigne aussi l'apparition récente des collèges doctoraux, qui offrent un espace de concertation local ou régional. Les écoles doctorales sont aussi étroitement liées à la constitution des PRES, dont l'une des missions est précisément d'assurer leur coordination.

Faire émerger des ensembles territoriaux pertinents : la mise en place des PRES

La constitution de pôles de recherche et d'enseignement supérieur est un des nouveaux instruments de coopération proposés par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006. Elle correspond à un besoin, ressenti par toute la communauté scientifique, de mettre fin à l'émiettement de la carte universitaire et de la recherche, afin d'accroître la collaboration entre universités, grandes écoles et organismes de recherche ainsi que la visibilité et l'attractivité du système d'enseignement supérieur et de recherche français.

La loi de programme définit les PRES (article L. 344-1 du code de la Recherche) comme une des façons pour ces diverses entités de « regrouper tout ou partie de leurs activités et de leurs moyens, notamment en matière de recherche, afin de conduire ensemble des projets communs ». Dans l'article L. 344-4 consacré aux EPCS, une des formules juridiques ouvertes aux PRES, les missions sont précisées. Elles comprennent notamment « la mise en place et la gestion des équipements partagés entre les membres participant au pôle, la coordination des activités des écoles doctorales, la valorisation des activités internationales du pôle et la promotion internationale du pôle ».

Même s'il s'agit d'une première approche et s'il est trop tôt pour évaluer des effets qui ne seront perceptibles qu'à moyen terme, un travail d'observation a été conduit sur cette mise en place des PRES¹. Si celle-ci a été menée vigoureusement autour d'objectifs bien affirmés, l'état des lieux est placé sous le signe de la diversité et débouche sur un premier bilan nuancé.

1. *La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)*, IGAENR, septembre 2007, consultable sur internet.

Une politique menée vigoureusement autour d'objectifs bien affirmés

Des objectifs bien affirmés

L'instauration des PRES répond à trois grands objectifs.

■ *Une meilleure lisibilité des grands sites universitaires*

« Dans une logique de site, les PRES visent à renforcer l'efficacité, la visibilité et l'attractivité du système d'enseignement supérieur et de recherche français »¹. On retrouve ici l'objectif du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche de faire en sorte que « nos grands centres universitaires pluridisciplinaires soient compétitifs au regard des grandes villes universitaires que sont Munich, Oxford ou Barcelone ».

Ce souci de lisibilité internationale des universités a été conforté par la publication du classement dit de Shanghai et la position moyenne qu'y occupent les universités françaises. Même si ce classement est, dans une mesure certaine, contestable, on ne peut nier qu'il ait accru la prise de conscience des inconvénients de l'émiettement de notre tissu universitaire ni qu'il ait eu un rôle de catalyseur et d'accélérateur dans les grands sites.

■ *Une coopération renforcée entre universités, grandes écoles et organismes de recherche*

La loi de programme n'a pas souhaité procéder à des fusions ou à des restructurations brutales et a choisi de promouvoir des mécanismes de coopération entre acteurs, faisant travailler ensemble les universités, les écoles et les organismes de recherche à travers des outils de mutualisation tant des activités que des moyens. Le rapprochement universités-grandes écoles passe par l'intensification des coopérations, dont les PRES représentent un exemple particulièrement significatif.

■ *La construction d'une politique territoriale*

La création des PRES s'inscrit parmi une série de mesures qui font d'une politique territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche un des éléments de l'amélioration de la compétitivité des territoires. L'apparition des PRES et des RTRA va dans le même sens que la mise en place des pôles de compétitivité, le passage des contrats de plan aux contrats de projet ou la prise en compte de la politique de site dans la contractualisation avec les établissements d'enseignement supérieur.

Une politique menée vigoureusement

La mise en place des premiers PRES constitue un bon exemple de politique ministérielle menée avec vigueur et détermination, puisque ceux-ci, sous forme d'EPCS, ont, de fait, été déterminés fin novembre et créés juridiquement par décret le 22 mars 2007, moins d'un an après la parution de la loi et six mois après la circulaire de lancement de l'opération. La proximité d'échéances électorales importantes, le souhait de bénéficier des moyens prévus (4 emplois et 3 M€ par pôle) ont sans doute été des facteurs d'accélération du calendrier, mais l'engagement fort de la DGES a lui aussi été déterminant.

Cette dernière a privilégié la formule de l'EPCS. La loi de programme avait explicitement prévu la possibilité pour les PRES d'opter entre plusieurs formules : formules sans personnalité morale (convention, groupement d'intérêt scientifique) et formules à personnalité morale (association, groupement d'intérêt public, fondation de coopération scientifique, établissement public de coopération scientifique). Toutefois, la DGES a clairement affiché sa préférence pour cette dernière formule de l'EPCS, annonçant même qu'elle ne validerait que les projets présentés sous ce statut. Sa position s'explique par la double volonté de manifester une rupture avec la formule retenue pour les pôles européens, celle du groupement d'intérêt public (GIP), et de faire exister le nouvel outil juridique institué par le législateur.

L'innovation essentielle introduite par la DGES, au terme d'une expertise conduite avec la direction des affaires juridiques (DAJ), est que l'EPCS pourra délivrer des diplômes, en particulier le doctorat, sous son sceau. Cette compétence nouvelle conférée aux EPCS constitue une véritable délégation, voire un transfert de compétences. Contrairement à la situation vécue dans les pôles européens, l'EPCS peut ainsi se voir confier des compétences qui sont au cœur des missions des établissements membres.

Un état des lieux placé sous le signe de la diversité

Un avancement inégal sur le territoire

La diversité du réseau universitaire dans les régions, l'historique des relations entre les établissements, la volonté affichée de laisser les initiatives partir des acteurs de terrain, selon le rythme qui leur convient, aboutissent logiquement sur l'ensemble du territoire national à un paysage très contrasté.

Comme on l'a dit, le 22 mars 2007 ont été créés les neuf premiers EPCS : six concernent des sites de province (« Université de Lyon », « Nancy-Université », « Université de Bordeaux », « Aix-Marseille-Université », « Université de Toulouse », « Université européenne de Bretagne ») et trois

la région parisienne («Paris-Est», «Universud» et «Paris Tech», ce dernier ensemble regroupant dix grandes écoles d'ingénieurs, dont l'École polytechnique).

Seuls six des onze sites où coexistent plusieurs universités ont mis en place un EPCS, alors même que ces sites sont ceux où une telle création est la plus justifiée. Dans les régions dépourvues de grande métropole avec plusieurs universités et où aucune démarche préfusionnelle n'est engagée, la nécessité d'une structure forte de type EPCS est moins évidente et des formules plus lâches peuvent se justifier, avec des dossiers qui avancent à des rythmes plus ou moins rapides. Tel est, par exemple, le cas de la Bourgogne et de la Franche-Comté, où un PRES interrégional peut avoir une signification s'agissant d'universités, Dijon et Besançon, partiellement complémentaires. Les deux établissements ont signé, le 21 mai 2007, une convention créant sans personnalité morale un PRES «Bourgogne-Franche-Comté Universités».

Comme souvent, la région parisienne constitue un cas particulier. L'ensemble de la région Île-de-France se révèle particulièrement complexe au regard de la démarche des PRES. Seize universités y coexistent avec des grands établissements, quasiment tous parisiens, et les grandes écoles les plus prestigieuses. L'imbrication avec les organismes de recherche y est très forte et les meilleurs laboratoires sont le plus souvent à tutelles multiples. La lisibilité du paysage universitaire y est donc plus faible qu'ailleurs et la recomposition plus nécessaire. Elle reste cependant difficile à effectuer. Des regroupements d'universités allant jusqu'à la fusion buteraient sur des questions de taille et d'implantation immobilière. Il faut ajouter que la mise en place des RTRA, qui a concerné avant tout ces établissements de l'Île-de-France – signe de la prégnance de la recherche dans cette région – est aussi une source supplémentaire de complexité. D'ici la prochaine vague contractuelle, le ministère devra impérativement élaborer une stratégie propre à ces universités franciliennes.

D'une manière générale, on mesure la diversité des situations d'une région à l'autre. On constate aussi qu'un nombre non négligeable d'établissements risquent de rester à l'écart du processus des PRES : universités non situées dans la métropole universitaire lorsque le PRES est limité à celle-ci, universités pluridisciplinaires seules dans leur région. D'ailleurs, sauf à tomber dans l'artifice, le rattachement de toute université à un PRES ne saurait constituer une nécessité absolue.

Des caractéristiques et des compétences variables

■ *Le périmètre*

À l'exception de l'Université européenne de Bretagne, les premiers EPCS ont choisi de se limiter à la métropole régionale, alors que les EPCS en projet ont retenu l'objectif d'une couverture régionale. La dénomination retenue pour désigner un PRES est toujours symbolique. On est ici dans

l'ordre de l'immatériel et dans la logique de la marque. Il est révélateur, en particulier, que la quasi-totalité des EPCS aient finalement choisi la dénomination « Université » au singulier, plus fédératrice que la dénomination « Universités ». Il est également significatif que des grandes écoles aient accepté de participer à un établissement dénommé « Université ». En effet, neuf des EPCS créés ou en projet regroupent à la fois universités et écoles, y compris, pour huit d'entre eux, des écoles placées sous la tutelle d'autres ministères.

■ *La gouvernance*

Le nombre des membres du conseil d'administration n'est pas fixé *a priori* dans le décret de création, ce nombre pouvant varier, notamment en fonction de nouvelles adhésions. La taille du conseil se situe en général dans la fourchette (20-30) de celle des conseils d'administration des universités, telle qu'elle est définie par la récente loi du 10 août 2007. Le mandat du président, choisi au sein du conseil, est, dans six cas sur neuf, de trois ans, renouvelable une fois ou sans limite prédéterminée.

La présence d'un conseil d'orientation stratégique, comme dans les universités nouvelles, et d'un conseil scientifique (ou scientifique et pédagogique) est la plus fréquente, ce conseil étant le lieu qui associe représentants du monde économique et collectivités territoriales.

■ *Les missions*

Certaines sont communes à tous les pôles. La première concerne, comme il a été dit, la coordination des activités des écoles doctorales. Cette coordination peut prendre des formes plus ou moins contraignantes selon les sites. Ainsi, un objectif ambitieux est affiché par le PRES lyonnais : « Le pôle a pour mission la prise en charge du doctorat de l'université de Lyon délivré par les établissements membres habilités. Ces établissements transfèrent à l'université de Lyon les formations doctorales réunies au sein d'un collège doctoral qui en assure la coordination. »

L'obligation d'utiliser la mention du PRES dans la signature de la production scientifique des membres fondateurs ou associés apparaît dans plusieurs statuts. Il faut voir là, bien sûr, le souci d'améliorer la position des universités françaises dans les classements internationaux, notamment celui dit de Shanghai.

Au-delà de ces missions communes, on trouve des missions plus spécifiques à chacun des pôles. À titre d'exemple, le PRES « Université de Bordeaux », qui est en partie un PRES de services, est aussi un lieu d'élaboration de la stratégie de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le site bordelais, d'où un rôle de coordination des relations de ses membres avec les acteurs institutionnels.

Le texte le plus abouti est probablement, là encore, celui qui concerne le PRES « Université de Lyon ». On a vu qu'il ne craignait pas d'utiliser le

mot « transfert » pour la compétence en matière d'écoles doctorales. Au-delà de cette compétence phare de l'établissement, on retiendra la délivrance de masters conjoints, la politique de recrutement d'enseignants-chercheurs étrangers et de post-doctorants. Surtout, seul dans ce cas, le PRES lyonnais fait le lien avec la stratégie des RTRA, nombreux dans la région, montrant par là qu'il est possible de mettre en cohérence les deux dispositifs.

■ *Essai de typologie*

Les PRES existants sont soit des PRES « préfusionnels », visant à gérer et piloter pour le compte de plusieurs établissements des pans entiers de leurs activités, soit, plus fréquemment, des PRES « de coopération », qui constituent un cadre formel destiné à optimiser l'organisation territoriale du système universitaire.

Si l'on adopte le critère de la couverture territoriale, la distinction la plus pertinente est celle qui oppose le PRES métropolitain, ou infra-régional, et le PRES à dimension régionale. Ils correspondent à deux modes différents d'organisation spatiale et institutionnelle du territoire universitaire. En outre, un PRES métropolitain, dans les grandes villes pluriuniversitaires, a logiquement une vocation préfusionnelle et, dans une logique d'unité ou de proximité de sites, est plus à même de proposer des services mutualisés. Un PRES régional assurera, lui, une fonction coopérative d'élaboration de la stratégie et aura plutôt tendance à être un PRES de projets.

Un premier bilan nuancé

Si des insuffisances sont constatées et si des incertitudes subsistent, on peut déceler aussi les signes et les prémices d'une dynamique positive.

Les incertitudes qui subsistent

Elles portent sur trois points.

■ *Sur l'opportunité d'une nouvelle entité juridique*

Les compétences transférées justifiaient-elles bien la création d'une nouvelle entité ? À la lecture des statuts, ou en écoutant certains discours sur le terrain, on est en droit de se poser la question. En effet, l'écriture des statuts comporte parfois des prudenances de rédaction ou des restrictions qui étonnent dans un texte de nature juridique et seuls le PRES lyonnais et celui d'Universud emploient le mot « transfert de compétences », qui est pourtant au principe de l'EPCS. Si l'on prend les symboles majeurs – la signature scientifique unique et le doctorat sous sceau commun – leur mise en œuvre ne rendait pas indispensable la création d'un nouvel établissement public.

■ *Sur l'implication des grands organismes de recherche*

Un des objectifs des PRES était de favoriser le rapprochement universités-grands organismes de recherche. Cet objectif, actuellement, n'est pas atteint. À des nuances près, les responsables de la politique régionale des grands organismes (CNRS, INRA, INSERM) ont paru considérer que les PRES, à ce stade, étaient avant tout l'affaire des universités et qu'il ne fallait pas interférer dans ce processus. Leur priorité s'est plutôt portée sur les RTRA. Tout s'est ainsi passé comme s'il y avait eu un partage : à la DGES la responsabilité des PRES, à la DGRI celle des RTRA, sans grande communication ou interaction entre les deux démarches, qui ne sont pourtant pas sans liens.

■ *Sur la situation des universités non incluses dans un PRES*

Un rapide survol de la situation, région par région, montre que certaines universités, volontairement ou non, pourront se trouver à l'écart du processus des PRES : universités, petites ou moyennes, situées en dehors de la capitale régionale, universités seules dans leur région – sans évoquer le cas de quelques établissements d'Île-de-France. La question vient alors à l'esprit de savoir si ces universités seront marginalisées ou mises en difficulté. Elle se pose de manière très différente selon le degré de fragilité de l'établissement, ses perspectives démographiques et la qualité des choix qu'il a pu faire en matière de structuration de son offre de formation et de sa recherche. Elle n'en engage pas moins son avenir.

Les prémices d'une dynamique positive

■ *Une réelle attente des partenaires régionaux*

Les collectivités territoriales et notamment les Régions les plus concernées se sont montrées favorables à la démarche des PRES. Le temps semble fini où ces collectivités favorisaient plutôt la dispersion et la multiplication des établissements. La visibilité des grandes métropoles universitaires est un objectif désormais partagé à la fois par les Régions et par les municipalités des grandes villes. Il reste que des réticences pourront se manifester de la part des départements ou des villes qui, bien que n'étant pas métropoles régionales, sont sièges d'université.

■ *Un dépassement de certaines querelles historiques*

Même si le périmètre réel des PRES reste parfois décevant, on ne peut qu'être frappé par l'avancée que représente l'accord de toutes les universités d'un site pour entrer dans le processus de constitution d'un PRES. On peut expliquer ces changements par le départ à la retraite de la plupart des acteurs des scissions. On doit évoquer aussi le travail de longue haleine réalisé au sein des CPU régionales, qui a finalement porté ses fruits.

■ *Une collaboration renforcée entre universités et grandes écoles*

À la différence de l'objectif visant à rapprocher universités et organismes de recherche, le rapprochement universités-grandes écoles, qui est aussi un des objectifs de la politique des PRES, est en bonne voie. Si les premières observations étaient de nature à faire naître le scepticisme, la situation, en effet, a évolué favorablement : la quasi-totalité des EPCS créés regroupent à la fois des universités et des grandes écoles ; c'est également le cas des EPCS en projet. À l'exception de la situation particulière de la région parisienne, la quasi-totalité des écoles publiques d'ingénieurs des sites concernés ont adhéré aux EPCS à titre de membres fondateurs, y compris lorsqu'elles relevaient d'autres ministères.

■ *Les PRES, éléments d'une rationalisation de la carte de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Si l'on excepte, là encore, le cas francilien, on voit que, suivant les régions, on se dirige vers deux types dominants d'organisation territoriale : une logique de PRES métropolitain et une logique de PRES régional, qui toutes deux ont leur intérêt. La première, étape vers une éventuelle fusion, est bien adaptée aux académies où la métropole universitaire, dotée de plusieurs universités, est seule ou largement prédominante. Elle redonne à terme une lisibilité nationale et internationale à nos grands sites universitaires de province, d'où l'importance symbolique de la signature scientifique unique et du doctorat sous sceau commun. La formule du PRES régional, pour sa part, est bien adaptée aux régions qui, à l'instar de la Bretagne, comprennent une métropole universitaire dominante, mais non en situation de monopole. Elle présente l'intérêt de reposer à la fois sur une différenciation des sites universitaires et sur un mode coopératif de fonctionnement, avec des écoles doctorales et des masters communs, qui imposent ce travail collectif.

Au total, la mise en place des PRES, qui a mobilisé, au-delà des équipes présidentielles, une partie de la communauté universitaire, a été menée vigoureusement et avec détermination, tout en empruntant des voies diversifiées selon les régions. Il conviendra cependant d'aller plus loin. Peu de PRES, par exemple, envisagent pour le moment d'exercer des compétences en matière de gestion des ressources humaines. Or, la logique exigerait que des établissements qui ont des formations doctorales et des laboratoires communs adoptent au moins partiellement une politique de recrutement commune. De même, la mutualisation de la valorisation de la recherche devrait constituer un axe plus prégnant. Enfin, la mise en place des PRES ne doit pas compromettre ni retarder la politique de fusion d'universités, là où elle est souhaitée et jugée possible.

Conclusion

Renforcer la performance, c'est améliorer le service rendu et faire porter le regard et l'effort sur les résultats.

Qu'il s'agisse de l'enseignement supérieur, qui doit davantage servir les étudiants en les aidant à construire leur destin universitaire et leur insertion sociale par une meilleure information, une meilleure formation et une meilleure évaluation, ou de la recherche qui doit accroître son efficacité à travers un pilotage rénové fondé sur une démarche contractuelle et un souci de valorisation de ses acquis, des marges de progression sont à l'évidence disponibles.

Ces nouvelles avancées exigeront de poursuivre la mise en œuvre de politiques territoriales. Elles passent, en effet, par une organisation autrement structurée, qui privilégie les instances de mutualisation, à l'exemple des écoles doctorales, et plus encore la construction d'ensembles territoriaux pertinents, dont les PRES offrent un modèle. Il s'agit à chaque fois de favoriser les coopérations, de coordonner les actions, de mettre en synergie des éléments jusque-là disjoints.

Ce mouvement de rationalisation, encore récent, devra à coup sûr être amplifié. Au-delà des simples mises en réseau et de la mutualisation, il devient indispensable d'opérer des regroupements et des fusions de nature à constituer des unités performantes. À l'heure de la mondialisation, la visibilité est devenue un impératif. Il faut donc aujourd'hui restructurer l'ensemble du dispositif, pour lui permettre d'exister demain dans le paysage international.



TROISIÈME PARTIE

La coopération éducative et l'action internationale





La coopération éducative et l'action internationale

Les interventions de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) dans le domaine international sont multiples. Partenaire et acteur du développement du savoir-faire français en matière d'éducation en Europe et à l'étranger, elle joue aussi un rôle important dans l'internationalisation de notre système éducatif.

La période 2006-2007 met en évidence le maintien à un haut niveau de cette part de son activité, tout en confirmant l'amorce d'une évolution de ses champs d'intervention.

Un rôle diversifié

L'importance de la contribution apportée par l'inspection générale à l'action internationale ne se mesure pas à la seule comptabilité des missions réalisées à l'étranger. Elle doit prendre en compte aussi les nombreuses interventions effectuées au sein du dispositif national de coopération.

À ce titre, il faut rappeler le rôle qu'elle joue :

- dans la conception et la mise en œuvre en France de la mobilité des enseignants, des élèves et des assistants, à travers des programmes gérés par le ministère des affaires étrangères, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), la direction des relations européennes et internationales et de la coopération (DREIC), le centre international d'études pédagogiques (CIEP), l'agence SOCRATES;
- dans le développement des sections internationales, européennes et des examens à label international dans les établissements français, comme l'*Abibac* ou l'option internationale du baccalauréat (OIB);

- dans l'encadrement de formations en France à l'usage de stagiaires étrangers, organisées par des institutions comme le CIEP ou l'école supérieure de l'éducation nationale (ESEN) ;
- dans la réflexion sur les développements de l'activité internationale du ministère de l'éducation nationale en soutien de la DREIC ;
- dans le suivi des réflexions conduites au sein des organisations internationales, comme l'UNESCO ou l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;
- dans l'accueil de délégations étrangères.

Les missions

Même si, comme on vient de le rappeler, l'étude des missions réalisées par l'inspection générale est loin d'épuiser le sujet de son activité internationale, elle a le mérite d'apporter des éléments de réponse quantitatifs, par l'observation des données statistiques, et qualitatifs, par l'analyse du contenu d'un certain nombre de rapports.

Quelques chiffres

En 2006, les missions à l'étranger, Bruxelles compris, ont été au nombre de 132. Elles se répartissent, selon la source de financement, en quatre ensembles à peu près comparables : l'Union européenne : 25 ; le ministère des affaires étrangères : 33, dont 9 au titre de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ; le ministère de l'éducation nationale : 37, dont 21 au titre de la DREIC, 11 du programme de l'IGEN et 5 missions d'homologation de la DGESCO ; les missions d'origines diverses (établissements publics, gouvernements et organismes étrangers, universités françaises et étrangères, institutions internationales, entreprises, agences, associations, etc.) : 37.

Pour les six premiers mois de 2007, l'évolution n'est pas significative, même si l'on note d'ores et déjà une augmentation relative des missions financées par la DREIC (21) et par l'Union européenne (17).

Il convient d'être prudent sur les enseignements que l'on peut tirer de chiffres souvent circonstanciels, liés à des opérations limitées dans le temps. Mais une première analyse de ces données permet de conclure que l'expertise de l'inspection générale à l'international trouve largement plus des deux tiers de son financement en dehors de son ministère de tutelle. On peut lire dans ce constat une forme de reconnaissance extérieure, mais aussi une source de difficultés pour la mise en cohérence d'une politique.

Pour ce qui concerne la répartition par disciplines, toujours en 2006, deux groupes se distinguent nettement, celui des langues, comme on peut s'y attendre, avec 53 missions, et celui d'économie-gestion avec 27 missions. Suivent les groupes sciences de la vie et de la Terre, établissements et vie scolaire, sciences physiques et chimiques, histoire, mathématiques, lettres, enseignement primaire, avec, pour chacun d'eux, une moyenne de six à huit missions.

Les destinations confirment un tropisme européen marqué avec, en tête, l'Allemagne (15 missions), Bruxelles (12), le Royaume-Uni (9), l'Espagne, au même niveau que la Chine et le Maroc (8). L'Italie suit avec six missions, à égalité avec les États-Unis.

Il convient aussi, semble-t-il, de lire ces données «en creux». On peut s'étonner de la quasi-absence de certaines destinations, compte tenu du rôle qu'a joué notre système éducatif dans certains pays : une seule mission en Algérie, une en Tunisie, trois pour toute l'Afrique francophone, aucune au Vietnam ou au Liban. La situation politique ou les conditions de sécurité n'expliquent pas tout. Il y a là sans doute matière à réflexion et éventuellement à inflexion.

Il peut être intéressant d'observer quelques évolutions sur la durée. On dispose des données équivalentes pour l'année 2004 – année où, après un lent déclin de cinq ans, le nombre de missions à l'étranger retrouvait celui de 1999-2000, 170, loin cependant encore de l'année 1998, où 206 missions avaient été effectuées.

Un premier constat s'impose donc : la poursuite de la diminution du nombre de missions, avec 132 missions en 2006, contre 169 en 2004.

Celles-ci se répartissaient en 2004 de la façon suivante : 48 missions pour l'AEFE, 14 en 2006 (pour mémoire, 68 missions avaient été accomplies pour le compte de l'AEFE en 1998) ; 18 pour les instances communautaires et les organisations internationales en 2004-2005, 33 pour la seule concertation européenne en 2006 (Union européenne et DREIC). On note donc une baisse sensible des missions réalisées dans le cadre de l'AEFE et une montée en puissance des institutions européennes : l'évolution souhaitée a donc bien eu lieu et elle a été rapide. Un maintien au même niveau des missions de coopération est par ailleurs perceptible, même si ce chiffre est à prendre avec précaution en raison de divergences d'appréciation sur la notion de « coopération éducative » – les interventions réalisées par exemple au profit des écoles européennes ayant été, en 2004-2005, comptabilisées au titre de la coopération éducative.

Les langues vivantes arrivaient aussi logiquement et nettement en tête en 2004, suivies par l'enseignement primaire, les lettres et l'histoire-géographie. La diminution sensible des missions de contrôle effectuées dans le cadre de l'AEFE explique la baisse de ces trois dernières disciplines, alors que la progression de l'économie-gestion trouve sa justification dans

un développement ponctuel de la concertation européenne en matière de formation professionnelle.

Il convient de noter aussi l'augmentation sensible en 2006 des financements en provenance de la DREIC, que les six premiers mois de 2007 ont confirmée. Cette tendance mérite d'être soulignée, parce qu'elle démontre sans doute une intégration croissante de l'inspection générale dans la conception et la mise en œuvre de la politique internationale et européenne conduite par le ministère de l'éducation nationale.

Une typologie des missions

L'observation des missions internationales montre la permanence de quatre grandes catégories :

- l'expertise, où les compétences des inspecteurs généraux sont utilisées pour contribuer à la réflexion dans des domaines disciplinaires qui constituent les enjeux de négociations bilatérales ou multilatérales ou pour aider à la conception et au montage de projets d'ingénierie éducative ;
- l'évaluation, qui inclut des audits de structures ou de systèmes et peut déboucher sur du conseil ;
- le transfert de savoir-faire pédagogique, avec la participation directe à des opérations de formation ou des programmes de coopération ;
- l'information comparative, qui permet à notre système éducatif de recueillir des éléments d'information de nature à apporter une aide à la décision.

Cette typologie est inévitablement réductrice. Les missions de contrôle, d'audit ou d'homologation accomplies pour le compte de l'AEFE en ont été volontairement exclues, dans la mesure où elles ne constituent pas une activité internationale en soi, mais le prolongement à l'étranger du service public français d'éducation.

Elle n'évite pas non plus les recoupements ou croisements entre catégories, dans la mesure où chacune d'entre elles peut avoir une incidence sur l'autre : il est facile d'imaginer qu'une mission d'expertise puisse avoir une composante d'évaluation, qu'une mission d'évaluation puisse déboucher sur une opération de coopération ou que cette dernière puisse révéler des champs d'expertise complémentaires.

Les missions d'expertise

Cette première catégorie est quantitativement la plus développée. L'inspection générale y est sollicitée autant par ses partenaires institutionnels français que par des organismes extérieurs.

On peut observer, à ce titre, un certain nombre d'interventions dans des séminaires et colloques organisés par des institutions internationales ou

étrangères, qui sollicitent les compétences des inspecteurs généraux dans des domaines extrêmement variés. Ainsi, en 2006-2007, on peut relever des interventions sur l'éducation prioritaire à Madrid, sur l'éducation des consommateurs en Autriche, sur les rendez-vous de l'histoire à Rabat ou sur les écoles innovantes aux États-Unis.

Plusieurs missions dans les pays concernés par les échanges bilatéraux d'enseignants et d'élèves ont aussi permis à l'inspection générale de compléter et d'approfondir son expertise de la gestion nationale de ces programmes. On peut citer, notamment, pour 2006-2007, la réalisation de missions relatives à l'élaboration d'un contrat d'appariement entre l'académie de Toulouse et l'État du Connecticut, à la préparation des sujets de l'option internationale du baccalauréat, au recrutement des assistants de langue, au développement du réseau des filières bilingues, à la mise en place de l'*Abibac* ou de baccalauréats binationaux et aux échanges franco-anglais.

Ce dernier programme, issu des accords du Touquet signés entre les deux pays le 4 février 2003, relayés par l'accord de Paris du 9 juin 2006, a donné lieu, au cours de la période 2006-2007, à des développements significatifs, qui lui confèrent désormais une crédibilité et un statut particuliers. Trois secteurs sont concernés : la formation des enseignants et des personnels d'encadrement, les partenariats scolaires et les échanges sur des thèmes d'intérêt commun.

L'inspection générale a été impliquée, à ce titre, dans le programme de formation croisée franco-anglaise des enseignants stagiaires du premier degré, où elle contribue à la définition des objectifs, des contenus et des domaines de compétences. C'est ainsi qu'a pu être envisagée une refonte de l'outil de formation et d'évaluation du stage qui « assouplit les parcours et offre des possibilités d'individualisation en fonction des acquis et des besoins de chacun [...] ».

Le partenariat entre *language colleges (specialist schools)* anglais et établissements français à sections européennes fait partie de ce même arrangement administratif. L'IGEN est étroitement associée à la mise en œuvre de ce programme, qui semble appelé à un important développement, grâce à une ouverture aux *vocational specialist schools* et aux lycées professionnels français.

Elle met en avant l'intérêt de tels partenariats, qui constituent un extraordinaire levier pour donner du sens à l'apprentissage des langues en milieu scolaire. Il est en effet ressorti d'une enquête que les élèves associaient d'abord la motivation pour l'apprentissage d'une langue étrangère au contact direct avec les locuteurs natifs, soit lors de séjours ou d'échanges, soit à l'occasion de projets communs. Par ailleurs, la pédagogie de projet, reprise dans la terminologie du cadre européen commun de référence pour les langues sous l'appellation de « démarche actionnelle », va dans le même sens.

Mais, pour l'essentiel, le développement de cette capacité d'expertise de l'inspection générale s'est manifesté, pour la période considérée, dans un cadre multilatéral, où la concertation européenne se taille la part du lion.

L'IGEN est intervenue, en effet, de façon suivie dans une série de programmes européens relatifs à l'enseignement professionnel. Elle a été étroitement associée à la concertation européenne visant à mettre en place un système de crédits d'apprentissage pour la formation et l'enseignement professionnel, destiné à favoriser la mobilité et la reconnaissance des acquis des apprentissages formels et non formels. Dans le même esprit, elle a participé à la mise en œuvre de programmes européens LEONARDO, notamment pour l'élaboration d'un référentiel commun dans le domaine du management.

Mais c'est dans le secteur des langues vivantes que son expertise a été le plus largement sollicitée. Les thèmes qui l'ont particulièrement mobilisée s'articulent autour du développement du cadre européen commun de référence pour les langues, de l'utilisation du *portfolio* européen des langues, des travaux du groupe de travail sur les langues réuni régulièrement à Bruxelles par l'unité « politique pour le multilinguisme » et de la réflexion sur la mise en œuvre d'un indicateur européen des compétences en langues.

Sur ce dernier point, elle a notamment mis en évidence l'une des difficultés que peut présenter cet outil, si l'on se situe bien toujours dans une perspective de promotion du multilinguisme en Europe. Elle s'inquiète par ailleurs des conditions dans lesquelles va être mise en œuvre l'enquête de l'Union européenne sur l'apprentissage de deux langues étrangères. En effet, la formule récurrente pour définir les langues évaluées dans chaque État, « les deux langues les plus enseignées », continue d'entretenir une certaine ambiguïté. De plus, il est difficile de prévoir combien de pays participeront vraiment à l'enquête telle qu'elle se présente aujourd'hui. Il est à craindre que la participation d'un nombre réduit de pays ne laisse que peu de place à la langue française dans cette enquête et n'aboutisse à des choix de langue tellement disparates que la seule comparaison possible entre pays porterait sur l'anglais.

L'inspection générale a également continué d'apporter, en 2006-2007, une contribution importante à la diffusion dans le monde du cadre européen commun de référence pour les langues. Le ministère de l'éducation nationale, grâce à la réforme récente de l'enseignement des langues dans le premier et le second degré, a acquis une légitimité reconnue à l'étranger dans ce domaine. Les interventions demandées aux inspecteurs généraux s'inscrivent dans ce contexte et notre pays ne peut qu'en retirer le plus grand bénéfice en termes d'influence culturelle, mais aussi économique, l'apprentissage des langues étant devenu dans le monde un marché particulièrement lucratif.

C'est ainsi qu'à l'occasion d'un séminaire organisé en Corée, l'IGEN a pu exposer dans quelle mesure le contenu du cadre commun européen et

la démarche promue par ce document apportent des réponses concrètes aux problèmes posés par l'enseignement des langues. La finalité de ce texte de politique linguistique n'est pas d'imposer des normes, mais d'offrir des réponses aux besoins du contexte éducatif. La validité de l'utilisation du cadre commun européen est en effet largement conditionnée par son adaptation à un tel contexte.

L'inspection générale a fait valoir l'importance de garder les avantages d'une échelle unique des niveaux de compétences, qui offre une base incontestée à une reconnaissance internationale des compétences en langues. Les conclusions du séminaire confirment que ses participants ont été convaincus de l'intérêt d'adapter le cadre commun européen pour développer un outil propre aux langues asiatiques. La voie semble donc ouverte pour la mise en place d'une intéressante opération de coopération dans ce secteur linguistique avec la Chine, le Japon et la Corée.

L'expertise de l'inspection générale s'est aussi trouvée sollicitée en 2006-2007 dans un cadre multilatéral plus particulier, mais certainement appelé à un important développement dans l'avenir, celui de l'éducation en situations d'urgence. Elle assure, en effet, la présence française au sein du groupe de travail sur les standards éducatifs en situations d'urgence de l'INEE (*Interagency network for education in emergencies* – réseau pour l'éducation en situations d'urgence).

Il s'agit de promouvoir et de développer une éducation de qualité en situations d'urgence – crises provoquées par des catastrophes naturelles ou par des conflits locaux, régionaux ou internationaux. L'éducation doit être considérée comme une exigence, un enjeu, autrement dit constituer le quatrième pilier de l'action humanitaire qui, jusqu'à ces dernières années, n'en comprenait que trois (soins, hébergement, nourriture).

Il n'est pas neutre, dans le contexte presque entièrement anglo-saxon de ce type d'organisation, que notre pays puisse faire valoir son point de vue et la capacité de ses ressources éducatives à apporter des réponses. Notre système éducatif, mais aussi ceux des pays de la francophonie doivent pouvoir être présents dans ces circonstances exceptionnelles, qui déterminent souvent pour longtemps les choix de coopération éducative des pays concernés.

C'est la conclusion d'un séminaire auquel participait l'inspection générale : il a été confirmé que la perspective d'un réseau francophone autour de l'éducation en situations d'urgence est non seulement souhaitable, mais souhaitée et possible. On comprend d'autant plus la nécessité de cette présence quand on sait qu'il s'agit d'élaborer « des normes minimales pour l'éducation en situations d'urgence, normes qui établissent un cadre d'intervention, des repères, des guides de bonnes pratiques [...] afin d'assurer une éducation de qualité aux enfants et adolescents victimes de crises, de conflits ou de catastrophes naturelles. Ces normes portent sur quatre thématiques : l'accès à l'éducation et l'environnement d'apprentissage,

l'enseignement, les enseignants et les autres personnels d'éducation, la politique éducative [...] », avec quatre déclinaisons, « évaluation initiale, stratégie d'intervention, pilotage, évaluation ».

L'expertise de l'inspection générale dans le domaine de l'ingénierie éducative est restée, en 2006-2007, marginale en termes quantitatifs. On peut cependant relever son intervention dans le cadre de la préparation et du suivi de la réunion des ministres de l'éducation et des chefs d'État du G8, de juin et juillet 2006, en Russie. Les autorités russes avaient souhaité introduire à ce niveau un volet « éducation » et plus précisément « enseignement professionnel ».

Ce thème, au départ mal cerné par les organisateurs russes, a finalement abouti en 2007 à la préparation, du côté français, d'un projet de coopération dans le domaine du tourisme et de l'hôtellerie-restauration, en liaison avec notre ambassade et des formations universitaires russes. L'inspection générale a présenté, à l'occasion d'une rencontre à Moscou, la méthodologie française de création des diplômes professionnels (rôle des commissions professionnelles consultatives [CPC], écriture d'un référentiel d'activités professionnelles avec les représentants des professions ou métiers concernés, etc.) qui a retenu fortement l'attention des interlocuteurs russes présents.

La question de la formation des personnels est, en effet, cruciale pour le gouvernement russe, engagé dans une politique de large ouverture du pays au tourisme, avec en perspective le doublement de l'offre hôtelière à l'horizon 2010. Les autorités russes se sont dites favorables à l'idée d'un label français de formation des acteurs du tourisme, qui leur permettrait, comme c'est le cas pour d'autres pays, de présenter un gage de qualité internationale.

Les missions d'évaluation

L'inspection générale a réalisé en 2006-2007 des missions internationales d'évaluation portant sur des filières, des structures et des systèmes.

L'une d'entre elles, qui a concerné une filière, présente un caractère particulièrement original. Il s'est agi de conduire une mission d'évaluation des conditions de mise en œuvre d'une « majeure de français » à l'université d'Addis-Abeba. Les autorités académiques éthiopiennes, avec l'appui de notre ambassade, ont en effet décidé d'ouvrir une licence complète de français. L'Éthiopie vit aujourd'hui une phase de transformation profonde de son système universitaire. Les autorités envisagent dans les dix prochaines années de décupler le nombre des étudiants dans le pays, le portant ainsi de 30 000 à 300 000. Dans cette politique d'expansion de la formation universitaire, l'enseignement du français ne pouvait être en reste.

Cette licence expérimentale a accueilli une première promotion, sur des bases adaptées à la situation difficile du français en Éthiopie. Dans un pays massivement anglophone, en effet, l'unité de français accueille

assez naturellement des étudiants grands débutants et entend, grâce à une formation intensive de langue les deux premières années du programme, les amener au niveau B2 du cadre européen commun de référence. L'ambition est certes à la hauteur des enjeux, mais, comme le laisse apparaître le recrutement de cette année et compte tenu de la pression forte de l'anglais, on peut imaginer que ces étudiants sont voués à rester grands débutants pendant plusieurs années. Accueillir ainsi des étudiants totalement anglophones au départ pour les conduire jusqu'à un master en langue française donne à ce programme toute son audace et son originalité.

Dans le même esprit, la mission française en Namibie a fait appel à l'inspection générale pour réaliser une évaluation du système éducatif de ce pays, qui se trouve confronté à une situation d'échec particulièrement délicate : malgré un financement important depuis l'accession à l'indépendance en 1985 et la mise en place d'un plan ambitieux depuis 2005, les résultats, mesurés par des comparaisons internationales au niveau de la sous-région, restent très décevants.

Le constat en matière d'apprentissage de la langue maternelle et de la langue de communication, l'anglais, est caractéristique des difficultés rencontrées dans ce domaine en Afrique. Que ce soit dans les zones rurales ou dans les zones urbaines pauvres, l'anglais reste à un niveau insuffisant pour permettre des apprentissages efficaces. Le travail proposé aux élèves sur leur langue maternelle, étudiée comme une langue étrangère, avec les mêmes méthodes que celles qui sont utilisées pour l'anglais, interdit très certainement que se fonde un bilinguisme équilibré.

Les classes observées paraissent très loin des programmes en vigueur, qui sont eux-mêmes très ambitieux et caractéristiques des grandes tendances internationales dans ce domaine (reflétant une approche plutôt constructiviste des apprentissages). On a donc toutes les chances de voir se développer une diglossie, c'est-à-dire un déséquilibre du bilinguisme, qui pourrait être la principale cause de l'échec de l'apprentissage de la langue seconde et, plus généralement, du passage à l'écrit.

De cette évaluation, quelques directions de développement de la coopération française pourraient émerger : la reformulation des programmes, notamment dans le domaine de l'acquisition du langage oral en situation plurilingue ; le renforcement du passage à l'écrit en langue maternelle ou encore l'élaboration de matériaux didactiques supports de ces apprentissages.

Les résultats des élèves comme des professeurs en mathématiques étant particulièrement alarmants, quelques mesures simples sont préconisées. Étant donné que bon nombre d'enseignants en place dans l'enseignement primaire ont à peine atteint le niveau de fin de collège, que leur maîtrise de la langue anglaise est insuffisante, mais qu'il est impératif de les garder à leur poste, il semble qu'un moyen d'essayer d'améliorer la formation des élèves serait de fournir à ces maîtres des manuels très simples, mais

parfaitement corrects, comportant pour l'essentiel de nombreux exemples et exercices, avec plusieurs entrées sur chaque notion.

Il y a là matière à coopération pour notre poste culturel, avec une priorité à accorder, comme partout en Afrique, à la formation des maîtres.

Parmi les missions d'évaluation de structures d'enseignement, celle de l'institut supérieur de génie électrique du Burkina Faso (ISGE) appelle une attention particulière, en raison, notamment, de son caractère global. Cette évaluation a été effectuée à la demande de l'agence française de développement (AFD), en complément du projet de coopération bilatérale d'appui à la formation professionnelle et aux métiers de l'artisanat (projet FPMA). Cette demande intervient alors que 75 % du budget a été investi et au moment où le comité de pilotage du projet FPMA souhaite disposer d'éléments d'évaluation lui permettant de dresser un premier bilan de son appui à l'ISGE. Cet établissement (privé) d'enseignement supérieur est constitué en association et soutenu par la chambre de commerce, d'industrie et d'artisanat du Burkina Faso.

Au terme d'une large série d'entretiens, une liste de recommandations est formulée. Elles sont destinées à renforcer les liens entre l'institut et les professions, à préciser le programme pédagogique et à améliorer les conditions de gestion et de financement de ce jeune établissement. Elles se situent dans la stricte logique du diagnostic posé : l'approche des éléments du contexte burkinabé en lien avec la mission de l'institut permet de confirmer l'intérêt d'un établissement à forte vocation professionnelle dans les domaines du génie électrique. Cet intérêt est corroboré par les représentants des entreprises concernées, par le président de la chambre de commerce ainsi que par les plus hautes autorités de l'État.

En effet, les perspectives de développement du génie électrique, perçues lors des entretiens avec les milieux professionnels ainsi que les orientations politiques données pour l'énergie et les télécommunications confirment la nécessité de produire des cadres intermédiaires susceptibles d'accompagner le développement escompté, tout en garantissant une mise en œuvre plus conforme à la normalisation internationale dans les installations et équipements électriques, à tous les niveaux d'investissement.

Pour autant, les conditions attachées à cette approche professionnelle pour l'émergence de nouveaux cadres intermédiaires pourraient être infléchies en vue de plus d'efficacité. En effet, les contraintes inhérentes au développement concernent la nature des publics, le programme pédagogique, la relation entre l'institut et la profession, les équipements pédagogiques utilisés, le rôle dévolu à l'institut ainsi que la direction de ses études. Par ailleurs, il convient de souligner que cet établissement privé à caractère non lucratif doit avoir une capacité d'investissement liée à l'actualisation des technologies utilisées et à leur mise en œuvre.

Il est également intéressant de mentionner ici la mission menée pour évaluer le fonctionnement de la section technique du lycée franco-mexicain

de Mexico. Elle se situe, certes, dans le contexte d'un établissement de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, mais présente un incontestable caractère d'évaluation d'une opération de coopération internationale, en raison de l'inscription chaque année dans cette filière, par le ministère de l'éducation du Mexique, de 54 jeunes Mexicains finissant leur cours secondaire.

Ces élèves ont été sélectionnés par le *Secretariat de la Educacion publica* (SEP) parmi les meilleurs élèves de la ville de Mexico, à qui il propose une bourse pour venir étudier au lycée, à la condition d'intégrer les filières technologiques de l'établissement.

Le bilan tiré de l'observation de cette filière originale est positif, puisque les recommandations et les propositions énoncées *in fine* par l'inspection générale ne sont destinées qu'à renforcer l'excellente impression générale sur les enseignements dispensés, sur les compétences avérées des équipes pédagogiques et sur l'engagement des différents acteurs de cette réussite.

Les missions de transfert de savoir-faire pédagogique

Ces missions ont souvent associé, pendant la période 2006-2007, l'aide au pilotage des systèmes et la formation.

La très grande majorité d'entre elles (onze sur seize identifiées) a été réalisée au Maroc.

L'organisation du concours de l'agrégation marocaine d'économie et gestion, à laquelle s'est adjointe la création d'un BTS « Banque » au lycée Lyautey de Casablanca, a ainsi mobilisé cinq missions, à la demande de notre poste au Maroc.

L'inspection générale partage la présidence de ce concours d'agrégation et, à ce titre, couvre les opérations suivantes : organisation de la session, correction des copies, interrogations orales, jurys d'admissibilité et d'admission. La session 2007 constitue la sixième édition du concours. Les résultats de cette session sont loin d'avoir répondu aux attentes du jury et conduisent l'inspection générale à formuler quelques interrogations de fond. Elle souligne que le jury n'a pas souhaité renoncer à ses exigences en matière de niveau scientifique et intellectuel du concours, pas plus qu'à ses attentes concernant la communication écrite et orale, en dépit du faible niveau de certains candidats. Ceci explique pourquoi, avec vingt et un candidats admissibles au terme des épreuves écrites et, finalement, seulement treize admis, la session 2007 se révèle être l'une des plus décevantes depuis la création du concours.

À cet égard, les scores obtenus par les candidats de l'école normale supérieure de l'enseignement technique (ENSET) de Mohammedia sont tout à fait révélateurs d'un décalage entre le niveau de la formation et le concours. Certes, les 100 % d'admis de la première session étaient remarquables,

mais force est de constater que la lente détérioration du *ratio* admis/candidats présentés (qui atteint cette année 27,7 %) devient désormais préoccupante.

En d'autres termes, s'il est légitime d'espérer disposer d'un vivier suffisamment large de candidats, il convient de ne pas perdre de vue qu'il s'agit d'un concours d'agrégation, nécessitant de la part de ces candidats non seulement un effort important de préparation aux différentes épreuves, écrites et orales, mais également un investissement personnel en termes de curiosité et de développement de capacités d'analyse vis-à-vis des phénomènes économiques, juridiques et managériaux, qui affectent aujourd'hui l'économie marocaine et mondiale. Il est évident, compte tenu des résultats observés, que certains candidats n'ont nullement mesuré les enjeux de leur participation à ce concours.

Ces difficultés perçues sur l'évolution du niveau des candidats sont aussi relevées à propos d'autres concours d'agrégation. Ainsi, pour l'agrégation de sciences industrielles, l'inspection générale note que, si le niveau scientifique des candidats est toujours bon, voire excellent, il reste faible, voire déficient en ce qui concerne les connaissances technologiques et la culture technique. Pour l'agrégation de mathématiques, elle souligne le manque de candidats d'un niveau scientifique de premier plan, sans pour autant que la qualité pédagogique augmente, et le fait que, contrairement aux années antérieures, aucun lauréat n'a été proposé pour enseigner en classes préparatoires aux grandes écoles. Pour l'agrégation de français, enfin, les éléments de diagnostic posés par l'inspection générale semblent pouvoir être généralisés à l'ensemble du dispositif des agrégations marocaines : le concours paraît fragile ; l'engagement des deux parties, marocaine et française, semble peu affirmé ; les effectifs sont faibles (les conditions de la préparation sont difficiles, les lauréats ne gagnent pas beaucoup à la réussite du concours, le statut des agrégés et leur place dans le système éducatif restant assez flous) ; la préparation paraît marquer le pas.

Ce constat fait écho à l'analyse conduite pendant la même période sur le rôle des classes préparatoires aux grandes écoles marocaines en lettres et sciences humaines (CPGE-LSH). L'inspection générale affirme ne pas bien voir comment, telles quelles, ces classes pourraient trouver une pleine efficacité. Si elles devaient être maintenues, pour constituer une sorte de propédeutique à la préparation de l'agrégation, il serait nécessaire, tout d'abord, de revoir le recrutement de leurs élèves, ensuite, de réviser leurs contenus de formation et, enfin, de trouver des accords d'équivalence ou de dispense avec les universités.

La contribution en matière de formation que peut apporter l'inspection générale à la mise en place du corps d'inspection des cycles supérieurs de l'éducation nationale marocaine semble aller dans le même sens. Elle répond à la nécessité d'un « cadrage didactique » qui ne doit cependant pas faire oublier de porter prioritairement attention à la qualité intellectuelle des cours, à la pertinence des analyses en fonction du thème et des œuvres

au programme et de conserver une hauteur de vue suffisante pour ne pas exiger que le travail soit fixé dans des formes trop strictes, afin de ne pas donner à penser aux professeurs que celles-ci sont prévalentes. Liées à un certain nombre de recommandations d'ordre pratique et statutaire, ces mesures permettraient à l'inspection d'exercer une légitime autorité, avec la bienveillance et la pondération qui doivent l'accompagner.

La formation a également fait l'objet d'une mission réalisée à Lomé. En effet, le gouvernement du Togo a créé en mai 2005 une inspection générale de l'éducation. Il a organisé, à la fin de l'année 2006, avec l'appui de l'AFD, une session de formation pour aider à la prise de fonctions de cette première promotion d'inspecteurs généraux. Il en a confié en partie la réalisation à l'IGEN. Celle-ci est intervenue sous forme de conférences sur des sujets généraux. Les conclusions qu'elle tire de ces interventions, à l'usage de ses partenaires, sont concrètes et soulignent la nécessité d'accorder au terrain une importance beaucoup plus grande.

Les missions d'information comparative

Les missions d'information à l'étranger permettent à l'inspection générale de nourrir sa propre réflexion sur les évolutions possibles de notre système éducatif et de mettre à la disposition des responsables politiques des éléments de comparaison utiles à la prise de décision. Trois d'entre elles retiennent plus particulièrement l'attention.

La première concerne une étude des raisons de l'excellent classement de la Finlande dans le cadre des évaluations internationales PISA¹, en particulier en mathématiques. Le rapport auquel elle a donné lieu décrit les caractéristiques de la société finlandaise, l'originalité de l'organisation de son système éducatif, le service des enseignants, les horaires et les programmes, notamment en mathématiques, les facteurs de réussite en matière éducative d'un pays où la société est homogène, l'échec scolaire inconcevable et l'enseignement des mathématiques adapté aux besoins de la vie courante.

L'inspection générale souligne notamment que, si les spécificités du système finlandais sont largement liées à celles de la société elle-même, il semble néanmoins que quelques idées ou principes généraux intéressants émergent de son observation et de son analyse, au moins dans quatre directions.

- Mettre en confiance l'élève et le responsabiliser : un système éducatif qui s'adapte aux besoins de chaque élève et le responsabilise en l'associant à l'évaluation de ses compétences, lui donne confiance en lui. S'il n'a pas peur de se tromper en classe, à l'oral comme à l'écrit, l'élève pose des questions pour mieux comprendre ou demander de l'aide ; ainsi il peut progresser. Le redoublement en tant que menace ou que deuxième chance devient dès lors inutile.

1. *Programme for International Student Assessment.*

- Apprendre aussi hors de l'École : par exemple, le choix de sous-titrer les films étrangers au lieu de les doubler stimule l'apprentissage de la lecture et favorise celui des langues étrangères.

- Donner à l'élève le temps et le goût de résoudre des exercices de mathématiques : en réduisant la part du cours en classe, on donne plus de temps à l'élève pour faire seul des exercices sous la vigilance de son professeur. Des exercices contextualisés et de culture mathématique donnent envie de chercher. Même si l'élève n'apprend pas à rédiger des démonstrations, il apprend à raisonner en s'entraînant à résoudre des problèmes. Il garde pendant trois ans le même manuel scolaire et si possible le même professeur : ainsi s'installe une relation différente à l'apprentissage.

- Responsabiliser les équipes de professeurs et développer une culture de contractualisation : un professeur qui enseigne deux disciplines aux mêmes élèves pendant trois années consécutives se sent nécessairement responsable d'un échec éventuel. En demandant aux équipes d'enseignants de rédiger leurs plans d'enseignement et d'explicitier les critères d'évaluation des compétences acquises des élèves, on les oblige à contractualiser leurs enseignements.

Enfin, le rapport note que la passation de tests nationaux, sur échantillons représentatifs ou à la demande des communes, renforce l'obligation de résultats vis-à-vis de ces dernières et de l'État. Finalement, c'est la réussite de ses élèves qui indique à un professeur la qualité de son enseignement.

La deuxième mission a été effectuée en Suède sur un sujet proche. Il s'agissait, dans le cadre d'un projet européen de *peer learning activity*, d'observer la mise en place par le ministère suédois de l'éducation d'une réforme relative à la formation en mathématiques.

Dans leur rapport, après avoir rappelé les caractéristiques du système éducatif suédois et les grandes lignes du plan d'action proposé sur la formation en mathématiques et l'enseignement de cette discipline, les inspecteurs généraux soulignent la qualité de la formation didactique initiale des maîtres, de la maternelle au lycée; le rôle majeur de l'université dans leur formation en mathématiques, à partir d'un centre national pour l'enseignement des mathématiques implanté à l'université Chalmers de Göteborg; le rôle de la recherche-action sur le terrain à partir de trois questions clés : qu'apprendre en mathématiques ? Qu'est-ce que les élèves ont appris ? Comment faire mieux ?

La conception même du rôle que jouent les mathématiques dans la formation de l'élève apparaît déterminante : les mathématiques ne sont pas, d'abord, un outil de résolution de problèmes et pas seulement une science parmi les autres sciences. Elles font partie, durant toute la scolarité obligatoire de l'enfant et au lycée par la suite, de la formation intellectuelle, personnelle et culturelle par le jeu, par les manipulations d'objets, par l'histoire des nombres ou des découvertes. Elles deviennent un outil de compréhension du monde actuel.

Quelques observations d'ordre plus général ont appelé l'attention des inspecteurs généraux : l'unité de l'école obligatoire, avec un seul corps d'inspection de l'école maternelle au lycée; la responsabilité des établissements et des équipes de professeurs pour définir les progressions annuelles et évaluer les acquis des élèves; le parcours de l'école obligatoire sans redoublement; la coresponsabilité de l'élève et du professeur dans la réussite scolaire; le parcours en module au lycée ou encore le monitorat pour les élèves de lycée assuré par des étudiants.

S'agissant de l'enseignement des mathématiques, il leur a paru utile de relever les points suivants : une formation didactique des maîtres en réponse à leurs questions et à leurs besoins; le rôle actif et utile de l'université, dont les compétences sont reconnues par les enseignants, les communes et le ministère; la place du jeu dans les *curricula* de formation et d'enseignement en mathématiques; le rôle des centres scientifiques de « démonstration » et d'auto-apprentissage en mathématiques pour les maîtres et les élèves; la volonté de rendre « visibles » les mathématiques dans la vie et dans la société.

La troisième mission, enfin, s'est déroulée dans le cadre d'un projet européen LEONARDO, dont la France est pilote et qui associe huit pays autour de l'élaboration d'un diplôme commun dans le domaine de la gestion des PME-PMI (projet EURASMENT). Il s'agissait d'observer les « modalités de construction des formations professionnelles et de certification » en Pologne. Le système de formation polonais repose en effet sur la création d'un très grand nombre de programmes modulaires, dont la complémentarité permet de proposer une offre cohérente.

Un regard prospectif

Les missions qui viennent d'être évoquées abordent un large éventail de thèmes, de réflexions et de pratiques. Elles sont représentatives des compétences diversifiées de l'inspection générale, qui met au service du développement international et européen ses capacités d'expertise, d'analyse, d'évaluation et de conseil.

Elles sont également caractéristiques d'un mode opératoire utile et efficace, mais qu'il serait sans doute nécessaire de faire évoluer. En effet, ces interventions, dans leur très grande majorité, sont le fruit de sollicitations qui mettent l'inspection générale en position de réaction. On lui demande une intervention ponctuelle, mais on ne la considère pas véritablement comme partie prenante d'une opération. Cette marque de confiance, que l'on peut apprécier, montre ses limites en termes d'invitation à l'initiative, de partage d'information et de suivi. Il paraîtrait donc souhaitable que, dans

ce domaine international, l'inspection générale puisse passer d'une condition de prestataire à un statut de partenaire.

Elle devra, à cette fin, dans un premier temps, consentir un effort d'organisation pour donner une plus grande cohérence à son action dans le domaine international. Il lui faudra, notamment, veiller à développer des complémentarités entre les missions qui lui sont confiées. Les synergies ainsi créées pourraient lui permettre d'envisager d'avoir une approche plus intégrée de son activité internationale et donc de mettre en cohérence les demandes et les interventions, dans la durée, dans l'espace et dans les champs disciplinaires. Elle pourrait ainsi jeter les bases d'un véritable partenariat avec ses interlocuteurs.

Cet effort aurait, en outre, l'avantage de contribuer à améliorer les conditions de suivi des interventions. Cette question est essentielle pour répondre à l'investissement professionnel des inspecteurs généraux qui s'engagent dans une mission internationale. Ils doivent être informés des suites réservées à leur travail et, le cas échéant, associés à la mise en œuvre des mesures préconisées. C'est sans doute par une meilleure coordination interne et par une organisation plus efficace de la concertation avec les partenaires que ce suivi sera facilité.

En outre, la capacité d'expertise de l'inspection générale dans le domaine de l'ingénierie éducative et de la coopération multilatérale en général gagnerait à être développée. Elle est trop peu représentée dans les missions actuellement réalisées : trois seulement en 2006. Or, l'avenir de la coopération en matière d'éducation et de développement se situe clairement aujourd'hui dans ce cadre opérationnel. Les coopérations bilatérales sont exsangues et ne jouent plus qu'un rôle d'appoint. Cette activité est capitale pour l'affirmation à l'extérieur des savoir-faire et des valeurs de notre système éducatif. D'autres nous remplacent, plus rapides à répondre, mieux structurés pour le faire.

L'expertise requise dans ce secteur, compte tenu de la volonté affichée par les bailleurs de fonds (Banque mondiale, Union européenne, AFD, banques régionales de développement), est de celles dont peut faire état l'inspection générale. Dans un contexte de généralisation de la procédure de l'aide budgétaire déléguée aux gouvernements étrangers, les thèmes qui vont être amenés à se développer concernent, en effet, pour l'essentiel :

- la gouvernance des établissements, les modes d'organisation des systèmes, des secteurs d'activité, des filières ;
- l'ingénierie de formation en général, les *curricula*, les programmes ;
- la fonction d'audit et de diagnostic ; l'élaboration des termes de référence d'une restructuration ou d'une réforme ;
- l'évaluation des résultats d'une opération de remise à niveau pédagogique ou structurelle et celle des objectifs atteints (conséquence de la formule de l'aide budgétaire).

La présence aujourd'hui réduite de l'inspection générale dans ce secteur résulte en grande partie de la méconnaissance qu'ont les opérateurs de ses capacités à intervenir et du faible niveau d'information des relais institutionnels. Il conviendra de mieux faire connaître auprès des opérateurs français et étrangers les secteurs de compétence de l'inspection dans ce domaine.

Une sorte de « banque » pourrait être constituée sur une base pragmatique, à partir des savoir-faire et des expériences accumulés par les inspecteurs généraux. Elle permettrait à l'institution de se « positionner » vis-à-vis des prescripteurs, comme l'AFD, le ministère des affaires étrangères ou l'Union européenne.

Mais la faiblesse constatée de l'implication de l'inspection générale dans ce secteur vient aussi de l'absence de disponibilité de ses membres et des problèmes de langues souvent rencontrés, notamment en anglais. Elle devrait donc pouvoir, dans cette perspective, se doter d'une flexibilité supplémentaire en identifiant autour d'elle des enseignants, des personnels d'encadrement susceptibles, le moment venu, de répondre, sur sa proposition et en lien avec elle, aux demandes d'intervention dans le domaine de la coopération en éducation. L'identification et la constitution de ce vivier d'experts donneraient à notre coopération la possibilité de répondre avec précision et rapidité à ce type de sollicitation. Le dispositif français de coopération attend de l'inspection générale cette capacité à devenir tête de réseau d'un vivier d'experts pour l'international.

Il convient enfin de rappeler l'importance du domaine des comparaisons internationales et des missions d'information à l'étranger qui l'alimentent. Il participe à la fois de l'appui à la réflexion et de l'aide à la décision. Ce secteur paraît particulièrement valorisant pour l'inspection générale, qui a toute capacité et légitimité pour le développer. Elle peut trouver là, en outre, l'occasion d'être en position d'initiative pour proposer aux responsables politiques et administratifs l'éclairage d'expériences conduites dans d'autres pays.

Au moment, par exemple, où les mesures préconisées par l'Union européenne exercent une pression de plus en plus forte sur les dispositifs d'enseignement des pays européens, il peut être du plus haut intérêt d'observer et d'analyser les réponses apportées par nos voisins. La montée en puissance des enquêtes et des classements internationaux donne aujourd'hui à ce type d'étude un relief particulier. Il n'est pas inutile de rappeler à ce propos que ce secteur de la comparaison internationale est en rapide développement dans la plupart des pays, si l'on en juge par l'augmentation du nombre de visites, répondant à cet objectif, enregistrée en France depuis quelques années.

Liste des principaux sigles utilisés

AEFE	agence pour l'enseignement français à l'étranger
AFD	agence française pour le développement
AFPA	association pour la formation professionnelle des adultes
ANR	agence nationale de la recherche
B2i	brevet informatique et internet
BEF	bassin d'éducation et de formation
BEP	brevet d'études professionnelles
BTS	brevet de technicien supérieur
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CDI	centre de documentation et d'information
CEA	commissariat à l'énergie atomique
CESC	comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CFA	centre de formation d'apprentis
CIEP	centre international d'études pédagogiques
CIO	centre d'information et d'orientation
CIRAD	centre de coopération internationale de recherche agronomique pour le développement
CLEMI	centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information
CNRS	centre national de la recherche scientifique
COP	conseiller d'orientation-psychologue
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
CPE	conseiller principal d'éducation
CPU	conférence des présidents d'université
DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGES	direction générale de l'enseignement supérieur
DGESCO	direction générale de l'enseignement scolaire
DGH	dotation globale horaire
DGRI	direction générale de la recherche et de l'innovation
DREIC	direction des relations européennes et internationales et de la coopération

DUT	diplôme universitaire de technologie
ECJS	éducation civique, juridique et sociale
ENT	espace numérique de travail
EPCS	établissement public de coopération scientifique
EPIC	établissement public à caractère industriel et commercial
EPLE	établissement public local d'enseignement
EPS	éducation physique et sportive
EPST	établissement public à caractère scientifique et technologique
EREA	établissement régional d'enseignement adapté
ESEN	école supérieure de l'éducation nationale
GIP	groupement d'intérêt public
GRETA	groupement d'établissements
IA-DSDEN	inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale
IA-IPR	inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional
IDD	itinéraire de découverte
IEN	inspecteur de l'éducation nationale
IFREMER	institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
INRA	institut national de la recherche agronomique
INRIA	institut national de recherche en informatique et en automatique
INSERM	institut national de la santé et de la recherche médicale
IPES	indicateurs pour le pilotage des établissements du second degré
IPGP	institut de physique du globe de Paris
IRD	institut de recherche pour le développement
IUFM	institut universitaire de formation des maîtres
LMD	(dispositif) licence, master, doctorat
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
MFR	maison familiale rurale
MIRES	mission interministérielle recherche et enseignement supérieur
OCDE	organisation de coopération et de développement économiques
OIB	option internationale du baccalauréat
PAP(a)	projet annuel de performance (académique)
PAP(ét)	projet annuel de performance (d'établissement)
PCRD	programme-cadre de recherche et développement technologique

PPCP	projet pluridisciplinaire à caractère professionnel
PPRE	programme personnalisé de réussite éducative
PRDFP	plan régional de développement des formations professionnelles
PRES	pôle de recherche et d'enseignement supérieur
RAR	réseau ambition réussite
REP	réseau d'éducation prioritaire
RTRA	réseau thématique de recherche avancée
SAIC	service des activités industrielles et commerciales
SCUIO	service commun universitaire d'information et d'orientation
SEGPA	section d'enseignement général et professionnel adapté
TIC(E)	technologies de l'information et de la communication (pour l'enseignement)
TOS	(personnels) techniques, ouvriers et de service
TPE	travaux personnels encadrés
UFR	unité de formation et de recherche
UMR	unité mixte de recherche
UNSS	union nationale du sport scolaire
VAE	validation des acquis de l'expérience
ZEP	zone d'éducation prioritaire

Rapports récents consultables sur internet

Tous les rapports inventoriés ici sont au format PDF et sont consultables sur le site www.education.gouv.fr rubrique « Le ministère », « Les inspections générales » ou rubrique « Outils de documentation », « Les rapports »

Rapports communs IGEN-IGAENR

- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Lille, juillet 2006.
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Corse, juillet 2006.
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie d'Aix-Marseille, septembre 2006.
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Bordeaux, octobre 2006.
- Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Strasbourg, octobre 2006.
- L'EPLE et ses missions, décembre 2006.
- Les stages en responsabilité dans la formation initiale des professeurs, mars 2007.
- L'enseignement de la philosophie en baccalauréat professionnel, avril 2007.

Rapports de l'IGEN

- Apprentissage de la lecture au cycle des apprentissages fondamentaux, novembre 2006.
- L'enseignement de la physique et de la chimie au collège, novembre 2006.
- Le module de découverte professionnelle, janvier 2007.
- Mise en œuvre de la circulaire n° 2006-105 du 23 juin 2006 relative à la note de vie scolaire, février 2007.
- La mise en œuvre de l'éducation artistique et culturelle à l'école primaire, mai 2007.
- Les livrets de compétences : nouveaux outils pour l'évaluation des acquis, juin 2007.

Rapports de l'IGAENR

- La gestion des bourses de l'enseignement supérieur (rapport conjoint IGAENR-IGF), novembre 2006.
- Audit de l'appareil de formation odontologique (rapport conjoint IGAENR-IGAS), décembre 2006.
- La valorisation de la recherche (rapport conjoint IGAENR-IGF), janvier 2007.
- Création de la filière universitaire de médecine générale (rapport conjoint IGAENR-IGAS), février 2007.
- La qualité de l'accueil dans les services académiques, mars 2007.
- La contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État, avril 2007.
- L'information des étudiants sur les débouchés des formations et leur accompagnement vers l'insertion, juin 2007.
- L'évaluation des étudiants à l'université : point aveugle ou point d'appui ? juillet 2007.
- La mesure de la performance dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, juillet 2007.
- La mise en place des PRES, septembre 2007.

Rapports d'audit de modernisation

(Sur le site <http://www.minefi.gouv.fr/performance/audit/index.htm> du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique)

- La grille horaire des enseignements au collège (rapport conjoint IGEN-IGAENR-IGF), octobre 2006.
- La grille horaire des enseignements au lycée général et technologique (rapport conjoint IGEN-IGAENR-IGF), octobre 2006.
- La carte de l'enseignement professionnel (rapport conjoint IGEN – IGAENR-IGF), décembre 2006.
- Pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF (rapport conjoint IGEN-IGAENR-IGF), mars 2007.
- Contribution des nouvelles technologies à l'évolution du système éducatif (rapport conjoint IGEN-IGAENR-IGF-CGTI), mars 2007.