

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Rapport annuel des Inspections générales 2009

- Inspection générale
de l'Éducation nationale
- Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

Sommaire

Avant-propos	11
---------------------------	-----------

PREMIÈRE PARTIE

Vers une École de l'inclusion	15
--	-----------

Introduction	17
---------------------------	-----------

CHAPITRE 1

Les réseaux ambition réussite	21
--	-----------

Renouvellement de l'action pédagogique	22
---	-----------

La continuité pédagogique du RAR	22
--	-----------

– Les professeurs référents	22
-----------------------------------	-----------

– Les assistants pédagogiques	23
-------------------------------------	-----------

– Le comité exécutif	24
----------------------------	-----------

– L'équilibre entre le premier et le second degré	24
---	-----------

Les pratiques pédagogiques	25
----------------------------------	-----------

– Quelles avancées pédagogiques ?	25
---	-----------

– Des dispositifs croisés	26
---------------------------------	-----------

L'individualisation des apprentissages et du parcours de l'élève	27
--	-----------

L'EPS dans les RAR : un cas emblématique	28
---	-----------

Projets et transformations	29
----------------------------------	-----------

L'EPS enseignée	30
-----------------------	-----------

Des dispositifs multiples	31
---------------------------------	-----------

– Les associations sportives	31
------------------------------------	-----------

– Les sections sportives scolaires	32
--	-----------

– Des structures partenariales	33
--------------------------------------	-----------

Les acteurs de l'EPS dans les RAR	34
---	-----------

– Les enseignants d'EPS	34
-------------------------------	-----------

– Les IA-IPR d'EPS	35
--------------------------	-----------

Pilotage et suivi académiques	35
--	-----------

Les RAR dans la politique académique	35
--	-----------

Le pilotage du dossier RAR	36
----------------------------------	-----------

L'accompagnement des RAR par les corps d'inspection	37
---	-----------

Questions d'évaluation	39
-------------------------------------	-----------

L'évaluation des résultats des élèves	39
---	-----------

L'évaluation des réseaux	40
--------------------------------	-----------

L'évaluation des enseignements et des enseignants	41
– La question de l'inspection	42
– Une réflexion désormais ouverte	43

CHAPITRE 2

L'accompagnement éducatif	45
Mise en place et organisation	45
Une question de critères	46
Des familles et des élèves fragiles	47
Un devoir d'information	48
Pilotage et contenus pédagogiques	49
L'aide aux devoirs et aux leçons	50
Les pratiques artistiques et culturelles	50
Les pratiques sportives	51
Les TICE	52
Un dispositif à consolider	53

CHAPITRE 3

Réussir, exceller : un horizon de possibles	55
Les dispositifs de la « deuxième chance »	56
Description du dispositif	56
– Une diversité de structures d'accueil.....	57
– Une offre nationale	59
– La mise en cohérence du système	60
– Au plus près des territoires.....	60
– Questions de pédagogie	60
– Questions de coût	61
– Quel public accueillir?.....	61
– Une question d'âge	62
– Une information diffuse.....	63
– Améliorer le suivi	63
Internats de réussite éducative et internats d'excellence	64
Analyse du dispositif	65
– Les « internats de réussite éducative »	65
– Les « internats d'excellence ».....	65
Une gamme cohérente de solutions.....	66
– Vers un meilleur équilibre du dispositif	66
– Vers une évaluation globale du dispositif.....	67
Un dispositif expérimental : la classe préparatoire à l'enseignement supérieur	68
Une initiative originale.....	68
– Des méthodes de travail originales.....	69
– Un dispositif exigeant et singulier	70
Des leçons pour l'avenir	70

CHAPITRE 4

La scolarisation des élèves handicapés	73
L'École mise au défi	73
Le second degré : maillon faible ou cheville ouvrière?	74
Un pilotage académique encore à consolider	76
Une mobilisation récente, mais inégale des recteurs	76
Des modes de coordination très divers selon les académies	77
Des outils de pilotage insuffisamment employés	78
Les réseaux de professeurs-ressources	79
Les formations dans le second degré	80
La formation initiale : peu de place aux problématiques du handicap	81
La formation spécialisée : beaucoup d'ambiguïtés	82
La formation continue : le niveau le plus pertinent	83
De nouvelles missions pour les corps d'inspection du second degré	84
Le pilotage pédagogique : une lente mise en place	85
Des réalisations pédagogiques peu répandues	87

CHAPITRE 5

La scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France	89
Histoire, cadre et objectifs	90
Une construction progressive	90
– L'identification des besoins éducatifs des élèves étrangers	90
– La relance de la politique de scolarisation des ENAF	91
– La scolarisation des ENAF dans le paysage européen	92
– L'adoption du concept de « français langue seconde »	93
Les contours d'une politique	94
– Une définition officielle qui manque de précision	94
– La diversité du public accueilli	95
– Un décompte difficile à réaliser avec précision	95
Une politique diversement soutenue et très peu évaluée	96
Définition et impulsion de la politique de scolarisation	96
– Un niveau national peu actif	96
– Le pilotage académique et départemental	97
Une réalité académique très diverse	98
– Les CASNAV : des opérateurs essentiels	98
– L'accueil des ENAF	100
– L'affectation scolaire	101
– Le positionnement linguistique et scolaire des élèves	102
– Des structures de scolarisation diverses et peu lisibles	104
– L'organisation des classes	105
– Des classes ouvertes ou fermées?	106
– La mise en place et l'implantation des classes	107
– Des enseignants de qualité, mais insuffisamment reconnus	108
– La place des parents et le rôle des partenaires	109

Une politique dont l'efficacité ne peut être mesurée.....	110
– Une politique dont le coût est mal connu	111
Le dispositif d'enseignement.....	112
Un enseignement de la langue française qui se cherche	113
– Le développement du langage complexe	113
– Des activités langagières inégalement mises en œuvre	113
– L'entraînement à la compréhension de l'oral et à l'expression orale	113
– L'entraînement à la compréhension de l'écrit et à l'expression écrite	114
– Des acquis linguistiques qui peinent à se structurer.....	115
– Des besoins d'acculturation scolaire	116
– Le lien avec la langue et la culture d'origine	117
– Langue première et langue seconde	118
– Culture d'origine et culture française.....	119
– Un manque d'outils dommageable	120
Des pratiques de classe qui peinent à se diversifier	120
– Une différenciation pédagogique limitée, mais effective.....	120
– De la différenciation pédagogique à la personnalisation des parcours	121
– Les TICE : trop peu ou mal utilisées	121
– La contribution des disciplines à la scolarisation des ENAF	121
– L'intégration partielle en classe ordinaire	122
– L'intégration à temps plein dans la classe ordinaire	123
– Le suivi linguistique ou disciplinaire.....	123
Des modes d'évaluation qui peuvent être des freins à la réussite scolaire ..	124
– L'évaluation des ENAF intégrés en classe ordinaire.....	124
– Le DELF scolaire	125
L'incidence des modes d'organisation sur les apprentissages	126
– La disparité des âges	126
– Les élèves non scolarisés antérieurement	126
– Des intégrations souvent prématurées	127
– L'apprentissage du français : une question de temps.....	127
– Les enfants de la maternelle	127
– Des effets secondaires sur l'institution.....	128
L'orientation des ENAF : une gestion de masse.....	128
– Orienter : un acte essentiel, une pratique difficile.....	129
– Orientation et maîtrise du français	129
– Des orientations problématiques	129
– Des orientations particulièrement délicates : les 16-18 ans et les NSA	130
– Le projet de réussite personnalisé	131
La formation des enseignants.....	132
– Une formation initiale inadaptée.....	132
– Une formation continue disparate	132
– Des offres diverses	133
– Un bilan contrasté	133
Une préoccupation durable	134
L'acquisition d'une seconde langue : un processus complexe	134
Assumer la pluralité des cultures.....	135
Cadre politique et cadre institutionnel	136

CHAPITRE 6

La scolarisation des enfants de famille gitane	139
Le cadre de l'analyse	141
Une population importante	141
– Un effectif scolarisé significatif	141
– L'échec massif des enfants de famille gitane	142
– Les comportements familiaux à l'égard de l'école	142
– Existe-t-il une spécificité « gitane » ?	144
La politique académique	144
La grande difficulté scolaire	144
Un pilotage sans effets durables	145
– Des moyens provisoires ou instables	145
– Une coordination insuffisante avec les partenaires territoriaux	146
– Un défaut d'évaluation et de suivi	146
Les pratiques des établissements	147
– De la ségrégation délibérée à l'intégration fictive	147
– Ségrégation spatiale, ségrégation pédagogique	148
– Un déplacement des normes	149
– Une mobilisation inégale des équipes	149
– Un déficit linguistique insuffisamment comblé	150
Préconisations pour un programme global	151
Un projet pédagogique en faveur d'une intégration progressive	151
– L'alphabétisation des élèves de famille gitane	152
– À l'école maternelle	152
– Au niveau CP/CE1	153
– Au cycle des apprentissages continués (CE2-CM1-CM2)	154
– Du cycle 3 à la 3 ^e	155
La mise en place des PPRE	155
L'action sur les comportements scolaires	156
Mettre en place un pilotage académique fort	157

CHAPITRE 7

L'enseignement aux mineurs placés en centres éducatifs fermés et détenus	161
Le cadre juridique	162
Les principes généraux	162
Les institutions concernées par la mission et leur cadre juridique	162
– Les centres éducatifs fermés	162
– Les quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt et les établissements pénitentiaires pour mineurs	163
Les mineurs placés ou détenus	163
Les mineurs privés de liberté	163
– Les effectifs	163
– La situation judiciaire des jeunes	163
– La situation particulière des jeunes filles	164

Les élèves.....	164
– Un profil scolaire difficile à évaluer.....	164
– Quelques caractéristiques.....	165
Le cadre de l'enseignement	166
Trois dispositifs scolaires	166
Les locaux	167
L'organisation du temps	168
– Les contraintes liées à la nature des établissements	168
– Le temps scolaire et sa répartition hebdomadaire	168
Les familles et les enseignants : une relation à construire.....	169
Le parcours de formation	170
L'accueil.....	170
– Une démarche collective	170
– Le rôle des enseignants dans la démarche d'accueil	171
– L'évaluation initiale	171
Contenus et démarches pédagogiques	172
– Des orientations pédagogiques distinctes selon le type d'établissement.....	172
– L'organisation de l'enseignement	172
– Les contenus de l'enseignement	173
– La place de l'enseignement professionnel	173
– Les démarches d'enseignement	174
La préparation de la sortie.....	174
– La préparation du projet de formation.....	174
– Quelques conclusions	175
Les résultats.....	176
– Les progrès constatés	176
La conduite de projets et le pilotage	177
Le pilotage	177
– Le pilotage national.....	177
– La conduite de projet par les services déconcentrés	178
– Le pilotage au niveau des établissements	178
Les moyens consacrés aux mineurs sous main de justice.....	179
La gestion des ressources humaines	179
– Qui sont les enseignants ?.....	179
– Les modalités d'exercice	180
– La formation	181
CHAPITRE 8	
L'enseignement dans les établissements pénitentiaires.....	185
Le cadre général	185
Les principes	185
Le dispositif scolaire.....	186
Les moyens mis en œuvre.....	187
– Les moyens humains affectés par l'Éducation nationale	188
– Les moyens affectés par l'administration pénitentiaire	189

Les publics concernés.....	190
La population détenue	190
Les besoins de formation	192
Les publics pris en charge.....	192
La demande de scolarisation.....	193
Les enseignements dispensés	194
L'accueil et le recensement des besoins	194
La répartition et l'organisation de la formation	195
– Les formations offertes	195
– L'organisation des enseignements	195
La mise en œuvre.....	196
La place de l'enseignement à distance	198
Les résultats.....	199
Le résultat global	199
– L'impact de l'enseignement	199
– Les effets de la formation	200
La réponse aux besoins des publics prioritaires.....	201
Le pilotage	203

DEUXIÈME PARTIE

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE..... 205

CHAPITRE 1

La modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités	207
La réforme de la gestion publique dans les universités	208
LRU et LOLF : un contexte commun, des objectifs partagés.....	208
– Les objectifs fondamentaux et les bénéfices attendus des deux réformes	208
– Les nouveaux modes de gestion par la performance	210
Les points forts de la méthodologie	212
La gestion des ressources humaines	212
– Le domaine budgétaire et financier	213
– La gestion immobilière	213
– Les systèmes d'information et de pilotage.....	213
L'autonomie des universités : des enjeux de court et moyen termes	214
La maîtrise des opérations de paye, de la masse salariale et du budget	214
– La gestion de la masse salariale	214
– Le suivi de l'exécution budgétaire infra-annuelle	216
Les marges de manœuvre à conquérir	217
– La construction d'une véritable politique budgétaire.....	217
– L'amélioration de la fonction financière	219
– La visibilité pluriannuelle des activités des universités	220

– La gestion des ressources humaines	220
– La capacité de pilotage	223
Le patrimoine immobilier des universités	225
– La dévolution du patrimoine immobilier	225
– La transcription comptable du patrimoine immobilier	228
Autonomie et enjeux d'organisation.....	230
Des formes diverses d'autonomie	231
– Les composantes	231
– Le laboratoire	232
– Les centres de décision	233
CHAPITRE 2	
Regards 2009 sur la recherche : une demande croissante d'évaluation des dispositifs.....	235
Le degré d'intensité des alliances et de la coopération conditionne souvent la réussite à l'intérieur des réseaux	235
Les réseaux thématiques de recherche avancée et les centres thématiques de recherche et de soins : la volonté de l'excellence scientifique	236
Les instituts Carnot : un instrument de développement de la recherche partenariale	239
La situation des incubateurs d'entreprises de technologie innovantes.....	241
La capacité d'expertise scientifique et technique : une valeur et une marque	242
La coopération avec les acteurs économiques et les enjeux économiques des coopérations.....	243
Les liens des RTRA/CTRS avec les acteurs économiques.....	244
Les instituts Carnot : une recherche publique sur le front de l'innovation ...	245
Les incubateurs : un appui direct à la création d'entreprises de technologie innovantes.....	248
– Le financement des projets en phase de maturation avant leur entrée en incubation	248
– Le financement des incubateurs et des projets en phase d'incubation	248
L'expertise scientifique et technique : une ressource collective pour les acteurs et une richesse immatérielle pour la société.....	250
Les travaux 2009 sur la recherche ont éclairé les préoccupations les plus actuelles.....	250
Liste des principaux sigles utilisés	253

Avant-propos

Comme les années précédentes, 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 rapport annuel commun, reflétant la complémentarité de leurs approches et la réalité de leur collaboration, entretenue par de nombreuses missions conjointes.

En 2008-2009, la majeure partie de ces missions ont eu pour objet les dispositifs éducatifs et pédagogiques mis récemment en place pour assurer une meilleure égalité des chances entre les jeunes. Les uns, comme les réseaux ambition réussite, ont pour but de soutenir l'ensemble des élèves issus de territoires défavorisés ou, comme les internats d'excellence, les classes préparatoires à l'enseignement supérieur, les dispositifs dits de la « deuxième chance », seulement certains d'entre eux. D'autres concernent des publics scolaires qui présentent des besoins particuliers en raison de difficultés majeures, susceptibles de compromettre leur accès au service public d'éducation : élèves en situation de handicap, élèves nouvellement arrivés en France, enfants de famille gitane, mineurs détenus ou placés en centres éducatifs fermés ou jeunes majeurs incarcérés.

Tous ces dispositifs ont fait l'objet de missions d'études qui ont été parfois menées en collaboration avec les corps d'inspection d'autres ministères, comme l'inspection générale de l'administration, celle des affaires sociales ou celle des services judiciaires. Leurs structures et leur fonctionnement ont été analysés. Des préconisations ont été formulées quant à leur pilotage, leur contenu ou leur animation pédagogique, la formation de ceux qui les font vivre. Aussi avons-nous jugé utile, à un moment où l'on s'interroge sur la capacité de l'Éducation nationale d'assurer la réussite de chacun, de présenter la synthèse de ces travaux et de lui consacrer la partie réservée à l'enseignement scolaire de ce rapport 2009.

Ce choix nous a paru d'autant plus pertinent que les dispositifs étudiés, au-delà de leur apparence disparate, participent d'une même approche, nouvelle dans le paysage scolaire français et à laquelle il est convenu aujourd'hui de donner, après les Anglo-Saxons, le nom d'« inclusion » : il s'agit de transformer les systèmes éducatifs et les écoles afin de les rendre capables de répondre à la variété des besoins d'apprentissage des élèves et à la diversité des publics accueillis. Dans cette optique, ce n'est plus l'élève ou le groupe d'élèves qui doit s'adapter à l'école et à l'enseignement disponibles, ce sont les écoles et l'enseignement qui s'ajustent aux besoins de chaque élève, quelles que soient les différences dues à l'origine sociale et culturelle ou aux

caractéristiques individuelles que sont les motivations, les capacités et les rythmes d'apprentissage.

Durant la même période, le paysage universitaire a, lui aussi, connu d'importants changements. En effet, la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « LRU », a permis aux universités d'inscrire leurs activités dans une autonomie accrue. Dans cette perspective, chaque établissement d'enseignement supérieur, candidat à l'accession aux « responsabilités et compétences élargies » a pu, à sa propre demande, bénéficier d'un audit lui permettant d'évaluer son aptitude à l'exercice des nouvelles dispositions offertes par la loi.

Afin d'accompagner la mise en œuvre de telles dispositions, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a chargé l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche de réaliser un audit dans chaque université candidate afin d'évaluer son degré de préparation à la prise en charge de nouvelles responsabilités et de lui proposer un plan d'action pour l'aider à conduire les changements nécessaires.

Trente-cinq audits ont ainsi été réalisés dès l'année universitaire 2007-2008 et trente-cinq autres en 2008-2009. Vingt universités ont été retenues pour accéder à l'autonomie le 1^{er} janvier 2009 et trente-neuf autres universités ou établissements d'enseignement supérieur à compter du 1^{er} janvier 2010. Par là même, d'importantes informations sur les modes de fonctionnement des universités ont pu être recueillies. Ce travail sans précédent, qui doit se prolonger jusqu'en 2011, souligne l'inscription de la loi LRU dans la démarche de modernisation de l'État et permet d'en dégager les enjeux et leurs conséquences sur les modèles d'organisation des établissements universitaires engagés sur la voie de l'autonomie. Il a également permis de relier certains profils types d'universités, définis par des modes d'organisation dominants, avec les exigences d'adaptation induites par le contexte d'une autonomie accrue. Nous nous devons donc de lui accorder toute sa place dans ce rapport annuel.

Si elle s'est pleinement investie dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'IGAENR n'a pas pour autant délaissé celui de la recherche. Au cours de l'année 2009, les travaux qu'elle lui a consacrés ont porté principalement sur quatre sujets : les réseaux thématiques de recherche avancée et les centres thématiques de recherche et de soins (RTRA/CTRS) ; les instituts Carnot ; les incubateurs d'entreprises de technologies innovantes ; la fonction d'expertise scientifique et technique. Sans effectuer un résumé exhaustif de ces travaux, nous avons surtout voulu souligner ce qui les réunit et mettre notamment l'accent sur deux thèmes importants de la structuration du système national de recherche et d'innovation : celui des alliances et de la coopération à l'intérieur du système, d'une part, celui des enjeux économiques des coopérations, d'autre part. Nous avons souhaité aussi montrer de quelle façon les travaux de l'IGAENR prenaient place dans les grands débats actuels, comme notamment celui des relations entre la science et la société.

Comment parfaire et compléter les actions visant à maintenir ou à mieux accueillir dans la sphère éducative des élèves qui, du fait de handicaps ou de difficultés majeures, risqueraient de s'en trouver exclus ou d'y être mal intégrés ? Comment accompagner les universités qui souhaitent acquérir davantage de libertés et de responsabilités ? Comment apporter une contribution utile aux débats d'orientation sur la politique nationale de recherche et éclairer les responsables qui en ont la charge ? Telles sont les trois questions majeures auxquelles entend répondre ce rapport 2009. Nous espérons qu'il concourra à nourrir la réflexion de celles et de ceux qui s'intéressent à notre système d'enseignement et de recherche.

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

Vers une École de l'inclusion



Introduction

Contribuer à offrir aux jeunes une véritable égalité des chances et favoriser la réussite de chacun d'eux, tels sont les objectifs premiers de notre École. Mais aujourd'hui, cette ambition semble mise à mal, au point qu'il est permis de douter de la force intégratrice du projet scolaire de la République.

En effet, la France est un des pays où les destins scolaires sont étroitement liés aux origines sociales des familles : au sein de l'OCDE, on y constate l'écart le plus important entre les élèves de statuts favorisé et défavorisé. Si la France, qui consacre 3,9 % de son produit intérieur brut à ses établissements, se situe dans la moyenne des États membres de l'OCDE, ses performances scolaires diminuent néanmoins et, du coup, l'efficacité de son enseignement est jugée moyenne : l'écart entre les meilleurs élèves et les élèves en difficulté progresse, en raison de l'aggravation des résultats des plus faibles.

Ainsi, un enfant d'ouvrier entré en classe de seconde générale et technologique a aujourd'hui cinq fois moins de chances qu'un enfant issu de milieux plus aisés d'accéder à une classe préparatoire. Si 80 % des jeunes des milieux favorisés accèdent à l'enseignement supérieur, seuls 40 % des enfants d'ouvriers y parviennent.

À ceci s'ajoutent d'autres indicateurs aussi inquiétants et qui ne changent guère au fil des ans : 15 % au moins des élèves entrant au collège ne maîtrisent ni la lecture ni l'écriture ; 130 000 à 150 000 jeunes quittent chaque année le système scolaire sans diplôme ni qualification. Seulement six jeunes sur dix d'une classe d'âge obtiennent le baccalauréat général, technologique ou professionnel et ce chiffre stagne depuis bientôt quinze ans.

De telles données n'incitent pas à l'optimisme et mettent en doute la capacité de l'Éducation nationale d'assurer une réelle égalité des chances à tous les jeunes Français et de ne laisser aucun d'entre eux sur le bord du chemin. Alors qu'elle a su, à la fin du XX^e siècle, relever le défi de la massification, est-elle bien en mesure de surmonter à présent celui de la démocratisation ?

Pour autant, rien ne permet d'ignorer ni de sous-estimer un vaste ensemble de dispositifs éducatifs et pédagogiques mis en place ces dernières années. À ce jour, des actions sont conduites, aussi nombreuses que diverses, destinées à maintenir ou à mieux accueillir dans la sphère éducative des jeunes qui, du fait de handicaps ou de difficultés majeures, risqueraient de s'en trouver exclus ou d'y être mal intégrés. Les uns, comme les réseaux ambition réussite, ont pour but de soutenir l'ensemble des élèves issus de territoires défavorisés ou, comme les internats d'excellence ou les dispositifs dits de la « deuxième chance », simplement certains d'entre eux. D'autres concernent

des publics scolaires présentant des besoins particuliers, dus à des difficultés majeures compromettant leur accès au service public d'éducation : handicaps physiques, mentaux ou psychiques, problèmes d'ordre linguistique et culturel ou encore mise à l'écart temporaire de la société.

Tous ces dispositifs ont fait l'objet, en 2008 et en 2009, de missions d'étude des inspections générales de l'Éducation nationale, parfois en collaboration avec les corps d'inspection d'autres ministères. Leurs structures et leur fonctionnement ont été analysés. Des préconisations ont été formulées quant à leur pilotage, leur contenu ou leur animation pédagogique, la formation de ceux qui les font vivre. Aussi avons-nous jugé utile de présenter la synthèse de ces travaux et d'en faire la matière du chapitre réservé à l'enseignement scolaire de ce rapport annuel. Ce choix nous a paru d'autant plus pertinent que les dispositifs étudiés, au-delà de leur apparence disparate, participent d'une même approche, inédite dans le paysage scolaire français : celle de l'inclusion.

Que faut-il entendre par ce terme ? L'UNESCO, en particulier, considère l'inclusion comme « un processus visant à tenir compte de la diversité des besoins des élèves et à y répondre par une participation croissante à l'apprentissage ». L'éducation pour l'inclusion, selon la définition qu'elle en donne, est liée à la présence, à la participation et aux apprentissages de tous les élèves et singulièrement de ceux qui, pour différentes raisons, sont exclus ou risquent d'être marginalisés.

L'inclusion suppose effectivement l'accès à une éducation de qualité et sans discrimination d'aucune sorte, ce qui implique de transformer en profondeur les systèmes éducatifs. Sans une telle approche, certains groupes d'élèves risquent fort d'être exclus avant même d'avoir été identifiés ; il faut donc que l'inclusion représente un principe directeur des politiques et des programmes éducatifs, afin que l'offre d'éducation concerne tous les élèves et non pas seulement une majorité d'entre eux. Ces groupes varient d'un pays à l'autre, mais, en général, ils sont formés d'élèves à besoins éducatifs particuliers, en situation de handicap, malades, issus d'ethnies ou de cultures non dominantes, de minorités linguistiques, de familles migrantes, vivant dans des environnements isolés ou marqués par la pauvreté, sans certificat de naissance, etc.

Le centre d'intérêt de l'inclusion est différent de celui de l'intégration. Dans une optique d'intégration, les groupes qui entrent à l'école doivent s'adapter à la scolarité disponible, indépendamment de leur langue maternelle, de leur culture ou de leurs capacités. Les systèmes éducatifs maintiennent leur *statu quo* et les activités d'intégration se centrent sur les services personnalisés mis en place pour ces élèves (programmes spécifiques, stratégies et matériels différenciés, enseignants spécialisés, etc.). Les facteurs du contexte éducatif et de l'enseignement qui limitent la participation et l'apprentissage de tous, ne sont pas modifiés, mais restent en l'état.

Dans le cas de l'inclusion, au contraire, l'objectif prioritaire est de transformer les systèmes éducatifs et les écoles afin de les rendre capables de répondre à la diversité des besoins d'apprentissage des élèves. Dans cette optique, ce n'est plus l'élève ou le groupe d'élèves qui doit s'adapter à l'école et à l'enseignement disponibles, ce sont les écoles et l'enseignement qui s'ajustent aux besoins de chaque élève, quelles que soient les différences dues à l'origine sociale et culturelle ou aux caractéristiques individuelles que sont les motivations, les capacités et les rythmes d'apprentissage.

Dans l'inclusion, l'élément-clé n'est pas, comme on pourrait le croire, l'individualisation, mais la diversification de l'offre d'éducation et la personnalisation des expériences communes d'apprentissage. Il s'agit de parvenir au degré le plus élevé possible de participation de tous les élèves, sans perdre de vue les besoins de chacun. Cela implique de ne plus planifier en pensant à un « élève moyen », pour réaliser ensuite des activités individualisées satisfaisant les besoins de certains élèves ou de certains groupes. Cela implique au contraire de progresser vers une conception de l'éducation, dans laquelle les programmes, les parcours et l'enseignement tiennent compte, d'entrée de jeu, de la diversité des besoins de tous les élèves.

Condition essentielle d'une éducation de qualité, cette nécessité de réagir à la diversité est probablement le principal défi que doivent actuellement relever les écoles et les enseignants. Un tel défi traduit l'exigence de changements profonds dans les conceptions, les attitudes, les curricula, les pratiques pédagogiques, la formation des intervenants, les systèmes d'évaluation et l'organisation des écoles.

Nous sommes évidemment là dans le cadre d'un concept et d'un discours de type anglo-saxon : il s'agit de former un individu et de mettre le système à son service. Pareille orientation diffère assez des principes de notre École, qui a pour ambition de former collectivement une cohorte d'individus et pour laquelle compte avant tout l'égalité de traitement. Mais le même enseignement pour tous permet-il de satisfaire les besoins de chacun ? Le principe du traitement égalitaire est-il exclusif du souci d'inclusion ?

Pour autant, le thème n'est pas nouveau et, en mettant en place les parcours personnalisés, l'aide individualisée ou l'accompagnement éducatif, nous faisons de l'inclusion sans le savoir, à ceci près que ces actions sont considérées comme une pratique de remédiation et non comme un principe directeur du système. Un premier pas dans la direction de l'inclusion a donc été franchi lorsque le Parlement a adopté la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, dont il sera longuement question plus loin.

La scolarisation en milieu ordinaire de tout enfant qui présente un handicap y est posée comme un principe. Cette scolarisation doit faire appel, si besoin est, à des mesures d'accompagnement appropriées, définies dans le cadre d'un projet personnalisé de scolarisation. En clair, nous sommes passés en France d'une perception du handicap comme une dimension liée

à la personne, porteuse d'une déficience innée ou acquise qui lui est propre, à une définition du handicap comme résultant d'un rapport singulier d'une personne à son contexte environnemental et social. Ce n'est pas la personne qui crée le handicap, c'est l'environnement qui crée la situation de handicap.

Le handicap, c'est le heurt d'incapacités propres à l'inadaptation de l'environnement. De cette conviction découlent les notions d'accessibilité et de compensation qui sont les deux piliers de la loi. À l'incapacité, individuelle, on répond par la compensation ; à l'inadaptation, collective, par l'accessibilité.

L'accessibilité, c'est rendre possible « l'accès à tout pour tous ». Pour l'Éducation nationale, il s'agit bien sûr de l'accessibilité au savoir et à la connaissance. Aujourd'hui, cela se traduit d'abord, pour chaque élève handicapé, par le droit sans restriction à l'inscription dans l'établissement scolaire qui est le plus proche de son domicile et qui doit par conséquent se mettre en mesure d'assurer les conditions de sa scolarisation. La compensation, qui se traduit par le « plan personnalisé de compensation », projet individuel d'éducation, c'est le droit pour une personne handicapée de bénéficier de toute mesure individuelle susceptible de lui garantir, autant qu'il est humainement et techniquement possible, l'égalité des droits et des chances. Cela peut être, par exemple, le droit au transport ou l'accompagnement en milieu scolaire par un auxiliaire de vie scolaire ou encore, si nécessaire, en plus de l'école, la prise en charge d'un enfant par les professionnels des établissements médico-sociaux, en lien avec sa famille et l'équipe éducative.

Sur le plan strictement éducatif, le changement est pour le moins aussi profond. La loi de 2005 dispose, en effet, que tout enfant handicapé est de droit un élève, acteur de ses apprentissages. En cela, il rejoint la totalité des enfants qui doivent recevoir un enseignement quand ils ont entre six et seize ans : il n'est plus un patient, objet de soins, mais un élève comme les autres, capable d'apprentissages et de progrès.

Ce qui est proposé à l'enfant handicapé aujourd'hui est donc bien, dans le principe, un parcours d'inclusion. Ce parcours, l'École peut sans doute le mettre en œuvre pour d'autres et c'est déjà ce qu'elle fait, comme le montrent les pages qui suivent, avec les élèves nouvellement arrivés en France, qu'elle s'efforce de scolariser au plus vite en classe « ordinaire », voire avec les mineurs placés ou détenus envers qui elle a les mêmes devoirs qu'avec les autres élèves. Pourquoi ne pourrait-elle pas le mettre en œuvre pour tous ? Les dispositifs pédagogiques mis en place permettent des expérimentations qui pourront être transposées avec profit dans d'autres situations ; ils favorisent l'éclosion de bonnes pratiques dont pourront bénéficier d'autres publics. Bref, bien qu'encore imparfaits ou incomplets en raison surtout de leur création récente, ils portent très certainement les promesses d'une École plus équitable.

Les réseaux ambition réussite

Les réseaux ambition réussite (RAR) ont pour mission de garantir une égalité de chances de réussite scolaire à des élèves que leurs conditions familiales, sociales et culturelles peuvent défavoriser. Les ambitions qu'ils expriment sont d'enseigner mieux, c'est-à-dire d'enseigner autrement et de façon mieux appropriée aux publics qui sont les leurs. Ils reposent sur une relation étroite et spécifique entre l'école primaire et le collège ainsi que le lycée. La pédagogie qu'ils contribuent à mettre en place ne concerne plus seulement la cohérence horizontale des disciplines entre elles, mais également, et de manière soutenue, la cohérence verticale du parcours des élèves du début à la fin de leur scolarité.

Les réseaux ambition réussite contribuent ainsi à une relance de l'éducation prioritaire. Jusqu'alors, dans la réalité et dans le discours sur l'éducation prioritaire, les mesures organisationnelles avaient toujours primé sur les objectifs pédagogiques. Les RAR établissent 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.

Créés par une circulaire du 30 mars 2006, les réseaux ambition réussite sont aujourd'hui au nombre de 254. Leurs particularités de fonctionnement tiennent en quatre points :

- de nouveaux personnels, qui viennent en renforcement des équipes éducatives, soit 1 000 enseignants supplémentaires et 3 000 assistants pédagogiques ;
- une nouvelle organisation au sein de laquelle le collège devient l'unité de référence du réseau qu'il crée avec les écoles élémentaires et maternelles d'où proviennent les élèves. Dans ce contexte, un comité exécutif tient lieu d'instance de pilotage local de la politique mise en œuvre dans le réseau ambition réussite ;
- un pilotage et des moyens spécifiques permettant la mise en œuvre de projets inscrits dans le « contrat ambition réussite » et le développement de pratiques pédagogiques et éducatives nécessaires à la réussite de tous les élèves. Ces dispositifs ont pour objectif l'individualisation de leur parcours ;

– un suivi et une évaluation des politiques mises en œuvre, à travers un accompagnement renforcé des équipes par l’inspection générale et les corps d’inspection territoriaux.

Le suivi des RAR a déjà fait l’objet d’un rapport des deux inspections générales à l’issue de l’année scolaire 2006-2007¹. Celui qu’elles ont élaboré à l’automne 2009² se limite pour sa part au champ de l’action pédagogique et vise à rendre compte de l’animation des RAR au terme de leurs trois années d’existence. Ses observations portent sur le fonctionnement des réseaux sous l’angle de la continuité de la maternelle à la classe de troisième. Il aborde également la question de leur pilotage sous l’angle de sa cohérence et de sa continuité, puis rend compte en dernier lieu des questions d’évaluation qui se posent au regard des élèves, des enseignants, des enseignements et des inspections territoriales.

Renouvellement de l’action pédagogique

La continuité pédagogique du RAR

Les mesures prises en mars 2006 visent à permettre d’enseigner mieux, autrement et de façon plus appropriée aux publics concernés. Surtout, en créant un lien fonctionnel entre les divers établissements scolaires du réseau, de la maternelle à la fin du collège, elles doivent conduire à promouvoir dans le premier comme dans le second degré des pratiques pédagogiques nouvelles, portées par des professeurs référents, des assistants pédagogiques et un comité exécutif. L’originalité du RAR est qu’il substitue à une cohérence horizontale des disciplines enseignées une cohérence pédagogique verticale, du début à la fin de la scolarité obligatoire d’un élève.

Les professeurs référents

Défini par la circulaire du 30 mars 2006, le service d’enseignement du professeur référent ne peut être supérieur à un mi-temps devant des classes constituées. Considérés comme des ressources supplémentaires, les professeurs référents ne forment pas pour autant un encadrement intermédiaire.

Plus précisément, les observations de l’inspection générale la conduisent à formuler trois remarques.

Tout d’abord, les postes d’enseignants supplémentaires sont des postes à profil, sur lesquels le recrutement se fait sur entretien et pour

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

2. *L’animation pédagogique des réseaux ambition réussite*, IGEN, octobre 2009.

lesquels il existe généralement des lettres de mission. On constate souvent que le recrutement obéit moins à une vocation réelle ou à des compétences appropriées qu'à des demandes de mutation pour convenances personnelles ou après accord interne avec l'établissement. C'est pourquoi il arrive qu'on trouve nommés non pas des enseignants titulaires, mais de simples titulaires sur zone de remplacement (TZR). Le degré d'adéquation entre les besoins du réseau et les professeurs référents recrutés n'est, dès lors, pas homogène dans tous les RAR.

Par ailleurs, dans certaines académies, on note une difficulté à recruter dans les deux niveaux d'enseignement, le premier et le second degré, et l'on constate par conséquent un déséquilibre sensible, souvent en faveur du collège. Cette situation est peu compatible avec le diagnostic des difficultés rencontrées par les élèves, souvent issus de familles non francophones, notamment dans le domaine de la langue. Il importe donc que les deux niveaux soient pris en compte de façon mieux équilibrée dans l'action des professeurs référents.

Enfin, de nombreuses académies consacrent un temps substantiel à la formation des professeurs référents. Pour autant, les fonctions de ces derniers définissent-elles réellement un nouveau métier ou une nouvelle professionnalité du métier d'enseignant ? Il apparaît assez clairement que les modalités d'exercice de la fonction de professeur référent sont diverses selon les académies. Le temps d'enseignement effectif devant une classe est extrêmement variable. Si une partie seulement de la fonction de ces professeurs est d'enseigner, une autre partie s'effectue au service du RAR à des fins aussi bien organisationnelles que pédagogiques. Dès lors, quand le temps mis à la disposition du RAR est davantage organisationnel que pédagogique, l'enseignant référent se commue en une sorte de cadre intermédiaire – en contradiction avec la circulaire de 2006. Parfois, mais plus rarement, on observe un véritable détournement du dispositif des RAR à des fins de réorganisation des enseignements disciplinaires.

Il est ainsi nécessaire de veiller à ce que les professeurs référents soient recrutés sur la base de compétences réelles ou attendues, qu'un rééquilibrage ait lieu dans le recrutement des professeurs du premier et du second degré et enfin que la répartition de leur service entre l'enseignement et les interventions spécifiques liées aux RAR soit mieux harmonisée.

Les assistants pédagogiques

Le statut des assistants pédagogiques, personnels les plus nombreux du dispositif, a beaucoup évolué. En 2007 en effet, leurs tâches pouvaient consister aussi bien à prendre en charge les élèves en difficulté qu'à surveiller purement et simplement leurs périodes d'étude. Désormais, les assistants pédagogiques collaborent avec les enseignants sans les remplacer auprès des élèves les plus en difficulté. Généralement, ils ont un emploi du temps individuel, élaboré souvent par l'un des professeurs référents. Bénéficiant de

temps de concertation avec ces derniers, ils participent également, au moins en partie, aux formations qui leur sont destinées. Leurs missions principales se répartissent entre l'aide au travail des élèves, les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) et la co-intervention avec les enseignants en charge des classes. Leur présence permet d'aider un ou plusieurs élèves pendant le cours et d'éviter, d'une part, l'extraction de ces élèves en difficulté vers des dispositifs qui les coupent de la classe et, d'autre part, la surcharge horaire souvent induite par les dispositifs de soutien.

Cependant, un certain flou entoure encore leur statut et leur mission. Leur travail n'est peut-être pas suffisamment reconnu par l'ensemble des professeurs, dont beaucoup ont encore du mal à percevoir la différence entre un assistant pédagogique et un simple surveillant. Certains assistants pédagogiques regrettent de n'être pas davantage associés aux conseils de classe et à l'évaluation des élèves. De fait, leur présence discontinue sur le terrain et le temps partagé entre leurs propres études universitaires et leur travail en RAR réduisent les possibilités de participer aux concertations habituelles. Pour autant, il ne faut pas minimiser le risque de les assimiler trop rapidement à des personnels enseignants.

Le comité exécutif

Le comité exécutif est chargé du pilotage du RAR et fédère les établissements scolaires et ses partenaires autour d'un projet formalisé par un contrat passé avec les autorités académiques, afin d'assurer la réussite scolaire de tous les élèves. Il est donc le lieu où se décident les projets du réseau, où se déterminent les éléments du contrat, où se rencontrent les personnes qui le mettent en œuvre. Sa fonction est ainsi de cadrer les actions du RAR, pour éviter un éparpillement, et de rechercher une cohérence d'ensemble, en impulsant par un pilotage fort un effet positif sur la liaison du collège avec le premier degré. Il accompagne ainsi les écoles dans leurs choix pédagogiques au regard des besoins spécifiques du réseau et assure la continuité entre l'école et le collège. Le *continuum* pédagogique ainsi créé permet de décliner de manière cohérente et sur l'ensemble du réseau les prescriptions du socle commun de connaissances et de compétences. Du même coup, le comité exécutif devient le lieu d'une réflexion privilégiée sur l'évaluation du réseau, pris dans sa totalité.

C'est pourquoi le comité exécutif ne doit pas être tenu pour une simple instance réglementaire, mais considéré comme le lieu d'une véritable réflexion sur l'action pédagogique menée dans le RAR. Il doit également être le relais principal entre, d'une part, les écoles et collèges inscrits dans le dispositif et, d'autre part, l'instance de pilotage académique.

L'équilibre entre le premier et le second degré

Les conditions matérielles de fonctionnement d'un RAR entraînent un déséquilibre vers le second degré en porte-à-faux avec l'harmonie attendue

entre les deux acteurs-clés que sont le principal du collège et l'inspecteur de l'Éducation nationale (IEN). Si le comité exécutif doit réunir les personnes susceptibles de garantir la continuité pédagogique du réseau, de la maternelle à la classe de troisième, il n'en est pas moins situé principalement dans le collège et animé par ses personnels d'encadrement. En outre, tandis que les coordonnateurs de projets peuvent être issus du premier degré, les projets eux-mêmes sont majoritairement orientés vers le collège. On observe ainsi des flottements ou des tensions, dont une des conséquences visibles sera notamment de rendre difficile une perception globale du fonctionnement du RAR. Le secrétaire du comité exécutif étant le maillon essentiel de l'animation pédagogique du réseau et le plus propre à garantir l'équilibre entre le premier et le second degré, il serait utile de construire une nouvelle professionnalité traduisant mieux la complexité essentielle de sa tâche.

Pourtant, dans l'ensemble, les modalités d'animation conjointe des RAR sont satisfaisantes et ne témoignent d'aucune véritable rivalité entre les différents partenaires impliqués. On peut simplement regretter une synergie insuffisante entre les inspecteurs du premier degré et les inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR). Alors, en effet, que la masse des élèves du dispositif se situe du côté du premier degré et que se déroule, là aussi, le moment essentiel de prévention des difficultés scolaires, il se trouve que les analyses remontent bien plus fréquemment par l'intermédiaire des IA-IPR que par celui des IEN.

Les pratiques pédagogiques

Dans les RAR, les questions pédagogiques ont désormais pris le pas sur les questions d'organisation. Les enseignants eux-mêmes sont de plus en plus nombreux à considérer qu'une réflexion commune aux deux niveaux d'enseignement constitue un enjeu majeur. Comment dépasser le simple constat de l'échec de certains élèves, comment évaluer les compétences ou les connaissances requises par les programmes ? De quelle manière estimer les besoins effectifs des élèves ou encore articuler l'enseignement dans la classe et les actions de facilitation périscolaires ? Telles sont leurs préoccupations essentielles. Sur le point de l'encadrement périscolaire, une meilleure classification des dispositifs proposés par l'institution éducative et par les collectivités territoriales rend plus claire la répartition des activités d'apprentissage, réservées à l'école, et des activités périphériques, privilège des territoires.

Quelles avancées pédagogiques ?

Sur le plan pédagogique, les activités proposées dans les RAR sont relativement variées. Certaines heures d'enseignement et d'étude sont organisées en travaux de groupe, permettant une différenciation pédagogique des élèves en fonction des disciplines et des besoins. Les élèves en difficulté sont également

pris en charge par des enseignants plutôt que des assistants pédagogiques. Le maintien des classes entières pendant les cours est privilégié, mais avec le souci d'éviter toute surcharge horaire. Le travail autour des projets personnalisés de réussite éducative (PPRE) est par ailleurs structuré à partir d'évaluations initiales et finales. Les assistants pédagogiques du travail personnel (ATP) offrent aux élèves un accompagnement méthodologique et s'efforcent de leur apporter un soutien contre toute forme de découragement. Dans certaines académies, les assistants pédagogiques peuvent même assister aux conseils de classe et partager avec les professeurs leur point de vue sur les élèves. De plus, une liaison est fréquemment opérée entre les divers niveaux d'enseignement qui permet d'assurer la continuité entre l'école, le collège et le lycée, voire leur rapprochement.

Pourtant, ces nouvelles organisations pédagogiques, rendues possibles par la présence des professeurs référents et des assistants pédagogiques, peuvent susciter certaines difficultés, comme une appréciation confuse, par les élèves, de la multiplicité des acteurs et des discours, un allongement ou une surcharge horaire de leur travail, une juxtaposition des dispositifs et une confusion des rôles. Elles nécessitent donc un pilotage serré, une gestion rigoureuse des emplois du temps, une concertation institutionnalisée entre les différents intervenants et une évolution de leur posture professionnelle (concertation, partenariat interdisciplinaire, coprésence d'acteurs divers, etc.).

Des dispositifs croisés

De fait, plusieurs dispositifs d'aide peuvent s'entrecroiser dans un RAR : organisation de cours en barrette, PPRE, aide personnalisée au travail, initiatives disciplinaires, etc. Les professeurs référents sont ainsi appelés à exercer des fonctions relativement diverses. L'essentiel est que le travail effectué autour d'une activité puisse être fécond dans une autre. Si, par exemple, une activité linguistique permet de faire réfléchir aux liens entre l'écrit et la parole, cette réflexion peut comporter des ouvertures interdisciplinaires et mettre en rapport la langue anglaise et les mathématiques. De même, si un travail en sciences de la vie et de la Terre passe par quelques moments de pratique expérimentale, les outils induits du raisonnement peuvent concerner différents niveaux scolaires auxquels accéderont successivement les élèves. Les activités qui suscitent le plus d'intérêt sont celles qui permettent de proposer aux élèves des solutions au sein même de la classe, plutôt que de les déporter sur d'autres activités, d'autres horaires ou d'autres enseignants.

L'essentiel est, en effet, que l'action pédagogique préventive se fasse au bénéfice de tous les élèves, dans la classe et au quotidien. Ici, le caractère transversal d'une mission aide à apprendre à travailler en commun ; là, le temps de concertation disciplinaire ou interdisciplinaire permet de construire des progressions et des évaluations communes, de répartir les élèves en fonction de leurs difficultés ou de leurs talents. D'une manière générale, en s'efforçant d'explicitier et de construire le sens des apprentissages, c'est le langage même de l'école qu'on parvient à faire évoluer.

Cela implique cependant de mettre les énergies en commun, de réfléchir collégalement aux problèmes d'apprentissage des élèves et de faire évoluer les pratiques pédagogiques, en acceptant de concevoir les heures de cours de manière totalement différente. Or les enseignants ont du mal à entrer dans l'innovation pédagogique. Ils craignent aussi de ne pas achever les programmes et de perdre leur temps dans des actions différentes de l'enseignement traditionnel. Souvent, ils ont le sentiment d'être exposés au jugement de leurs collègues ou bien au contraire d'être une charge pour eux (au motif des décharges de service accordées), voire de paraître imposer des projets ou d'occasionner un surcroît de travail. Il semble évident que les habitudes professionnelles individualistes, résultat de la formation disciplinaire du corps enseignant, constituent un obstacle sérieux à un travail transversal, interdisciplinaire ou tout simplement collégial, tant les cultures professionnelles sont cloisonnées. On peut dès lors préconiser que le conseil pédagogique devienne le vivier d'un changement culturel aussi profond que possible, afin de dynamiser des perspectives professionnelles transdisciplinaires.

L'individualisation des apprentissages et du parcours de l'élève

La circulaire du 30 mars 2006 reconnaît la diversité des élèves et des voies de réussite qui leur sont proposées et préconise une individualisation de leur parcours afin d'encourager leurs talents. « L'objectif est de donner confiance aux élèves et de supprimer, par le recours à l'aide individualisée, tout redoublement », préconise-t-elle. Or l'individualisation n'est pas au cœur des missions des enseignants supplémentaires ; en revanche, elle définit substantiellement la tâche des assistants pédagogiques. En outre, c'est pour les écoles et non pas pour les collègues qu'est mentionnée une spécificité de l'enseignement individualisé. Il en résulte que l'individualisation s'inscrit dans la remédiation et non dans les situations d'apprentissage au cœur de la classe, c'est-à-dire qu'elle est liée soit au redoublement des élèves les plus faibles soit à l'extraction des meilleurs d'entre eux. Les enseignants sont par conséquent tout à fait démunis devant l'exigence d'une pédagogie différenciée.

Pour pallier cette difficulté, plusieurs réflexions ont été conduites, aussi bien dans les académies qu'au sein de l'inspection générale.

Deux types d'action en ont été déduits : promouvoir l'évaluation des élèves à tous les niveaux d'enseignement (repérage des difficultés, analyse des compétences) et développer des pratiques et des dispositifs pédagogiques personnalisés. Il s'agit par là d'envisager l'individualisation non pas comme une modalité de remédiation aux difficultés que rencontre un élève, mais comme une modalité d'enseignement. Or il se trouve que l'individualisation va de pair avec le travail par compétences, alors même que la notion de compétence est ou bien mal connue ou bien mal appréciée et remise en cause au

niveau du collègue. On se trouve donc face à une situation où il faut certes individualiser un enseignement déterminé, mais où l'on ne sait pas comment interpréter concrètement le fait même d'individualiser. Dans la plupart des réseaux, le terme d'« individualisation » semble simplement synonyme de « travail en petits groupes » d'élèves rassemblés en « aide et soutien ». Mais un professeur peut avoir face à lui un petit nombre d'élèves sans pour autant individualiser les apprentissages qu'il leur propose. De même, la proximité de l'individualisation et de la lutte contre le redoublement ne manque pas d'ambiguïté : on peut faire en sorte qu'un élève accepte une orientation précoce lui évitant le redoublement et subvertir ainsi l'objectif affiché de la politique ambition réussite qui réside dans l'augmentation des orientations vers les filières générales et les études longues.

Par ailleurs, la connaissance du devenir des élèves n'est pas encore satisfaisante. Certes, l'idée est désormais partagée qu'il est nécessaire d'accompagner les élèves issus de RAR dans la suite de leur parcours scolaire. Ainsi, dans l'académie de Besançon, on a pu demander aux lycées généraux et professionnels, « dont les indicateurs montrent une insuffisance en termes de réussite et d'accompagnement », d'établir « un contrat d'objectifs sur trois ans pour les amener à la moyenne nationale ». L'ennui est que la difficulté persiste à établir un lien entre les équipes d'enseignement et d'éducation des collègues et celles des lycées d'accueil.

D'une manière générale, s'il n'est pas souhaitable de proposer aux élèves issus de RAR des dispositifs particuliers à l'entrée au lycée – ce qui pourrait les stigmatiser et ne pas répondre à des besoins identifiés – il importe d'établir une liaison effective entre les équipes enseignantes de tous les établissements assurant le suivi de la scolarité de ces élèves. Ce qui est sûr, c'est qu'il y a toute une réflexion à construire autour de l'évaluation et du diagnostic précis des difficultés individuelles, de l'observation individuelle des attitudes intellectuelles d'un élève et des propositions individuelles que l'on peut faire à partir du diagnostic et de l'observation. Du reste, le concept même d'individualisation mérite d'être discuté en regard des valeurs d'universalité sur lesquelles est fondé le système éducatif français.

L'EPS dans les RAR : un cas emblématique

Dans le contexte du plan de relance de l'éducation prioritaire et de la création en 2006 d'établissements labellisés « réseau ambition réussite » (RAR), la contribution de l'éducation physique et sportive ne permet pas seulement de dresser un tableau de cet enseignement et de ses spécificités, mais aussi et surtout de comprendre ce que les dispositifs, les structures et les emplois RAR lui ont apporté et comment ils l'ont infléchi. En outre, et symétriquement, il est devenu possible de mesurer l'apport de l'éducation physique et sportive

(EPS) à l'éducation des élèves et au fonctionnement d'un établissement intégré dans un RAR. C'est la raison pour laquelle l'inspection générale de l'Éducation nationale a été chargée d'un rapport sur l'enseignement de l'EPS dans les RAR, qu'elle a remis au ministre de l'Éducation nationale en janvier 2008¹.

Le projet pédagogique EPS est une pièce administrative obligatoire depuis une vingtaine d'années. Il est fondé sur une analyse des besoins des élèves et bâti en référence au projet d'établissement, dans les RAR comme dans l'ensemble des collèges. La création des RAR, en 2006, n'a pas toujours requis la réécriture des projets pédagogiques EPS. Quand cependant il y a eu réécriture du projet, les raisons en ont été diverses. L'objectif était de s'adapter à un contexte éducatif en évolution, de mieux correspondre au projet RAR, de présenter une contre-culture à des élèves qu'on cherche à éloigner de leurs habitudes de vie locales, urbaines ou oisives ou bien encore de répondre à des contraintes ponctuelles comme la création d'une section sportive scolaire.

Projets et transformations

Quand elles existent, les modifications affectent discrètement les contenus d'enseignement de l'EPS. Un premier effort est accompli au niveau de la reformulation des exigences disciplinaires, plus fréquentes que l'évolution des contenus eux-mêmes. Dans ce contexte, les équipes professorales se focalisent sur l'éducation à la citoyenneté ou même l'éducation à l'hygiène. Elles s'emploient également à permettre aux élèves non seulement de réussir leur parcours, mais surtout de prendre conscience de cette réussite, ce qui se traduit souvent par une modulation des modes et des grilles d'évaluation. Exceptionnellement enfin, il arrive que l'EPS participe à un projet interdisciplinaire portant sur des apprentissages transversaux et contribue à la maîtrise et à la précision d'un vocabulaire que chacun mettra en œuvre dans sa discipline propre. D'une manière générale, les enseignants qui veulent explicitement transformer les contenus d'enseignement font plus souvent évoluer les formes d'organisation du travail pédagogique, la formulation des contenus et des objectifs, les règles de vie qu'ils imposent que les contenus d'enseignement à proprement parler.

Pourtant, les contenus d'enseignement évoluent en même temps que se renforcent les apprentissages méthodologiques et que se modifient les processus d'évaluation. Dans cette logique, les coordonnateurs déclarent remettre en cause leur démarche et leur méthode d'enseignement pour améliorer la clarté des propos qu'ils tiennent à leurs élèves ou pour changer les modalités d'organisation du cours et de la classe.

1. *L'enseignement de l'EPS dans les réseaux ambition réussite*, IGEN, janvier 2008.

Il ressort des questionnaires analysés par la mission d'inspection que les projets EPS sont plutôt bien articulés au projet d'établissement et au projet RAR même si, trop souvent, ceux-ci restent plutôt réfractaires aux propositions interdisciplinaires ou méthodologiques émanant de l'EPS. Il semblerait, dès lors, que les projets EPS portent plus souvent sur les structures d'enseignement que sur l'apprentissage proprement dit.

L'EPS enseignée

Un tiers des équipes ayant répondu au questionnaire qui leur a été soumis déclarent s'être saisies du « droit d'expérimenter », conformément à l'article 34 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École. La notion d'expérimentation ne doit pas être prise dans son sens le plus technique, car elle désigne principalement des tentatives diverses pour motiver les élèves, leur donner de meilleures conditions de travail ou améliorer leur comportement. Ce qui est toutefois remarquable, c'est que presque toutes les variables définissant l'enseignement de l'EPS sont susceptibles d'être ainsi manipulées : regroupement des élèves, nombre d'enseignants encadrant un groupe, horaires et organisations, partenariat avec un intervenant extérieur, mise en place d'une section sportive scolaire, etc. Il en résulte que, si les enseignants ne sont pas des expérimentateurs au sens strict du terme, ils témoignent d'un intérêt profond pour leurs élèves, d'un grand dévouement et d'une singulière capacité de remise en question de leurs pratiques professionnelles.

Parmi les variables de l'enseignement de l'EPS, on s'intéressera tout particulièrement aux activités physiques, sportives et artistiques (APSA). La programmation ou parfois la suppression des APSA s'inscrit dans une stratégie pédagogique globale. Les enseignants modifient leur projet, parce qu'ils souhaitent « élargir la culture de leurs élèves » ou trouver des voies pour mieux « se conformer aux exigences du socle » ou bien encore favoriser leur réussite sportive et stimuler leur motivation. En fonction des contextes, les modifications apportées aux APSA peuvent constituer en elles-mêmes des solutions d'adaptation aux contraintes locales. Ce qui est sûr, c'est que les activités physiques et sportives proposées aux élèves tendent à être de plus en plus diversifiées et que les « explorations » et l'engagement des enseignants sont généreux.

Pour autant, cette attention soutenue portée aux élèves ne suffit pas à faire réformer en profondeur les programmations internes aux établissements. On remarque, par exemple, que les sports d'opposition sont beaucoup plus souvent enseignés que les autres, au détriment notamment des activités de pleine nature et des activités sportives artistiques. Si, parmi les activités nouvellement programmées, l'escalade, la danse ou les arts du cirque sont en bonne place, il reste que ce flux n'est pas suffisant pour combler les déficits préexistants. Or, une redistribution des pratiques permettrait de faire travailler les élèves sur des stratégies de coopération plutôt que d'opposition et

peut-être de mieux intéresser les filles et de lutter contre leur absentéisme, surtout si des formes pédagogiques susceptibles de les retenir sont adoptées pour l'APSA.

Au bout du compte, des rencontres devraient être organisées afin que les équipes d'enseignants d'EPS puissent échanger autour des difficultés qu'elles observent dans les RAR et des solutions à y apporter. L'échelle retenue pour ces rencontres pourrait être le bassin, le département ou l'académie. Déjà existants, les efforts de liaison avec les enseignants du premier degré, en collaboration ou non avec les conseillers pédagogiques départementaux ou de circonscriptions, gagneraient à se prolonger et à s'étoffer. Il est par ailleurs important que les enseignants affectés en RAR puissent disposer d'un regard et d'un accompagnement formatif extérieurs.

Des dispositifs multiples

Les associations sportives

Obligatoire, à l'instar du projet EPS, le projet d'association sportive s'est trouvé modifié dans un tiers des établissements classés RAR. Dans de nombreux cas, les enseignants ont remplacé une ou plusieurs activités sportives par une ou plusieurs autres, selon des logiques du reste peu apparentes et qui semblent faire écho à des préoccupations locales ou à des objectifs déterminés. Sans qu'il soit possible de dégager une tendance générale, on remarque que les modifications apportées aux projets préexistants conduisent à une diversification de l'offre sportive proposée. Les enseignants affirment qu'ils modulent cette offre pour qu'elle corresponde mieux à la demande ou aux besoins des élèves, pour qu'elle soit plus conforme à leur projet éducatif – c'est-à-dire à leur ouverture sur le monde et à leur formation citoyenne –, pour qu'elle complète mieux la programmation de l'EPS ou qu'elle soit plus en cohérence avec la section sportive scolaire, enfin pour qu'elle corresponde au mieux aux compétences et aux goûts des équipes enseignantes ainsi qu'aux objectifs du réseau et qu'elle concoure à l'intégration des allophones ou à la lutte contre la violence.

À l'évidence, l'offre d'association sportive est nécessairement contextuelle. Certaines équipes d'enseignants parlent par exemple d'aménager leur offre en fonction de ce qu'elles appellent « la plate-forme de district », c'est-à-dire un ensemble de collèges rassemblés dans le but de faciliter et de multiplier les rencontres interétablissements. Les associations sportives s'inscrivent d'ailleurs elles-mêmes dans un environnement social exigeant une grande réactivité de leur part. Effectivement, elles doivent faire face à la concurrence de nombreuses autres activités proposées aux élèves au sein même de l'établissement auquel ils appartiennent, d'une part, à l'extérieur, dans le quartier ou dans la ville, d'autre part. Les équipes EPS jouent avec

cette concurrence en concevant des stratégies soit pour retenir l'attention des élèves, soit pour faire de leurs concurrents d'éventuels partenaires.

Les associations sportives participent donc à la vie des collèges classés ambition réussite. Peut-être leur efficacité est-elle cependant insuffisante. Les problèmes que doivent résoudre les enseignants – problèmes de concurrence, d'emploi du temps, de manque d'enthousiasme ou de participation du public scolaire – sont difficiles à traiter. Il est toutefois manifeste que, dans un tiers des établissements au moins, la politique des associations sportives est offensive et qu'elle s'inscrit dans la dynamique RAR.

Les sections sportives scolaires

Plus de la moitié des établissements classés RAR comportent une ou plusieurs sections sportives scolaires (SSS). On peut cependant regretter que leur mise en place se fasse directement entre le chef d'établissement et tel ou tel club sportif local, sans que les équipes enseignantes de l'établissement soient informées et impliquées. On constate également que la décision d'ouverture de telles sections n'est pas toujours prise au regard des objectifs du projet RAR. Enfin, l'observation des activités proposées montre qu'elles concernent principalement des sports collectifs et d'opposition et que ce sont essentiellement les garçons qui en profitent.

Les raisons de l'ouverture des sections sportives sont variées : quelques-unes sont éloignées des objectifs des RAR, tandis que d'autres les rejoignent. Ainsi, des sections sportives se sont ouvertes pour attirer de nouveaux élèves, amorcer un changement d'image du collège, limiter une érosion des effectifs ou créer pour ainsi dire « artificiellement » une certaine mixité sociale. D'autres, qui préexistaient à la labellisation RAR des collèges, continuent de s'impliquer dans des objectifs pertinents et de s'inscrire dans le paysage scolaire qui est le leur. Quand, en outre, ce sont les équipes EPS qui sont à l'origine de ces sections sportives, non seulement les objectifs éducatifs qu'elles poursuivent sont plus précis, mais ils envisagent en outre des retombées hors du champ sportif. Ils parient, par exemple, sur le transfert d'habitudes d'effort et de rigueur dans la vie scolaire et sociale ou inculquent une morale sportive de fair-play et de respect de l'adversaire, qui contribue à mieux socialiser les élèves et à leur redonner une meilleure image d'eux-mêmes. Globalement, le bilan que les enseignants d'EPS dressent des sections sportives scolaires est positif, tant sur le plan institutionnel que sur le plan éducatif, malgré quelques échecs ou bien un manque de moyens qui limite les initiatives. C'est pourquoi il faut insister sur l'exigence de participation des enseignants d'EPS à la mise en place des sections sportives scolaires et à leur intégration aux stratégies de réussite des élèves, en veillant par ailleurs à en garantir la mixité.

Des structures partenariales

Les dispositifs les plus nombreux sont ceux qui proposent aux élèves des pratiques sportives en dehors des heures de cours. Si les activités physiques de pleine nature et les sports collectifs constituent la plus grande partie de l'offre, certaines pratiques artistiques comme la danse et les arts du cirque, mais aussi le cinéma ou le théâtre tiennent une place tout à fait importante. On remarque qu'il existe également d'assez nombreux dispositifs interdisciplinaires, labellisés ou non, qui traduisent la collaboration d'enseignants des sciences de la vie de la Terre, de mathématiques ou de français. Souvent locales et par voie de conséquence très variées, les offres visent à construire du sens pour l'élève, à lui fournir des éléments plus concrets pour renforcer sa motivation et même à l'aider à acquérir les connaissances et les compétences du socle commun.

Aussi variés soient-ils, ces dispositifs sont financés de multiples façons. Généralement, les équipes EPS ne profitent guère des budgets ou des dotations supplémentaires afférents aux RAR. Il leur arrive en revanche d'obtenir des subventions allouées par les collectivités territoriales, les rectorats, leur établissement même ou bien par des sponsors et des organismes privés. Parfois, elles sont aidées par des partenaires avec lesquels des projets sont mis en place, notamment des établissements culturels. Les aides apportées peuvent être directes (financement des intervenants, achat de matériel, etc.) ou indirectes (allocation pour des transports gratuits, libre accès à une manifestation, intervention de bénévoles, etc.). Il ne faut cependant pas négliger – et l'on doit même le regretter – qu'en de nombreuses circonstances les enseignants conduisent des projets et les mettent au point sans l'aide de l'établissement, de la ville, du territoire ou de partenaires privés. C'est dire que la mise en place de ces projets demande aux enseignants et aux chefs d'établissement beaucoup d'initiative et de vigilance soit pour tirer parti des offres de services qui leur sont faites, soit pour éviter des partenariats avec des associations ou des personnes dont l'engagement peut être discutable.

En tout état de cause, le travail en partenariat, parfois assorti d'une aide financière appréciée, constitue aux yeux des enseignants une forme d'ouverture particulièrement indispensable aux élèves de RAR. Mis en contact avec des personnes ou des organismes extérieurs, ceux-ci ont accès à des structures et des espaces situés hors de leur quartier. Ils apprennent à les fréquenter et ils y découvrent des pratiques sociales qu'ils connaissent mal. De telles « découvertes » (contacts avec les acteurs du monde du sport ou des loisirs, avec des professionnels au travail, etc.) contribuent à améliorer l'image que les élèves peuvent avoir d'eux-mêmes et à donner sens à leurs apprentissages. Dans un grand nombre de cas, les enseignants d'EPS considèrent que l'apprentissage de comportements citoyens dans un environnement qui n'est pas celui de l'école est indispensable à l'éducation à la citoyenneté de leurs élèves.

Les acteurs de l'EPS dans les RAR

Les enseignants d'EPS

Le nombre de professeurs d'EPS ayant, au sein des RAR, le statut de professeur référent est très faible (à peine 10 % des cas) et leur répartition territoriale très inégale. Cet état de fait est la conséquence de stratégies localement définies par les IA-IPR et les principaux de collège. Le souci d'améliorer les performances des élèves a pour effet de donner la préférence aux professeurs de français et de mathématiques. Mais parfois, si la priorité est donnée au rapport des élèves à l'École, on choisit alors plutôt des enseignants de technologie ou d'EPS, réputés plus efficaces pour motiver les élèves. D'autres stratégies peuvent prévaloir : le choix d'un enseignant pour son charisme, le souci d'éviter de froisser les susceptibilités et de démêler des situations conflictuelles, parfois tout simplement l'appel au volontariat.

La réalité du terrain est donc extrêmement variée. Parfois, le professeur d'EPS tient le rôle de référent, mais non celui de coordonnateur. Dans ces conditions, chacune des deux fonctions est conduite en parallèle l'une de l'autre et donc plutôt mal assumée. Il est possible que les professeurs d'EPS souffrent du déficit de définition de leurs tâches, éparpillées entre la coordination disciplinaire, l'apport supplémentaire d'heures d'enseignement et une forme encore imprécise de travail interdisciplinaire.

Or il s'avère que, si le professeur d'EPS a l'opportunité de tenir le rôle de référent, il a également le souci de se comporter de manière non disciplinaire. Ce point est d'ailleurs corroboré par le fait d'un investissement plus marqué du professeur d'EPS dans un travail d'équipe interdisciplinaire (dans 84 % des cas, contre 35 % quand le professeur référent est un professeur de mathématiques). Les plages horaires réservées aux concertations sont du reste nettement plus utilisées par les enseignants d'EPS que par tous les autres. Il faut à cet égard remarquer que la scolarité des élèves au sein de collèges labellisés RAR ne pourra que se réduire à une succession relativement indépendante de démarches de formation tant que la volonté de construire ensemble un curriculum local, respectueux des programmes, mais adapté au contexte, ne sera pas manifeste et constante ou du moins aussi habituelle qu'en EPS.

Une certaine expérience méthodologique caractérise donc les professeurs d'EPS, dont on peut regretter qu'elle reste méconnue et victime d'un véritable cloisonnement disciplinaire. Le plus souvent, ce sont les professeurs d'EPS eux-mêmes qui ne s'autorisent pas à faire état de leur maîtrise de la démarche de projet. Mais il existe incontestablement un certain aveuglement de la part des enseignants des autres disciplines. Il serait donc souhaitable que les équipes de direction parviennent à passer d'une vision cloisonnée de l'enseignement, dans sa globalité, à une vision collaborative des disciplines et à faire ainsi progresser le travail en équipe.

Les IA-IPR d'EPS

Pour un total de 254 collègues labellisés RAR, on décompte 27 IA-IPR d'EPS pour assurer la mission d'IA-IPR référent. Ces inspecteurs envisagent leur mission de manière résolument interdisciplinaire et ne se cantonnent pas à définir la réussite de l'élève par ses prestations dans les seules matières évaluées. Malheureusement, le nombre des inspections croisées ne s'est pas encore généralisé ni par conséquent le décloisonnement des regards. On se limite, dans de nombreuses circonstances, à une observation discrète des disciplines isolées les unes des autres et dont on n'envisage en conséquence pas les mécanismes de liaison réciproque.

Si, dans leur ensemble, les IA-IPR d'EPS déclarent remplir leur rôle de référent avec satisfaction, les modes d'implication dans les RAR varient suivant les lieux et parfois au sein d'une même académie. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord, le rôle de référent constitue une charge supplémentaire de travail assez lourde. Ensuite, les actions entreprises peuvent n'être pas conduites suffisamment en profondeur par les principaux, souvent contraints d'œuvrer dans l'urgence. En outre, dans certaines situations conflictuelles, ils peuvent être tenus à l'écart par le principal « président du comité exécutif ». Enfin, le travail préparatoire à l'accompagnement des équipes enseignantes est assez souvent insuffisant et interdit une coordination sereine des équipes enseignantes.

Pilotage et suivi académiques

Les RAR dans la politique académique

La question qui se pose à l'observateur est de savoir quelle place occupent les RAR dans l'affichage d'une politique académique. Y a-t-il également cohérence entre la volonté politique de l'académie et sa déclinaison pratique ?

L'examen de la situation dans plusieurs académies, parmi lesquelles celles de Rouen, Créteil, Paris ou Grenoble, fait apparaître qu'il n'y a pas de corrélation entre l'importance numérique des RAR dans une académie et l'engagement du projet académique dans le soutien de la politique ambition réussite. En revanche, il existe une grande cohérence entre la place qui est faite à cette politique dans le projet académique et la précision des missions attendues des corps d'inspection dans le programme de travail académique (PTA). Ainsi, par exemple, on trouve dans le projet de l'académie de Besançon, qui ne compte pourtant que trois RAR, une affirmation nette du souci de la réussite scolaire pour tous et corrélativement une redéfinition très précise et effective, en mai 2009, des zones d'éducation prioritaire. On observe de la sorte que l'impulsion marquée par le projet académique en direction de

l'éducation prioritaire est forte, malgré le poids relativement faible des RAR. À l'inverse, la politique ambition réussite n'apparaît pas particulièrement dans le projet de travail de l'académie de Créteil et les RAR, qui y sont pourtant au nombre de 21, y occupent une place banalisée, notamment dans la détermination des missions dévolues aux IA-IPR.

Au niveau académique, l'impulsion et le soutien donnés à la politique ambition réussite se mesurent également dans les lettres de rentrée du recteur et des inspecteurs, par la place qui lui est réservée sur le site internet académique ou encore au nombre de séminaires ou de journées d'études qui lui sont consacrés. À cet égard, le site de l'académie de Besançon est, encore une fois, exemplaire, parce qu'il se présente à la fois comme un lieu de communication et comme un outil de pilotage. Dans le même ordre d'idées, l'académie de Caen a, depuis 2007, organisé un certain nombre de séminaires consacrés aux RAR, dont elle a également publié les actes. Ailleurs, ce sont des réunions rassemblant les enseignants d'éducation prioritaire et des intervenants extérieurs, par exemple des inspecteurs généraux. Ou alors, comme dans l'académie de Rouen, une abondante communication écrite consacrée à l'évaluation ou au fonctionnement des RAR témoigne de la dynamique prioritaire d'une politique. Ainsi, d'une manière générale, l'expression de l'intérêt du recteur pour la politique ambition réussite de son académie pèse pour beaucoup dans l'affichage de ses priorités, que l'on retrouve tant dans le projet académique que dans les diverses manifestations auxquelles il donne lieu.

Le pilotage du dossier RAR

Dans certaines académies, comme celles de Rouen, de Montpellier ou d'Aix-Marseille, la responsabilité du pilotage des RAR incombe à un IA-IPR. Les tâches liées à ce pilotage sont multiples et prennent une part de temps considérable. Il faut, en effet, élaborer le versant spécifique RAR du plan académique de formation ; visiter chacun des réseaux de l'académie ; animer ou participer à des groupes de travail académiques ; intervenir comme formateur de l'École supérieure de l'Éducation nationale (ESEN) devant les néotitulaires ; prévoir des procédures régulières d'évaluation ou encore assumer la responsabilité éditoriale des pages Web consacrées à l'éducation prioritaire sur le site académique, etc. Il ressort assez clairement de cette diversité que le poids des personnes dans la mise en œuvre de la politique ambition réussite est considérable.

Dans certaines académies, où le nombre des RAR est de moindre importance, le pilotage n'est pas assuré par un IA-IPR, mais par un inspecteur de l'Éducation nationale (IEN) ou un inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale (IA-DSDEN). C'est le cas par exemple dans l'académie de Toulouse, où il a été décidé de structurer plus fortement l'impulsion académique aux RAR par la création d'un groupe

d'encadrement composé de membres des corps d'inspection territoriaux et d'équipes de direction. La connaissance du terrain – et en particulier des principaux de collège et des IEN – constitue un atout majeur de l'impulsion d'une dynamique nouvelle ou d'une réorganisation de la carte académique de l'éducation prioritaire. Du même coup, il n'est pas sûr que la décision de confier systématiquement le pilotage des RAR à un IA-IPR soit pertinente. Aussi faut-il peut-être insister sur la place parfois très importante que peuvent prendre en la matière les IA-DSDEN dans l'académie.

Il existe également des académies, comme celles de Rouen ou de Nantes, où le pilotage des RAR est au moins partiellement confié au centre académique de ressources pour l'éducation prioritaire (CAREP), qu'il soit ou non intégré à d'autres structures et dispositifs. La question qui est alors posée est celle de l'efficacité du pilotage et de l'animation des RAR, amplifiée ou, au contraire, contrariée par la présence d'une instance comme celle du CAREP ou de ses avatars. Il arrive, en effet, que le travail de suivi informatif et statistique ne soit pas alors assuré par le chargé du dossier ou bien que la visibilité des RAR soit insuffisante dans les espaces institutionnels prévus pour l'assurer. Il est vrai que si les CAREP gênent le pilotage académique, c'est également parce que ce pilotage est mal défini ou mal organisé. Les CAREP, centres de ressources, sont dans nombre d'académies d'une grande utilité, mais leur articulation au pilotage académique du dossier RAR reste une question pertinente et il convient de la résoudre localement.

L'accompagnement des RAR par les corps d'inspection

L'éducation prioritaire figure au programme de travail des corps d'inspection du premier et du second degré. Selon les académies cependant, la collaboration entre les IEN et les IA-IPR peut être irrégulière, déséquilibrée ou ponctuelle. Il semblerait que cette collaboration ne puisse exister que s'il y a un travail à mener conjointement et une volonté commune des IEN et des principaux de collège de donner une place aux IA-IPR référents. En témoigne un constat fait dans l'académie de Créteil, où tous les dispositifs sont envisagés sous le prisme de la continuité des apprentissages : « L'IA-IPR a visité huit écoles du RAR, s'est entretenu avec les directeurs et avec les maîtres ; l'IEN est allé au collège voir les dispositifs du RAR ; les animations sur la liaison école-collège ont été faites en commun en incluant les assistants pédagogiques. » D'une manière générale, il semble très utile d'accroître la collaboration des IEN et des IA-IPR autour d'objets de travail communs.

De fait, la circulaire du 30 mars 2006 demande que les enseignants des réseaux ambition réussite bénéficient d'une présence accrue des corps d'inspection, pour permettre un accompagnement didactique et pédagogique renforcé dans toutes les disciplines. Du coup, dans certaines académies, la politique ambition réussite a occupé une place importante dans le travail annuel du collège des IA-IPR, dont nombre d'inspections individuelles ont traduit

cette préoccupation. Ainsi dans l'académie de Caen, l'inspection individuelle des enseignants du RAR est l'une des priorités. Pourtant, la présence des inspecteurs disciplinaires n'est pas constante au fil des années dans tous les collèges labellisés RAR : ainsi, dans l'académie de Grenoble, on dénombre seulement trois inspections en 2006-2007, cinq en 2007-2008 et quatre en 2008-2009. Le nombre des inspections réalisées est un indicateur important de la présence des IA-IPR dans le dispositif RAR. C'est pourquoi il convient de formaliser les traces écrites des différents passages des inspecteurs dans un collège ambition réussite et d'en garder ainsi la mémoire. Il serait alors possible de dresser un tableau historique du travail du RAR et de déterminer l'origine disciplinaire et l'ancienneté des enseignants impliqués afin de comprendre les conséquences que le mouvement des professeurs peut avoir sur le fonctionnement d'un collège. Ces questions sont clairement liées à celles de la formation, nombre d'enseignants investis dans un collège intégré à un RAR étant de jeunes professeurs sans appétence particulière pour un tel dispositif. On pourrait faire du RAR un des lieux de la formation continue et favoriser des formations interdegrés, ce qui suppose une politique de formation volontariste et nettement affichée au niveau académique.

En règle générale, le positionnement précis et efficace de l'IA-IPR référent dans le RAR suppose sa participation à de très nombreuses activités de terrain, des prises de contact récurrentes avec les principaux des collèges ou les professeurs référents, une fréquentation assidue des travaux du comité exécutif. Il s'agit en somme pour lui de créer et d'entretenir un réseau avec l'ensemble des acteurs du dispositif.

L'accompagnement du RAR représente dès lors une tâche absorbante qui doit être prise en compte dans l'évaluation de la charge de travail qui incombe globalement aux IA-IPR référents. C'est d'ailleurs pourquoi les changements de personne induisent systématiquement un ralentissement de la dynamique qui a pu être créée, car une collaboration soutenue et une culture partagée du premier et du second degré sont des éléments marquants pour un pilotage réussi des RAR. À cet égard, l'une des fonctions de l'IA-IPR référent est de tisser des liens étroits entre les deux niveaux d'enseignement, afin que les enseignants de collège tirent parti de l'expérience de leurs collègues du premier degré et que le regard des responsables du RAR, des groupes de travail académiques ou des responsables du rectorat ne soit pas excessivement braqué sur le collège.

Sur un plan plus spécifiquement disciplinaire, les actions de formation sont essentielles dans les RAR, parce qu'elles doivent toucher à la fois à la didactique de chaque discipline enseignée et à la réflexion générale (et transdisciplinaire) sur la construction des apprentissages. Il faut cependant prendre garde de ne pas tout attendre de la formation transversale alors que la maîtrise didactique des disciplines reste insuffisante, notamment parmi les enseignants nouvellement recrutés. Il importe cependant de nourrir une réflexion commune et croisée des IEN et des IA-IPR autour du *continuum*

pédagogique du RAR, de la maternelle à la classe de troisième : lecture, écriture, calcul, raisonnement, mémorisation, expérimentation, schématisation, etc.

Là où elles ont pu avoir lieu, les interventions conjointes des IEN et des IA-IPR ont présenté un double intérêt. D'abord, elles ont permis de centrer le propos sur le cœur de chacune des disciplines à partir desquelles une interdisciplinarité réelle peut se construire. Ensuite, elles ont manifesté symboliquement et au niveau de l'encadrement ce que l'encadrement lui-même recommande aux enseignants, à savoir un travail en équipe.

Questions d'évaluation

L'animation pédagogique et le pilotage des réseaux ambition réussite sont entièrement dépendants des questions d'évaluation. La mesure des effets obtenus par la politique mise en place est l'outil qui permet de valider les choix pédagogiques opérés dans un réseau, d'abandonner, de poursuivre ou de faire évoluer de tels projets, tout comme de maintenir ou de redistribuer des moyens et de définir une politique spécifique de gestion des ressources humaines. Il est donc essentiel que l'évaluation soit prévue et réalisée. Or, dans le rapport qu'elles consacraient, en 2007, au suivi des RAR, les inspections générales soulignaient : « Peu d'académies ont réellement travaillé leurs indicateurs de difficultés scolaires, peu de réseaux sont capables, au-delà de la citation de tableaux de chiffres, d'en faire un commentaire [...]. L'absence de diagnostic est la défaillance majeure du dispositif. » Les RAR ayant fait bouger les lignes, toutes les académies sont désormais entrées dans une réflexion sur l'évaluation. Pour autant, tandis que certaines ont produit des outils qui leur permettent de dresser des bilans intermédiaires, d'autres s'interrogent encore sur la nature de ces outils. De même, certaines privilégient l'évaluation des résultats des élèves, d'autres celle des réseaux, d'autres encore l'évaluation des enseignements ou des enseignants.

L'évaluation des résultats des élèves

Il est difficile de porter un jugement d'ensemble sur la politique menée dans les RAR à partir de la seule évaluation des résultats des élèves, bien que celle-ci en soit un élément déterminant. Car parler de réussite et de résultats scolaires, c'est prendre également en compte le taux d'absentéisme au sein d'un établissement, l'acceptation de sa politique d'orientation, l'impression de calme et de tranquillité que les élèves peuvent y éprouver ou le sentiment qu'ils ont d'être encadrés et soutenus. Les pratiques d'encouragement mises en œuvre dans un établissement comptent ainsi pour beaucoup dans l'appréciation qu'on peut avoir des résultats des élèves. Ce qui ne signifie pas que

l'examen précis de ces résultats soit indifférent. Certes, il semblerait que les RAR n'en soient pas encore au stade d'une réussite maîtrisée au sens où l'on pourrait faire le lien entre les actions pédagogiques entreprises et les résultats des élèves. Pourtant, on constate dans l'académie de Montpellier, par exemple, que le taux des élèves ayant plus de deux ans de retard à l'entrée au collège ou celui des redoublements au collège marquent une tendance réelle à l'amélioration. Ainsi, on peut globalement estimer que les notes du contrôle continu ou des épreuves subies par les élèves tout au long de l'année scolaire sont à peu près à pied d'égalité avec les apprentissages ayant trait au savoir-être et au bien-vivre.

Deux voies de progression possibles sont du reste ouvertes. La première concerne les résultats des élèves en fonction des niveaux et des champs disciplinaires et implique de comparer les prestations individuelles et les moyennes territoriales ou nationales ; la seconde implique une réflexion didactique accrue sur la base d'une interprétation appropriée de ces résultats. Cette corrélation est très explicitement établie dans un document réalisé dans l'académie d'Aix-Marseille, *Les évaluations à l'entrée en sixième* (septembre 2008), qui considère par exemple que « l'analyse du tableau des pourcentages d'absence de réponse [à telle question] montre à quel point il faut inciter les élèves à surmonter leur crainte de se tromper et à ne pas baisser les bras avant d'avoir essayé ». Il est évident que ce n'est pas la précision statistique des analyses qui importe seule, mais le questionnement qu'elle permet, dans chaque RAR de l'académie, au regard des projets pédagogiques mis en œuvre par le corps enseignant.

L'évaluation des réseaux

L'évaluation des RAR se fait au niveau des réseaux académiques et c'est à partir de questionnaires qui leur sont proposés que l'on peut estimer la façon dont elle est conduite. Les réponses à ces questionnaires sont à ce jour très contrastées. La raison en est que les outils employés pour procéder à l'évaluation des réseaux ne sont pas homogènes à toutes les académies : parfois on s'appuie sur les taux de redoublement des élèves, parfois sur leurs résultats au brevet, parfois encore sur les statistiques de renouvellement des professeurs, etc. Dans l'académie de Paris, par exemple, on insiste sur le pilotage, les aspects organisationnels, les liaisons interdegrés et intercycles, les partenariats, etc. ; dans l'académie de Montpellier, en revanche, on s'intéresse d'abord aux résultats méthodologiques (validation des démarches, recherche d'une posture professionnelle commune, pédagogie différenciée, etc.), puis au comportement des élèves (baisse de l'absentéisme ou du décrochage, confiance et motivation, etc.), enfin à l'attitude des familles (notamment pour ce qui concerne les demandes de dérogation). Le travail d'évaluation peut donc être extrêmement varié et concerner l'ensemble des éléments du dispositif : les élèves, les professeurs référents, les contrats d'objectifs ou les expérimentations en cours.

La réflexion sur l'évaluation d'un réseau vise à permettre une autoanalyse en même temps qu'une formation à l'autorégulation des pratiques. De la mesure du degré d'atteinte des objectifs du contrat, on passe à l'impulsion d'une évaluation avisée et formative. Ainsi, les équipes peuvent se pencher sur la relation qui existe entre les axes prioritaires du contrat et les moyens octroyés ou bien entre les choix opérés par les réseaux et les premiers résultats attendus au point de vue des performances des élèves. En quoi, effectivement, les choix des réseaux ont-ils ou non des incidences directes sur les résultats effectifs des élèves ? Ce qui importe, c'est de mettre clairement en perspective les renseignements fournis par les indicateurs statistiques et leur interprétation critique, afin de parvenir à un réajustement pragmatique de la politique ambition réussite d'une académie.

La qualité d'une évaluation ne tient dès lors pas à l'originalité des outils d'analyse proposés, mais à l'affirmation même d'une volonté d'évaluer, servie par une démarche faisant la preuve, dans sa mise en œuvre méthodique, de l'intérêt que porte l'institution à sa propre politique ambition réussite. Ainsi, de manière tout à fait exemplaire, l'académie d'Aix-Marseille a élaboré un guide méthodologique des réseaux de l'éducation prioritaire, où sont abordés les « indicateurs de pilotage et les axes de questionnement du comité exécutif », « le recensement des pratiques pédagogiques de classe » et « les recommandations académiques issues de l'évaluation intermédiaire des contrats de réseaux ».

Les RAR sont une sorte de miroir grossissant du retard du système éducatif français en matière d'évaluation des établissements. Il n'existe pas – ou il existe peu – d'évaluations externes organisées de façon planifiée et pérenne, tandis que l'autoévaluation des établissements eux-mêmes est quasi inexistante. Pour pallier la difficulté réelle à inventer des outils d'évaluation pertinents des RAR, il est donc sans doute souhaitable de mutualiser les recherches et les propositions des différentes académies : réunies dans un stage national, les équipes d'évaluation des académies pourraient dans un délai relativement court aboutir ensemble à un outil d'évaluation opérationnel.

L'évaluation des enseignements et des enseignants

Dans la tradition française de l'inspection individuelle, le rapport d'inspection peut rendre compte, dans le même acte d'évaluation, de la façon dont le cours se déroule et de la qualité personnelle de l'enseignant. En conclusion d'un rapport, le jugement porté sur l'enseignant, sur son sérieux et son investissement apparaît comme un discours compensatoire au constat fait de la faiblesse des élèves, dont les résultats sont très rarement pris en compte. Or rien n'assure qu'il existe une interaction précise entre l'enseignant, la qualité de son enseignement et les résultats effectifs des élèves. Dès lors, une évaluation de l'enseignement dans la classe, dans son rapport à ses destinataires spécifiques peut et, sans doute, doit être substituée à la simple inspection

individuelle de l'enseignant. Une évaluation de l'enseignement *in situ*, en fonction des élèves et du contexte scolaire tels qu'ils sont ; un dialogue avec l'évaluateur présent dans la classe, à même de situer cet enseignement dans la logique d'ensemble du système ; une conscience claire des échéances : telles sont les conditions optimales d'une amélioration de l'efficacité de l'enseignement, qu'il faut concevoir dans la durée et qui requiert donc une cohérence professionnelle et collective sans faille.

La question de l'inspection

Une inspection ne doit donc pas s'intéresser exclusivement à la prestation du professeur. Elle doit également s'inquiéter :

- des acquis des élèves et de leur progression depuis le début de leur année scolaire, ce qui impose d'avoir, dès la rentrée, une évaluation précise des connaissances et des savoir-faire accumulés ;
- des procédures d'accompagnement individuel des élèves et de leurs résultats, dans un discours déconnecté de la description de la séance ou des aptitudes pédagogiques et sociales de l'enseignant ;
- de l'enseignement non seulement d'un enseignant en particulier, mais d'une équipe de disciplines, d'une équipe de classes ou de l'ensemble des enseignants de l'école ou du collège.

Dans les académies, l'état de la réflexion sur les particularités de l'acte d'inspection est varié. Pour ce qui concerne notamment l'évaluation des professeurs référents, la question se pose de savoir s'ils continuent d'être référés à un champ disciplinaire précis où s'ils s'inscrivent au contraire dans une pédagogie générale et transférable d'une discipline à une autre. Du même coup, la question se pose également de savoir si un inspecteur disciplinaire peut ou ne peut pas inspecter un professeur référent d'une autre discipline que la sienne. Par ailleurs, pour ce qui concerne l'inspection des enseignants d'un réseau, l'accent qui est mis sur leur action dans la classe, sur leur comportement, leur investissement, leurs méthodes et leurs pratiques laisse apparaître un déficit d'appréciation des acquis des élèves. On a donc l'impression que les activités de l'enseignant inspecté ne sont pas appréciées dans leur ensemble ni dans la cohérence de l'ensemble des activités du collège : elles ne sont tout simplement pas « situées ».

Ainsi, pour encourager le professeur, on omet de dresser un bilan du travail des élèves ou de l'efficacité de l'enseignement placé dans son contexte propre. Il en résulte que dans sa tradition, l'inspection ne conforte pas les enseignants dans leurs recherches les plus innovantes, lesquelles interrogent, à terme, la pratique même de l'inspection dans un RAR. Or, dans un collège RAR, la particularité du public accueilli nécessite beaucoup d'inventivité de la part des enseignants, inventivité qu'il faut savoir accompagner, encourager et impulser sans pour autant vouloir imposer des stratégies pédagogiques retenues *a priori*.

Il semble, à cet égard, que le travail d'inspection des IA-IPR d'EPS, tout particulièrement, présente une certaine forme d'originalité. Comme leurs collègues des autres disciplines, ces derniers s'attachent à évaluer la leçon des professeurs sur un plan principalement didactique et avec leurs préoccupations méthodologiques propres. Toutefois, moins attachés que d'autres à la seule analyse du déroulement du cours, ils privilégient sa mise en cohérence avec le contexte, l'analyse qui est faite de phases-clés et regardent quelle peut être l'activité des élèves en regard de l'activité de l'enseignant. On remarque en revanche une absence systématique de référence aux résultats des élèves : à ce jour, aucun rapport ne définit le contexte de performance de l'établissement ou de la classe, ce qui relativise en conséquence la performance de tel ou tel élève dans la leçon observée. En outre, les témoignages sur la trace de l'activité de l'élève ne sont que rarement formalisés en termes de bilan entre des acquisitions visées et observées. On peut en conclure que les enseignements des professeurs sont mieux valorisés que les apprentissages des élèves. Enfin, il apparaît qu'à peine un quart des rapports d'inspection font explicitement référence au contexte RAR des établissements, quoiqu'ils soient bien plus nombreux à référer la prestation du professeur au projet d'établissement et notamment sa pertinence eu égard à des objectifs définis de manière pluridisciplinaire.

Tout en inspectant, tout en participant à des inspections globales et croisées ou à des évaluations d'établissement, tout en étant aussi respectueux des programmes que leurs collègues, les IA-IPR d'EPS jouent des partitions parfois différentes de celles de ces derniers – en accentuant par exemple leur attention au travail d'équipe – du fait des particularités de la discipline, d'une part, et de la forte adaptation de l'enseignement aux particularités locales qu'ils encouragent, d'autre part.

Une réflexion désormais ouverte

L'importance de la réflexion didactique dans les disciplines est cruciale. Cette réflexion ne concerne pas simplement la façon dont une discipline en particulier fait l'objet d'un apprentissage spécifique. Plus profondément, la question est posée de savoir comment la didactique d'une discipline peut rencontrer celle d'une autre discipline pour la compléter, la réorganiser, la stabiliser et prolonger un apprentissage, une connaissance, une compétence.

À travers la communauté éducative des RAR, l'appréciation des disciplines est variée. Par exemple, il semble qu'on ne fasse pas assez confiance aux apprentissages qui composent le cœur de l'EPS et contribuent incontestablement à aider les collégiens à se construire, principalement parce qu'ils touchent au développement physique de l'adolescent ou à la maîtrise gestuelle et émotionnelle du corps. Peut-être les enseignants d'EPS sont-ils parfois trop « pudiques » pour faire valoir leurs compétences ? Peut-être l'école est-elle encore réfractaire à l'éducation physique et sportive ? En tout état de cause, une mutualisation des expériences des équipes d'EPS serait souhaitable, afin de mieux élucider ce qu'elles font et de mieux le communiquer.

Il est nécessaire, d'une manière plus générale, de conduire une réflexion plus poussée sur le positionnement des corps d'inspection, dont l'intervention devrait être plus innovante que simplement bienveillante et porter sur une équipe disciplinaire ou un projet plutôt que sur un seul individu. Très présents sur le terrain, les IA-IPR ont un rôle à jouer pour faire évoluer les pratiques en vue d'une meilleure réussite des élèves. Les formations continues qu'ils peuvent proposer aux enseignants doivent être plus nombreuses et mieux s'ajuster au travail des chercheurs. Et, de même que les enseignants, toutes disciplines confondues, doivent accepter de s'interroger sur la « productivité » de leur action et non seulement sur leur projet, mais sur les effets résultant de ce projet, de même les inspecteurs devraient accepter de parler clairement des acquis des élèves et d'examiner la performance de l'enseignement proposé et non pas se contenter de dire ce que le professeur fait ou ce qu'il est.

La perspective est exigeante en termes de réflexion ; elle comporte aussi des risques, car elle est porteuse de mécontentement. Car si une méthode d'enseignement se révèle inefficace, parce qu'elle est inadaptée aux élèves, il faut alors décider de ne pas la poursuivre, de ne pas se contenter d'innovations pédagogiques provenant des seuls enseignants volontaires, mais d'engager des équipes entières (de disciplines, de niveaux de classe, d'école, de collège, de l'ensemble d'un RAR) dans une démarche résolument nouvelle. L'évaluation des RAR, l'évaluation des établissements ne peuvent pas faire l'économie d'une évaluation des enseignements.

L'accompagnement éducatif

Les inspections générales ont suivi la mise en place de l'accompagnement éducatif, décidé pour l'année scolaire 2007-2008 dans les collèges relevant de l'éducation prioritaire. Les objectifs du rapport ¹ auquel ce suivi a donné lieu étaient doubles : premièrement, étudier la façon dont s'est mise en place une série d'actions regroupées sous le terme générique d'« accompagnement éducatif » ; deuxièmement, au-delà du simple constat, mener une analyse prospective pour préconiser des mesures ayant vocation à être généralisées à tous les collèges publics et privés sous contrat. Le rapport dresse ainsi un bilan d'ensemble de l'accompagnement éducatif. Par ailleurs, ses analyses tiennent compte du fait que la culture des établissements de l'éducation prioritaire est sensiblement différente de celle de la plupart des établissements scolaires.

Mise en place et organisation

Plusieurs types de dispositifs préexistaient à la mise en place de l'accompagnement éducatif en 2007-2008.

Créée en 1991, l'opération *École ouverte* a été lancée en vue d'ouvrir les collèges et les lycées, pendant les vacances scolaires, aux jeunes et aux enfants des écoles élémentaires ne partant pas, ou peu, en vacances. Depuis, elle vise à lutter contre l'exclusion, à favoriser la réussite scolaire et à mieux intégrer les futurs citoyens. C'est pourquoi la priorité y est donnée à des jeunes fréquentant les établissements de quartiers prioritaires ou sensibles et qui sont en difficulté scolaire. Par ailleurs, depuis le début des années 1980, il existe plusieurs modalités d'accompagnement à la scolarité, notamment à l'intention des élèves des écoles, collèges et lycées des ZEP. Depuis la rentrée 2005, le dispositif dit de « réussite éducative » s'attache lui aussi, de la maternelle à la fin de la scolarité obligatoire, à faire repérer et accompagner par des équipes pluridisciplinaires les jeunes qui présentent des signes de fragilité. En raison de cette diversité de dispositifs, une mise à plat de l'offre éducative a paru nécessaire, d'autant qu'on a pu émettre des réserves sur la

1. *Mise en place de l'accompagnement éducatif*, IGEN-IGAENR, juillet 2008.

capacité de certains enseignants à renouveler leurs pratiques pédagogiques, notamment en termes de remise en confiance des jeunes en difficulté.

Dans les régions et les départements, il existe des actions péri-éducatives multiples et de qualité variable. Dans le premier degré, certaines communes s'investissent d'autant plus dans l'activité éducative que la garde des enfants est une préoccupation forte des parents. D'une manière générale, les mairies insistent sur l'autonomie des communes en matière de prise en charge des élèves après l'école et souhaitent privilégier leurs propres actions, payantes, au détriment des actions gratuites de l'État, au motif d'une meilleure durabilité. L'association des maires de France (AMF) et l'association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV) expriment le souhait d'un véritable partenariat, associant les collectivités locales à la réflexion que l'Éducation nationale conduit en amont de ses décisions.

Les associations traditionnellement proches de l'enseignement public ont, quant à elles, adopté une attitude positive à l'égard du dispositif de l'accompagnement éducatif. Toutefois, elles se sont parfois vivement étonnées qu'une prescription concernant une politique d'accompagnement des élèves en dehors du temps scolaire ait été prise par le ministre de l'Éducation nationale sans concertation préalable avec les collectivités territoriales. Par ailleurs, et sur le fond, elles se sont inquiétées de ce qu'elles ont appelé une « scolarisation des temps éducatifs » : pour beaucoup d'élèves, le temps passé à des activités physiques, artistiques, culturelles ou à faire leurs devoirs peut être interprété comme de « l'école en plus », alors même qu'ils sont d'ores et déjà en situation d'échec scolaire. Beaucoup d'associations ont insisté pour que l'articulation entre l'école et les projets éducatifs locaux et les projets d'établissement devienne plus étroite. D'autres, habituées à corréler l'aide aux devoirs et l'aide à la parentalité, ont exprimé la crainte de perdre le contact avec les familles et d'avoir du mal à détecter leurs besoins. Il existerait donc un risque que certains partenaires associatifs ne se lassent et ne se désengagent purement et simplement des dispositifs destinés à encourager les activités de l'accompagnement éducatif.

Une question de critères

Dans ce contexte, l'organisation de l'accompagnement éducatif a reposé sur des choix dont les critères ont varié, sur le plan géographique aussi bien qu'en fonction du passé des établissements. Un discours d'accompagnement à la fois volontariste et ouvert a généralement permis de définir certaines priorités, notamment pour ce qui concerne l'aide aux devoirs. En effet, l'accompagnement éducatif s'inscrit dans une démarche nouvelle, qui vise tout à la fois à favoriser l'égalité des chances et à répondre à la demande, émanant des familles, d'un accueil des enfants en dehors du temps scolaire. On remarque à cet égard qu'il y a fréquemment eu un retraitement des

dispositifs préexistants ou un changement dans leur appellation pour les inscrire dans un cadre nouveau.

Sur un plan pratique, les responsables des établissements scolaires se sont prioritairement occupés de recruter des professeurs et des intervenants sur la base du volontariat. Globalement, en effet, le principe de l'accompagnement éducatif n'a suscité aucun rejet de la part du corps enseignant, même si la rapidité de la mise en œuvre a entraîné certaines critiques, notamment des personnels syndiqués, au motif d'un glissement potentiel des moyens en postes vers des heures supplémentaires. Une proportion suffisante, sinon satisfaisante, de professeurs de collège ont accepté de participer à ce dispositif. De nombreux professeurs des écoles sont également intervenus pour l'aide aux devoirs et aux leçons en sixième ainsi que des membres des équipes de la vie scolaire, parfois des personnels administratifs, voire des enseignants retraités ou même, en de plus rares occasions, des chefs d'entreprise. À cet égard, on peut regretter que la concertation soit restée relativement limitée avec les partenaires extérieurs pour lesquels, d'ailleurs, un certain nombre de problèmes se posent, liés à leur statut et à leur qualification. Un contrôle *a priori* des compétences des intervenants extérieurs est indispensable et ne doit pas se limiter à l'examen des diplômes, des attestations de formation ou à l'évaluation de leur expérience professionnelle. Il est par conséquent souhaitable, au total, d'associer les équipes éducatives au choix des structures d'accueil et des intervenants partenaires ainsi que de mettre en place des formations communes aux différentes catégories de personnels concernées.

Des familles et des élèves fragiles

Si, de leur côté, les élèves et les familles ont accueilli favorablement la mise en place de l'accompagnement éducatif, il s'avère que la prise de contact avec eux a été hésitante et que l'information qui leur a été fournie est parfois demeurée incertaine. Souvent, plusieurs lettres ont été nécessaires pour informer les familles du dispositif existant, soit parce qu'elles étaient rédigées en termes trop techniques, soit parce que les explications concernant le dispositif de l'accompagnement éducatif ou la description des activités proposées étaient insuffisantes. Il est vrai qu'il était extrêmement difficile d'évaluer précisément le nombre des élèves concernés, dans la mesure où les listes établies par les inspections académiques et communiquées à la direction générale de l'enseignement scolaire étaient purement prévisionnelles. Par ailleurs, le mode de calcul des élèves concernés a fortement varié d'un établissement à l'autre. Les élèves ont donc continué de s'inscrire pendant tout l'automne 2007 et jusqu'au mois de décembre. On peut ainsi estimer à environ 25 % la proportion des élèves des collèges s'étant effectivement inscrits à l'accompagnement éducatif.

Néanmoins, on doit déplorer une assiduité irrégulière, favorisée par un contrôle incertain des présences et des absences, et des désaffections

qui se sont amplifiées au troisième trimestre et ont principalement touché l'aide aux devoirs et aux leçons et, dans une moindre mesure, les activités liées à une démarche de projet (expositions, pièces de théâtre, etc.). Cette érosion régulière, le flottement qu'a accusé le dispositif, puisqu'il n'a pas toujours touché les élèves les plus en difficulté, peuvent être dus, au moins partiellement, au principe du volontariat auquel il était adossé. On pourrait donc être tenté de remettre en cause un tel principe et de choisir la simplicité, en désignant les élèves susceptibles d'en bénéficier. Mais ce serait ainsi revenir à un système qui, en isolant les élèves en difficulté et en les étiquetant abusivement, contribuerait à les marginaliser et à les persuader davantage de leurs propres insuffisances. Plutôt qu'une opportunité, l'accompagnement éducatif serait alors perçu comme une sanction et perdrait une grande part de son efficacité.

Un devoir d'information

Il serait possible de pallier ces difficultés en expliquant mieux les différentes offres éducatives liées au dispositif de l'accompagnement et en le faisant connaître davantage. Il s'agirait de mieux préparer les réunions d'information en liaison avec les professeurs principaux, les travailleurs sociaux et des intervenants associatifs ; de contacter suffisamment à l'avance les partenaires extérieurs à l'école ; de limiter le nombre des élèves dans chaque groupe de travail et d'assurer en même temps un contrôle systématique des présences et des absences ; de moduler les activités en fonction de la période de l'année scolaire ; de réaménager le principe du volontariat en le généralisant et en incitant les élèves qui en ont le plus besoin à s'inscrire ; enfin, de veiller à ce que leurs activités proprement scolaires, culturelles et physiques soient correctement équilibrées. À cet égard, il importe à la fois de ne pas les saturer de devoirs qui occuperaient la totalité du temps consacré à l'accompagnement éducatif et de ne pas faire se succéder mécaniquement des activités disparates et déconnectées les unes des autres. Il faut au contraire ménager des pauses entre le temps scolaire et celui de l'accompagnement éducatif, stabiliser les groupes de travail et d'activités et répartir le mieux possible les devoirs sur l'ensemble de la semaine.

Outre que la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif a entraîné pour les personnels de direction, et notamment les principaux, une charge de travail supplémentaire, des difficultés ont surgi dans l'organisation générale du dispositif, qui étaient liées à la difficile question du retour des élèves chez eux. On a tenté à cet égard plusieurs palliatifs : terminer l'accueil éducatif au moment du passage des cars de ramassage scolaire, mettre en place des formes de covoiturage, externaliser le dispositif d'accompagnement éducatif dans les communes de résidence des élèves ou encore intégrer des actions d'accompagnement éducatif dans les « trous » des emplois du temps des élèves. Aucune de ces solutions n'est totalement satisfaisante. Par conséquent,

il importerait d'engager des négociations avec les conseils généraux, pour faire évoluer leur position au regard de la gestion du ramassage scolaire, de multiplier les points d'accueil de l'accompagnement éducatif en fin de journée ou, enfin, de permettre une répartition du dispositif sur l'ensemble de la journée scolaire.

Par ailleurs, des doutes ou des interrogations ont fréquemment été formulés sur la capacité de l'administration à faire face au coût d'une généralisation du dispositif de l'accompagnement éducatif. Ces doutes ont de surcroît été alimentés par le mécontentement que suscite parmi certains personnels la déconnexion de leur statut administratif et de leur rémunération effective, souvent alignée sur le taux horaire des intervenants extérieurs. L'administration centrale devrait par conséquent communiquer plus amplement auprès des chefs d'établissement et lancer une véritable réflexion sur la rémunération des non-enseignants aussi bien que sur celle des intervenants extérieurs.

Pilotage et contenus pédagogiques

La rapidité avec laquelle la décision de mettre en œuvre l'accompagnement éducatif a été prise a fait que le pilotage pédagogique en a été limité. Or il paraît indispensable qu'un tel pilotage soit réellement mis en œuvre. Trop rarement assurée, la concertation entre les professeurs et les autres catégories d'intervenants doit être privilégiée. Il est, en effet, évident que l'aide aux devoirs et aux leçons, les pratiques artistiques et culturelles et même les activités sportives appellent, pour trouver leur pleine efficacité, une réflexion d'ensemble et des approches spécifiques, tant au niveau académique qu'au niveau national. Il importe donc de mobiliser les corps d'inspection et les responsables de l'action culturelle dans les académies, d'élaborer un dispositif national de formation ainsi que des documents d'accompagnement, de mettre en place un espace spécifique d'échange des pratiques et d'inciter enfin les chefs d'établissement à organiser des concertations régulières entre les différentes catégories d'intervenants au sein du dispositif.

Quand on observe les contenus pédagogiques de l'accompagnement éducatif mis en place, on remarque un certain déséquilibre entre l'aide aux devoirs et aux leçons, qui occupe environ 60 % de l'activité proposée, l'ensemble des pratiques artistiques et culturelles, qui vaut pour environ 30 % de cette activité, et enfin les pratiques sportives, qui n'en concernent que 10 %. De manière très marginale, on note que quelques activités sont proposées autour des TICE.

L'aide aux devoirs et aux leçons

Laissée à l'appréciation des établissements, la durée réelle de l'aide aux devoirs et aux leçons a souvent été considérée comme « réglementaire », c'est-à-dire devant correspondre à des normes ; elle n'a par conséquent pas été très efficace. De plus, le choix fréquent de rassembler d'importants groupes d'élèves dans des locaux relativement vastes a été davantage propice au bruit et à la confusion qu'au travail et à la sérénité. Enfin, ces plages réservées de travail ont parfois été l'occasion de « faire cours », plutôt que d'aider les élèves soit à faire leurs devoirs et à apprendre leurs leçons, soit à consolider leurs acquis méthodologiques.

La mise en place de l'aide aux devoirs et aux leçons n'en a pas moins été une réelle réussite, pour trois raisons principales. D'abord, elle a majoritairement eu lieu dans des établissements qui avaient déjà développé un tel dispositif par le passé ; ensuite, les enseignants ont plutôt joué un rôle « d'adultes instruits » qu'une fonction de professeurs et d'experts ; enfin, en raison de la dimension d'affectivité qu'a pu acquérir le dispositif, le regard des élèves sur les professeurs, celui des parents sur l'école et celui enfin des professeurs sur les élèves se sont modifiés ou du moins complétés.

Globalement, le dispositif a induit un questionnement sur les notions de « devoir », de « leçon » et « d'aide ». Certaines leçons supposent que l'élève apprenne par cœur, d'autres qu'il soit capable de répondre à des questions ; certains exercices sont des exercices d'application, d'autres d'approfondissement ; les uns et les autres requièrent une recherche documentaire, parfois en amont du cours et parfois en aval. L'aide qu'il est possible d'apporter à un élève est donc elle-même extrêmement variable : elle peut consister à lui faire réciter sa leçon ou à vérifier que l'exercice a été correctement accompli, mais elle peut également consister à s'assurer qu'il a bien compris le travail demandé, à lui faire préciser telle ou telle partie du cours, à consolider son autonomie dans ses propres questionnements, dans ses recherches, dans l'orientation générale qui est la sienne au plan de ses savoirs pris dans leur globalité. Cette rapide typologie montre ce que pourrait apporter une approche plurielle de l'aide aux devoirs, si elle devait se développer et se préciser davantage dans les établissements scolaires. En tout état de cause, on peut espérer qu'elle donne lieu à une réflexion plus vaste au niveau académique et national, ce qui permettrait de mutualiser les pratiques et de confronter les solutions envisageables.

Les pratiques artistiques et culturelles

S'appuyant sur des activités préexistantes, les actions conduites dans les domaines artistique et culturel donnent le sentiment de former un véritable inventaire à la Prévert : club d'échecs, jeux mathématiques, jardinage,

exploitation d'un voyage scolaire, réalisation d'une exposition, atelier scientifique, atelier de lecture, écriture d'un roman, réalisation d'un journal, etc. On n'oubliera ni la pratique théâtrale ni celle de la musique – qu'elle soit assistée par ordinateur ou développée plus classiquement – ni les activités liées au cinéma, les ateliers de sérigraphie, la sculpture sur bois, la visite d'un musée. On observe que, le plus souvent, l'atelier artistique est assuré d'une fréquentation constante et que les élèves s'y passionnent pour le projet qu'ils y ont conçu.

Cependant, alors que les vertus éducatives des pratiques artistiques sont évidentes, dans la mesure où elles amènent l'élève à s'approprier sa scolarité et à mieux se situer dans l'école, celles-ci sont souvent l'objet de représentations fausses (divertissement, animation) et pour cette raison demeurent mal raccordées au dispositif global de l'accompagnement éducatif. Peut-être faudrait-il en conséquence essayer de mieux définir leur périmètre et de marquer plus précisément la différence qu'il y a entre telle pratique relevant de l'expression artistique et telle autre constituant un chemin vers l'art. Un partenariat étroit entre les enseignants et la multitude des intervenants extérieurs – compagnies dramatiques ou chorégraphiques, bibliothèques ou médiathèques, musées, monuments historiques, cinémas d'art et d'essai, etc. – peut aider à une intégration féconde des activités artistiques et culturelles au sein du dispositif de l'accompagnement éducatif.

Les pratiques sportives

Les pratiques sportives proposées aux élèves sont très en retrait par rapport aux autres activités du dispositif de l'accompagnement éducatif. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord, les enseignants d'EPS peinent à trouver une spécificité au volet sportif de l'accompagnement éducatif et, notamment, rares sont ceux qui ont clairement positionné leur atelier comme une « préparation » à l'association sportive scolaire. En outre, le renforcement de l'offre sportive par l'accompagnement éducatif est perçu par nombre d'entre eux comme une concurrence dont souffrirait l'association sportive. Enfin, certains peuvent croire que les intervenants extérieurs risquent de « déqualifier » l'enseignement de l'éducation physique et sportive. Il est vrai que, de surcroît, l'offre sportive correspond assez peu à la demande des familles qui attendent une aide aux devoirs plutôt que des activités physiques.

L'organisation future du volet sportif de l'accompagnement éducatif dépendra largement de la mobilisation et de la dynamique que sauront susciter les acteurs institutionnels. Sans doute faut-il proposer une offre sportive diversifiée et venant compléter les dispositifs existants, mettre en place un partenariat avec les clubs sportifs locaux et lever les doutes formulés par les enseignants sur l'opportunité de construire un tel partenariat de l'école avec les acteurs locaux.

Les TICE

Les TICE représentent un réel potentiel pour l'accompagnement éducatif, mais restent à ce jour assez peu utilisées. Cela s'explique en partie par le fait que les ordinateurs sont souvent rassemblés dans des salles spécialisées (CDI, multimédia) et ne sont donc disponibles que pour un nombre réduit d'actions. Mais l'explication principale est probablement que la majorité des acteurs de l'accompagnement éducatif n'ont pas encore perçu le bénéfice que les élèves peuvent retirer d'un usage pertinent des TICE, tout particulièrement dans leurs efforts pour accomplir leurs devoirs et apprendre leurs leçons. Or les TICE sont réellement un facteur de motivation propre à entretenir effort et assiduité et elles contribuent à diversifier les supports ainsi que les modalités d'apprentissage. Il est, par exemple, possible d'aborder certains points du programme d'une façon différente ou plus attractive ou encore d'apprendre à exploiter des ressources informatiques abondantes et fiables. De plus, elles permettent souvent de disposer d'un outil d'aide à l'analyse des erreurs.

On peut en outre remarquer que, dans le cadre de l'apprentissage des langues vivantes, les outils informatiques offrent les moyens d'une individualisation de l'approche linguistique, souvent indispensable à la résolution des difficultés qu'un élève peut rencontrer dans telle ou telle de ses pratiques langagières. Non seulement les TICE permettent à chaque élève de travailler à son rythme propre, de revenir selon ses besoins sur des exercices de répétition ou à des aides personnalisées et en somme de dédramatiser ses erreurs, mais elles le rendent également plus longtemps autonome et aident les professeurs à mieux gérer l'hétérogénéité des groupes.

Elles permettent en outre de surmonter un défaut paradoxal de l'accompagnement éducatif, celui de l'excès d'assistance au bénéfice des élèves. Grâce à l'usage des médias numériques et du fait d'une meilleure maîtrise de l'information, les TICE devraient concourir à développer l'autonomie, la créativité et l'initiative, non seulement dans une perspective de réalisation personnelle, mais, au-delà, dans la perspective de productions collaboratives et de réalisations collectives. Bien plus, elles font acquérir aux élèves des compétences *a priori* transférables au travail en classe et témoignent d'une potentielle mise en cohérence de l'accompagnement éducatif et de l'enseignement ordinaire.

À l'évidence, l'accompagnement éducatif doit s'efforcer de faire le lien entre le travail accompli dans la classe et les besoins spécifiques des élèves. Si le lien entre ces deux espaces pédagogiques est difficile à établir et à entretenir, l'utilisation des TICE (cahier de textes numérique, espaces de travail collaboratif) peut constituer un atout majeur en vue de son raffermissement.

Un dispositif à consolider

Dans l'ensemble, les élèves estiment que l'accompagnement éducatif dont ils bénéficient les fait progresser. Pourtant, dans le même temps, certains manifestent une impatience qui peut très vite entraîner des formes de découragement et de renoncement. Quoiqu'ils accomplissent le travail demandé – ce qui pour nombre d'entre eux est une nouveauté – il leur arrive d'adopter une attitude consumériste et d'estimer devoir atteindre la réussite de manière mécanique et presque instantanée. Leurs parents les rejoignent d'ailleurs dans de telles attentes, peut-être légitimes quant au fond, mais incontestablement excessives sur le plan de la durée. Pour ce qui est des enseignants, ils constatent, parmi leurs élèves, de réels progrès dans les registres du comportement et de l'organisation du travail, mais leur jugement est moins assuré quand il est question de progrès proprement disciplinaires, en français ou en mathématiques par exemple.

Pour les inspections générales, la consolidation de l'ensemble du dispositif impliquerait d'établir une très forte cohérence entre l'accompagnement éducatif proprement dit, le projet d'établissement et les orientations pédagogiques des diverses disciplines, d'une part ; le projet éducatif local, du quartier ou de la ville, d'autre part. À coup sûr, l'accompagnement éducatif doit être considéré comme un véritable levier, susceptible de faire évoluer le système éducatif, à la fois dans sa composante interne – les pratiques pédagogiques et les représentations qu'elles suscitent – dans ces dispositifs complémentaires – ateliers artistiques, *École ouverte*, etc. – et dans ses relations avec les familles ainsi que les partenaires associatifs et territoriaux.

Réussir, exceller : un horizon de possibles

L'Éducation nationale mobilise de nombreuses ressources à l'intention des familles et des élèves les moins favorisés par les circonstances de la vie, que les raisons en soient économiques, sociales ou culturelles. L'objectif n'est pas simplement de scolariser les jeunes et de leur faire parcourir, bon an mal an, les arcanes d'un système éducatif à la fois exigeant et complexe. Bien au-delà, il est de les y faire réussir, voire exceller.

Apprendre à travailler, acquérir des connaissances, aimer être savant en quelque discipline et maîtriser telle ou telle compétence, cela ne constitue pas une vision abstraite ou idyllique de l'École. Les dispositifs multiples dont la mise en œuvre se poursuit depuis parfois presque deux décennies, pour les plus anciens, attestent du souci de bâtir un édifice éducatif destiné non seulement à tous, en général, mais aussi à chacun, en particulier. C'est très certainement l'ambition du dispositif dit « de la deuxième chance », tout comme celle des « internats de réussite éducative » (IRE) : motiver les jeunes les moins enclins à poursuivre leurs études, leur faire apparaître le sens d'un parcours que beaucoup d'obstacles leur rendent presque infranchissable, ce sont autant d'objectifs tangibles que des établissements scolaires, c'est-à-dire des structures pédagogiques et les hommes qui les animent, parviennent à atteindre. De lourds investissements, principalement en ressources humaines et en talents, contribuent à ouvrir aux plus défavorisés des horizons pédagogiques consistants et favorables.

Mais il y a plus. Coutumes ou traditions, pesanteurs sociales et disparités économiques, les voies d'excellence des lycées et, parmi elles, les classes préparatoires aux grandes écoles, demeuraient il y a encore peu le privilège de quelques-uns. Or la réussite scolaire ne doit pas se concevoir *a minima* et reproduire des partages sociaux que leur pérennisation rend injustes. Qu'il s'agisse des « internats d'excellence » (IE) ou de structures plus nouvelles et encore expérimentales, comme la « classe préparatoire à l'enseignement supérieur » (CPES), l'Éducation nationale met en place des dispositifs destinés à une redistribution authentique des chances d'exceller non seulement dans un parcours scolaire inévitablement arbitraire, mais bien dans « la vie », dont elle contribue ainsi à lisser les aspérités.

Qu'il s'agisse donc de réussite ou d'excellence, les offres éducatives proposées aux jeunes, quelles que soient leurs origines ou leurs ressources, visent à les insérer dans un tissu social dans lequel ils puissent se réaliser

véritablement en actualisant les possibilités les plus riches qu'ils portent en eux-mêmes. C'est une tâche complexe dont il revient aux inspections générales d'évaluer le déroulement et, le cas échéant, de préconiser des modifications.

Les dispositifs de la « deuxième chance »

En 2009, la secrétaire d'État à la politique de la Ville et le ministre de l'Éducation nationale ont chargé l'inspection générale des Affaires sociales et l'inspection générale de l'Éducation nationale d'une mission concernant les dispositifs qui offrent une « deuxième chance » aux jeunes sortis du système éducatif sans aucun diplôme ni qualification. Inscrite dans le cadre de la politique de lutte contre le décrochage scolaire et dans le contexte du développement du réseau des écoles de la deuxième chance, cette mission avait pour objectif de recenser les actions mises en œuvre et leurs structures d'accompagnement, mais dans un périmètre territorial limité qui excluait par exemple les Pays-de-Loire ou le Nord-Pas-de-Calais. Son travail n'a donc pas été exhaustif, d'autant que les écoles de la deuxième chance contactées n'ont pas toutes répondu au questionnaire de la mission ; il aura néanmoins permis de dresser un tableau précis de la variété du dispositif mis en œuvre et de préconiser des méthodes pour améliorer son efficacité, notamment sur le plan pédagogique¹.

Description du dispositif

Un dispositif de la deuxième chance présente au moins quatre caractéristiques principales. Tout d'abord, comme les lycées innovants, il est chargé d'accueillir des jeunes sortis de leur formation initiale, sans qualification ou bien en voie de marginalisation sociale. Ensuite, ses structures ainsi que ses programmes d'enseignement présentent un caractère manifeste de permanence : unité de lieu, équipe pédagogique stable, accompagnement renforcé personnalisé. Le dispositif met également en œuvre une pédagogie intégrée, combinant un ensemble d'activités éducatives et permettant de construire un parcours professionnel : remise à niveau des savoirs scolaires fondamentaux, construction d'un projet personnel et professionnel, préformation professionnelle, formation civique et comportementale. Enfin, l'accès à un tel dispositif repose sur le principe du volontariat, la motivation des jeunes gens accueillis faisant partie des critères de sélection au même titre que les difficultés qu'ils ont pu rencontrer et, en particulier, le « décrochage ».

Une diversité de structures d'accueil

Le décrochage se définit comme l'arrêt d'un cursus en cours : abandon, renoncement, démobilitation devant les efforts que demande l'apprentissage. Il touche des élèves très différents les uns des autres et qui sont tous « en souffrance scolaire » (élèves cumulant les échecs ou dont l'orientation a été mal acceptée, élèves surdoués, non francophones, dyslexiques, accidentés de la vie, etc.). Il existe en France une grande diversité de dispositifs de remédiation ou d'insertion destinés aux élèves décrocheurs :

– les « lycées innovants », créés dès 1982, accueillent à l'heure actuelle une moyenne de mille élèves par an. Reposant sur un travail de groupe et des enseignants qui sont recrutés sur profil et cooptés, ils emploient des outils et des méthodes pédagogiques nouvelles, souvent associées à des équipes de recherche universitaire. Ainsi, par exemple, le pôle innovant de Paris a conduit une réflexion autour de la parentalité et de la place des parents comme acteurs dans l'accompagnement et la réussite personnelle de leur enfant. Ce sont des structures qui permettent un véritable retour à l'école et sont considérées par la plupart des jeunes rencontrés par la mission comme une vraie deuxième chance ;

– les « missions générales d'insertion » (MGI) de l'Éducation nationale apportent, au niveau académique, des réponses en amont aussi bien qu'en aval de la rupture de formation, en mettant en place des actions d'insertion professionnelle. Il importerait, à cet égard, de prévoir un recensement exhaustif de ces dispositifs et de leurs évaluations ;

– les « écoles de la deuxième chance » ont été créées en 1995. Régionalisées et situées en banlieue ou dans les grandes agglomérations, elles sont destinées à répondre à un besoin local. Elles se caractérisent tant par la diversité de leurs pratiques pédagogiques que par leur positionnement local, leur mode de gouvernance ou de recrutement, leur financement et leur public ;

– les « établissements publics d'insertion de la Défense » (EPIDE) ont été créés par ordonnance du ministère de la Défense en août 2005. Ils présentent des caractéristiques spécifiques : l'internat fait partie de leur projet éducatif, les jeunes y reçoivent une formation civique et citoyenne, exercent une pratique sportive régulière et se destinent fréquemment aux carrières de l'armée ; les personnels enseignants sont recrutés dans l'académie du lieu d'implantation et ces établissements délivrent des diplômes tels que le brevet national de secourisme ou le certificat de formation générale (CFG) ; enfin les jeunes y possèdent le statut de « volontaires » et sont rémunérés par la région (340 € par mois) ;

– les « classes préparatoires à l'apprentissage » sont regroupées dans un dispositif d'initiation aux métiers en alternance et forment une passerelle entre l'École et le monde de l'entreprise. Leur efficacité est corroborée par un faible taux de rupture, mais elles n'ont pas encore obtenu la reconnaissance juridique qui leur permettrait d'accueillir des jeunes encore soumis à l'obligation scolaire ;

– les « maisons familiales rurales » proposent, sous le slogan « réussir autrement », des formations par alternance à tous les niveaux de l'enseignement professionnel. Elles forment un réseau qui regroupe 502 associations, présentant de nombreux points communs avec les dispositifs de deuxième chance tels que la technique de l'alternance, la polyvalence des formateurs, l'apprentissage de la vie de groupe et le fait que les jeunes soient acteurs de leur propre formation. Les maisons familiales rurales se caractérisent enfin par une quasi-absence de sélection et par des recrutements diversifiés. Elles n'accueillent cependant pas exclusivement des publics en rupture de scolarité ;

– les « écoles de production » sont des établissements privés d'enseignement technique hors contrat avec l'État, mais reconnues comme centres d'examen par l'Éducation nationale. Elles dispensent des enseignements scolaires dans un environnement professionnel de production, tirant une partie de leurs ressources de leur activité à la fois économique et pédagogique (chaudronnerie, mécanique, travail du bois, etc.). Ces écoles-entreprises participent à la prévention du décrochage scolaire, en mettant les jeunes en situation réelle de production de commandes d'entreprises. L'insertion dans le monde du travail y est donc aussi importante que l'obtention d'un diplôme ;

– les « chantiers-écoles » ont pour objectif de réinsérer les bénéficiaires à partir d'une situation de mise au travail sur une production grandeur nature. Ils sont une étape dans le parcours d'insertion qui permet d'allier production, formation et accompagnement spécifique. Même si certains leur sont en partie dédiés, les chantiers-écoles ne s'adressent pas spécifiquement à un public de jeunes ;

– la formation des « cadets de la République », qui dépend du ministère de l'Intérieur, permet aux jeunes de 18 à 26 ans de préparer, sans condition de diplôme, le concours spécifique de gardiens de la paix. Durant leur formation, les cadets perçoivent une allocation d'études de 600 € par mois et sont logés par l'école ;

– le programme « parcours animation sport » permet à environ 2 500 jeunes de se qualifier pour accéder à un emploi d'animateur ou d'éducateur dans le domaine de l'animation et du sport. Il s'agit d'un parcours qui s'adresse à des jeunes ayant déjà conçu un projet professionnel et devant justifier d'une première expérience dans le domaine de l'animation. Il impose d'être en bonne condition physique et de pratiquer un sport régulièrement ;

– de nombreuses fondations et associations participent à la mission de service public du ministère de l'Éducation nationale et de ministères associés, parmi lesquels des établissements dédiés à des projets innovants, mais néanmoins hors contrat – qu'il s'agisse de lutter contre le décrochage scolaire, de remédier à une situation d'illettrisme, de mener à bien un projet professionnel réaliste, de permettre d'acquérir le permis de conduire pour accéder à un emploi, etc.

Une offre nationale

Comme le dispose l'article L. 111-1 du code de l'éducation, « le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle et d'exercer sa citoyenneté ». Il appartient donc clairement à l'Éducation nationale d'offrir au sein de ses structures une chance de nouveau départ aux élèves dits décrocheurs. Cette politique doit être développée au niveau de chaque académie sous la responsabilité des recteurs. Dans ce contexte, les dispositifs de la deuxième chance s'inscrivent en complément de l'offre de formation initiale. Dans le but de mieux valoriser la participation de l'État, les inspections générales recommandent de créer un nouveau label, *Cap avenir*, qui aurait vocation à regrouper l'ensemble des organismes, des structures et des réseaux de développement des parcours d'insertion et de formation pour des jeunes en situation de décrochage. Une telle initiative aurait le mérite de rendre plus lisible l'action de l'État, tant pour les citoyens que pour les acteurs locaux. Une telle labellisation devrait avoir des effets bénéfiques, en contribuant à la synergie et à la coordination des organismes locaux, voire à la mutualisation de leurs ressources.

Plus précisément, prenant acte que les décrocheurs présentent des profils différents, les inspections générales proposent une politique de raccrochage structurée autour de trois dispositifs : les lycées innovants pour les élèves qui peuvent le plus facilement retrouver le chemin de la formation initiale, les écoles de la deuxième chance ou autres structures similaires pour les jeunes qui doivent être soutenus dans la reconstruction de leur projet professionnel, enfin les établissements publics d'insertion de la Défense pour les jeunes en voie de marginalisation. Ainsi :

- le premier dispositif de cette politique de raccrochage consisterait dans la création de structures implantées dans les murs même des établissements ordinaires, mais dans le but de développer une pédagogie différente et adaptée aux besoins des élèves décrocheurs. Les lycées sont souvent un lieu de mixité sociale ; dans ce contexte, les lycées innovants ont pour objectif de reconstruire chez les jeunes la volonté d'apprendre et de les conduire au niveau du baccalauréat. Ceux qui y sont accueillis bénéficient d'un niveau de qualification suffisamment élevé et d'un réel statut scolaire et se voient attribuer un diplôme. Au vu des besoins, il est souhaitable que soit créé au moins un lycée innovant par département ;
- le deuxième dispositif de la politique de raccrochage rassemblerait les organismes qui, à l'instar des écoles de la deuxième chance, ont vocation à accueillir les jeunes sans qualification et, par dérogation, les jeunes qualifiés ou diplômés dont la qualification ou le diplôme sont inadaptés au marché de l'emploi ;
- caractérisés par l'internat et un travail en profondeur sur la construction de l'identité des jeunes et sur leur comportement – les conditions de séjour étant rigoureuses – les centres EPIDE représentent le troisième et dernier de ces dispositifs dits de la deuxième chance. S'appuyant sur un fort

investissement des équipes au bénéfice des jeunes les plus en difficulté, ces établissements participent à la prévention de la délinquance et représentent parfois une dernière chance d'insertion dans la vie sociale ordinaire.

La mise en cohérence du système

Les différents établissements voués à une politique éducative de la deuxième chance sont rattachés à des autorités de tutelle disparates : le ministère chargé de l'Emploi, le ministère chargé de la Ville, le ministère de la Défense et, bien sûr, le ministère de l'Éducation nationale. Une véritable politique de raccrochage suppose dès lors une clarification préalable des responsabilités des acteurs nationaux, mais aussi locaux, tant au point de vue du développement des structures qu'à celui de l'articulation des différents dispositifs. Plusieurs ministères sont impliqués dans ces dispositifs, mais leur financeur principal devrait avoir la responsabilité de prendre en charge le suivi.

Au plus près des territoires

Le conseil régional est, depuis la promulgation de la loi du 20 décembre 1993, l'acteur-pivot en matière de formation professionnelle des jeunes. Puisque son intervention vise à structurer l'ensemble de l'offre de formation, c'est très certainement lui qui devrait évaluer la pertinence de la création de dispositifs de la deuxième chance. En tout état de cause, la création de tels dispositifs doit résulter d'une prise de conscience locale et de la volonté des acteurs (ceux du territoire, les entreprises, etc.) d'apporter une réponse aux problèmes des jeunes sans qualification. Il paraît évident qu'une large délégation accordée aux acteurs locaux dans la conception et le pilotage de ces dispositifs est indispensable pour permettre un bon positionnement de l'offre et être ainsi en mesure de répondre à des besoins toujours spécifiques.

La mission des inspections générales n'a pas pu évaluer les besoins d'accueil ni en conséquence faire le constat d'une quelconque suffisance ou insuffisance quantitative de l'offre. Comme il existe cependant des établissements publics d'insertion de la Défense qui ont élaboré des critères d'implantation rigoureux, il est utile de s'en inspirer pour assurer la répartition géographique des centres de deuxième chance.

Il n'en reste pas moins qu'il faut lever certains obstacles à la mobilité des jeunes, comme l'éloignement des centres de formation de leur lieu de résidence principale ou le montant insuffisant de l'allocation mensuelle qui leur est versée ou encore, corrélativement, le prix trop élevé des déplacements régionaux. À ces difficultés peuvent s'ajouter certains problèmes de santé que les caisses d'assurance-maladie n'acceptent de prendre en charge que de manière dérogatoire.

Questions de pédagogie

La qualité de la formation des jeunes en situation de décrochage est une donnée cruciale du dispositif de deuxième chance. C'est pourquoi le processus de

labellisation des établissements prévoit que les professeurs qui y travaillent doivent avoir un niveau III *a minima* pour l'enseignement, par exemple, des mathématiques ou du français. D'une manière générale, la qualité de la formation dispensée dans ces écoles repose surtout sur la présence d'une équipe pédagogique motivée, stable et polyvalente. Il conviendrait toutefois de clarifier la rédaction de leur cahier des charges, afin de s'assurer que l'objectif du niveau de connaissances générales à atteindre correspond au moins au socle commun de connaissances et de compétences. À l'évidence, les services de l'Éducation nationale pourraient apporter ici toute leur expertise pédagogique. Pour éviter par ailleurs que les structures labellisées « deuxième chance » ne le soient qu'en vue de percevoir le bénéfice de la taxe d'apprentissage et d'être ainsi financées par voie de subventions, il conviendrait de dissocier la décision d'obtention du label de celles relatives à l'obtention de fonds publics.

Dans la mesure où les établissements publics d'insertion de la Défense sont habilités à délivrer des diplômes tels que le certificat de formation générale ou le brevet national de secouriste, ils participent à l'évidence à la reconstruction de l'estime de soi des jeunes qui y sont formés. Aussi conviendrait-il qu'à leur image, toutes les écoles de la deuxième chance soient habilitées à délivrer des diplômes.

Questions de coût

Les indicateurs de résultat des lycées innovants ne sont pas homogènes et les modalités d'évaluation varient selon les lycées. De ce fait, les résultats obtenus ne sont pas significatifs, étant donné la faible taille des échantillons. Ce qui apparaît le plus clairement, c'est que de nombreux jeunes décrochent des dispositifs de la deuxième chance en cours de formation. Il est par ailleurs incontestable que l'efficacité de ces dispositifs ne peut être réellement appréciée qu'à travers l'examen des parcours professionnels durables de ceux qui en ont été les bénéficiaires. Pourtant, ils génèrent de substantielles externalités positives de nature sociale, politique et économique, bien que le montant des économies réalisées ne puisse être aisément évalué. Pratiquement, le coût moyen annuel d'un élève en formation dans une école de la deuxième chance est estimé à 4 900 €, mais il existe une forte variation du coût selon les écoles et les régions. En revanche, dans un établissement public d'insertion du ministère de la Défense, le coût annuel par jeune accueilli peut s'élever à plus de 16 000 €, puisqu'il intègre la rémunération des bénéficiaires, les frais liés au régime de l'internat, l'affiliation des volontaires au régime général de la sécurité sociale, certains honoraires médicaux, une participation financière à la prise en charge des cours de conduite, etc.

Quel public accueillir ?

La presque totalité des écoles dites de la deuxième chance accueille majoritairement des jeunes sans qualification ou déscolarisés de manière précoce. Pour leur part, les établissements publics d'insertion du ministère de la

Défense constituent des groupes d'élèves en mélangeant des jeunes différents par leur origine sociale et géographique, leur niveau de qualification ou d'expérience ; sans doute est-ce là un facteur d'émulation et finalement de réussite. Ce qui est sûr, c'est que la sélection du public est une question d'autant plus sensible pour ces écoles qu'elles connaissent toutes un fort taux de rupture. C'est pourquoi leur positionnement dans l'offre régionale de formation est particulièrement important. On distingue à cet égard deux types de positionnement :

- les écoles qui sont configurées pour accueillir un public dont les besoins se situent en amont de l'offre régionale de formation : jeunes présentant des troubles du comportement, public nouvellement arrivé en France, public en situation d'illettrisme ;
- les écoles qui accueillent un public pouvant accéder à l'offre régionale de formation et qui interviennent donc en complément d'autres organismes de formation.

Dans ce contexte, les inspections ont regretté l'absence d'articulation de l'offre de formation des établissements publics d'insertion du ministère de la Défense avec l'offre régionale définie dans le cadre du programme régional de formation professionnelle. Elles souhaitent donc une meilleure coordination des actions entreprises.

Une question d'âge

À ce jour, les écoles de la deuxième chance ainsi que les établissements publics d'insertion du ministère de la Défense accueillent des jeunes dont la moyenne d'âge se situe autour de vingt ans. La question de l'accueil des mineurs de seize à dix-huit ans se pose de manière explicite. Il existe des arguments contre l'accueil des jeunes de cette tranche d'âge au sein de ces dispositifs. Ils nécessitent effectivement une prise en charge spécifique, certains travaux leur sont interdits par le code du travail, le versement d'une rémunération peut entraîner un effet de fuite tandis que, dans le même temps, l'entrée dans les dispositifs de la deuxième chance suppose de la part des jeunes une volonté ferme et avérée de réussir. On rapporte également que certains établissements scolaires voient dans ces dispositifs une solution facile de réorientation automatique des élèves.

Quelle que soit la pertinence de ces arguments, il faut souligner que l'allongement de la période durant laquelle un jeune est en situation de rupture accroît la difficulté de le réinsérer. Il n'existe, en fait, pas de corrélation claire entre l'âge et la maturité d'un jeune et donc sa volonté avérée de s'en sortir. En outre, le mélange des classes d'âge dans les groupes de formation révèle des points positifs comme l'échange d'expériences ou l'enrichissement mutuel. En tout état de cause, l'objectif principal de tous les dispositifs de la deuxième chance est d'offrir des opportunités à des jeunes sans qualification, quelle que soit par ailleurs leur origine géographique. Vouloir réserver ce dispositif à des jeunes issus, par exemple, des banlieues défavorisées ne semble pas compatible avec le principe d'égalité des chances

en matière d'accès à l'éducation et pourrait conduire à une ghettoïsation des dispositifs. Un tel ciblage serait contre-productif et en opposition avec des objectifs qui consistent à réussir l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Il importe donc de favoriser la mixité des publics, tout en renforçant l'information auprès de ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi dans les quartiers populaires.

Une information diffuse

La plupart des jeunes bénéficiaires des dispositifs de la deuxième chance indiquent en avoir eu connaissance par le bouche-à-oreille. Il apparaît ainsi clairement que l'institution n'a pas apporté jusqu'à présent une réponse globalement satisfaisante à la question de l'information. La mission préconise donc de mettre en place un site national d'information à destination des familles, avec un moteur de recherche qui recense l'ensemble des dispositifs de formation alternative et de raccrochage existant à proximité d'un lieu, pour leur permettre d'en connaître les caractéristiques (coût, durée, qualification du personnel, projet pédagogique, etc.). Il importe également de mieux repérer et de traiter les ruptures. Un système d'information de l'Éducation nationale permet à ce jour d'établir, pour chaque établissement, la liste des élèves qui ne figurent pas dans la base-élèves en cours, mais qui y figuraient l'année précédente. Or cette liste ne permet pas de connaître les élèves qui sont toujours en formation initiale et qui peuvent se trouver en situation de difficulté. Ce sont des partenariats noués localement qui permettent le mieux d'identifier des élèves perdus de vue. Il faut donc en encourager la formalisation et mettre en place les outils nécessaires à la réinsertion des décrocheurs.

Améliorer le suivi

La MGI de l'académie de Nantes a déployé une application, *Jeune de l'académie suivi par la mission insertion de Nantes* (JASMIN), qui permet de recenser tous les élèves sortant de formation initiale sans solution : élèves non inscrits à la rentrée scolaire, élèves décrochant en cours d'année, absentéistes – la mise à jour de ces informations se faisant de manière quotidienne. Si une telle application pouvait être déployée sur l'ensemble du territoire national, elle devrait permettre d'améliorer très sensiblement les résultats obtenus en matière de raccrochage.

La journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) est, elle aussi, l'occasion de repérer les candidats rencontrant des difficultés dans l'acquisition des savoirs fondamentaux, mais également de promouvoir le dispositif des établissements publics d'insertion du ministère de la Défense, tout en testant la motivation des candidats potentiels.

On observe par ailleurs que certains conseils régionaux ont mis en place un délai de carence entre le moment où des jeunes décrochent de leur scolarité – dont la gestion est généralement assurée par l'Éducation nationale – et

le moment où les acteurs et les dispositifs locaux de raccrochage peuvent les reprendre en charge. Ce délai de carence entre la sortie de formation initiale et l'entrée en formation continue est préjudiciable à l'efficacité des dispositifs mis en œuvre. Pour beaucoup, un tel délai, de l'ordre de six mois, se révèle potentiellement déstructurant. Il conviendrait donc de mettre en place une coordination locale des acteurs, pour que les jeunes qui sortent de formation initiale soient pris en charge individuellement et de manière continue.

Enfin, il est évident que l'absence de diplôme ne signifie pas l'absence de compétences. Il est tout à fait nécessaire de valoriser de manière positive les compétences acquises et développées par les jeunes, quelle que soit leur nature, et de les formaliser dans un « livret » ou un « portefeuille » de compétences. Afin d'en normaliser l'attribution et d'en unifier les normes, les inspections générales pensent qu'il serait souhaitable qu'un tel livret ou portefeuille soit élaboré par l'Éducation nationale.

Internats de réussite éducative et internats d'excellence

Le ministre de l'Éducation nationale et la secrétaire d'État chargée de la politique de la Ville ont confié à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR) une mission afin de formuler des propositions pour augmenter significativement le nombre de places d'internat éligibles aux objectifs du plan « espoir banlieues »¹.

Le dispositif d'accueil en internat des jeunes issus des établissements de l'éducation prioritaire et des territoires de la politique de la ville se compose de deux groupes. Le premier est celui des internats de réussite éducative (IRE), ouverts dans des structures publiques ou privées et réservés aux élèves les plus jeunes ou qui présentent des signes de grande fragilité nécessitant des soutiens sociaux et psychologiques particuliers, au-delà du seul accompagnement scolaire. Le second est celui des internats d'excellence (IE), répartis dans des internats publics et destinés à privilégier la réussite scolaire, l'égalité des chances et la mixité sociale. Les internats d'excellence permettent à certains jeunes de quitter leur lieu de résidence, le collège ou le lycée de leur secteur géographique et, sous l'impulsion des enseignants et des chefs d'établissement, de rejoindre une place labellisée « internat d'excellence », en accord avec leur famille ou à leur demande.

Analyse du dispositif

Il n'appartenait pas à la mission des inspections générales de réaliser un audit ou une évaluation de chaque internat de réussite éducative. Conformément à sa lettre de mission, elle a seulement procédé au recensement des internats existant à cette date et tenté de dégager les réussites et les points faibles du dispositif. Cette appréciation globale s'est faite au regard des objectifs visés et fixés principalement par la délégation interministérielle à la ville (DIV), l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO).

Les « internats de réussite éducative »

Pour une capacité d'accueil de 705 places, on a relevé que 601 internes étaient présents en mars 2008 dans les IRE, dont 46 élèves de l'enseignement primaire. Il existe des disparités très fortes entre IRE pour ce qui concerne le montant des subventions attribuées pour chaque interne accueilli. Il n'y a pas plus de cohérence entre le nombre de places financées et le nombre des élèves relevant de zones prioritaires dans les différentes académies. Parmi les objectifs fixés par la délégation interministérielle à la ville, certaines orientations ont été manifestement respectées, notamment dans le sens d'une sensible amélioration des conditions de vie des jeunes accueillis ainsi que dans l'implication des parents à la décision de prise en charge des enfants au sein des internats. Certaines autres orientations ont été insuffisamment respectées : la mixité sociale est restée insuffisante, le nombre de places d'internat spécifiques a été réduit et les modalités de sélection des élèves ont été variables, incertaines ou mal planifiées. Enfin, pour ce qui concerne l'évaluation des résultats scolaires, le dispositif d'accueil des élèves en difficulté est trop récent pour qu'il soit d'ores et déjà possible de tirer des enseignements assurés.

Globalement, la mission constate que le dispositif IRE est susceptible d'apporter une réponse adaptée à des enfants très jeunes ou en très grande difficulté. L'engagement des acteurs est à cet égard significatif et permet de contribuer très sensiblement à résoudre des situations très délicates conduisant souvent les jeunes concernés vers des impasses. On peut cependant regretter que le coût en soit non seulement élevé, mais surtout insuffisamment contrôlé ou encore que l'évaluation précise des besoins n'ait pas été convenablement conduite en amont. Il en résulte que le public visé par les internats de réussite éducative doit être précisé, car il ne peut pas s'agir d'un dispositif destiné à un objectif massif de réussite scolaire.

Les « internats d'excellence »

Avec 1 653 places labellisées « internat d'excellence », 655 internes, dont 450 relevant de la politique de la ville, ont pu être accueillis en 2008-2009 dans un dispositif leur offrant les meilleures chances de réussite scolaire. Assez diversifié, ce dispositif concerne 259 établissements scolaires publics

(48 collèges, 138 lycées généraux ou techniques, 73 autres lycées), ce qui correspond, sur un territoire de plus d'une vingtaine d'académies, à environ 4 % des places d'internat.

La décision de créer des IE en complément des IRE permet d'élargir la gamme des réponses aux situations des élèves les plus défavorisés. Assurément, les situations individuelles des élèves relèvent le plus souvent de difficultés diverses qui imposent des réponses pluridisciplinaires. Si, dans de nombreux cas, les réponses prioritaires doivent être sociales et psychologiques, dans d'autres, la réponse scolaire peut être parfaitement adaptée. Dans ce contexte, les internats de réussite éducative sont aptes à répondre aux situations où les soutiens sociaux et psychologiques sont primordiaux. Les places dans les internats d'excellence, quant à elles, privilégient la réussite scolaire, la mixité sociale et l'égalité des chances. Dans cette dernière situation, il revient à l'école de s'adapter pour traiter les difficultés rencontrées par les élèves, soit en leur offrant un cadre pédagogique adapté, soit en prenant en compte leur environnement social, qu'il s'agisse de leurs conditions de vie ou des programmes d'aide à la scolarité dont ils sont susceptibles de bénéficier. Il apparaît clairement que cette action ne peut réussir que si tous les partenaires de l'internat (Éducation nationale, services sociaux, collectivités) sont autant de parties prenantes d'un projet commun et partagé. Il s'agit, en effet, à la fois de faciliter la scolarité et de favoriser la mixité sociale.

Une gamme cohérente de solutions

Vers un meilleur équilibrage du dispositif

Les inspections générales proposent que les deux dispositifs, IRE et IE, soient définis de manière très lisible, afin d'être adéquatement identifiés comme complémentaires et d'offrir ainsi aux familles une gamme cohérente de solutions adaptées à la situation particulière de chaque enfant. Les internats de réussite éducative devraient être plus spécifiquement réservés aux élèves les plus jeunes et susceptibles de bénéficier de l'aide de spécialistes de la petite enfance ou de l'éducation spécialisée, ce qui ne peut relever que de structures spécifiques disposant de moyens d'investissement importants dans l'aide sociale ou psychologique.

Mis en place de manière progressive, le dispositif des internats d'excellence concernerait quant à lui deux types d'offres : premièrement, un accueil sur un projet scolaire individualisé pour des élèves désireux de bénéficier d'un environnement favorable à leurs études ; deuxièmement, un accueil sur un projet comportant un soutien scolaire renforcé et un suivi personnalisé, à l'adresse des élèves qui rencontrent des difficultés scolaires aggravées par des raisons familiales ou sociales particulières. C'est bien pourquoi les internats d'excellence impliquent que l'élève accueilli soit éloigné de sa famille et de son quartier. Ils ont pour vocation de faciliter les conditions de la vie

quotidienne des élèves, de favoriser leurs apprentissages et d'améliorer leurs performances scolaires.

Les modalités de mise en œuvre de ce double dispositif doivent être distinctes à l'échelon central et à l'échelon déconcentré. À l'échelon central, la validation des objectifs et les arbitrages budgétaires relèveraient conjointement du secrétariat d'État à la Ville et du ministère de l'Éducation nationale, auxquels pourra ultérieurement être associé le ministère de l'agriculture ou celui de la défense nationale. À l'échelon déconcentré, la labellisation des places en fonction de la nature de l'offre dépendrait des recteurs et des préfets, en liaison avec les exécutifs régionaux et départementaux. Parmi les critères à retenir, il faudrait insister sur le projet éducatif de l'internat et son articulation avec l'établissement d'accueil, la mobilisation des équipes éducatives, la place accordée aux parents, l'existence d'une mixité scolaire et sociale, etc. Pour ce qui concerne l'identification et l'orientation des bénéficiaires, c'est aux enseignants et aux intervenants chargés des dispositifs de réussite éducative d'identifier les élèves susceptibles d'en bénéficier. Le chef d'établissement pourra à son tour établir la demande de place de l'élève et proposer le niveau de soutien requis. Il est également important que l'entrée dans l'internat soit une démarche contractuelle, impliquant un accord de la famille et de l'élève sur un projet individualisé, défini en concertation avec le chef de l'établissement d'accueil. Les familles doivent pouvoir garder leur part de responsabilité vis-à-vis de leurs enfants.

À terme, l'évaluation de ce dispositif devrait permettre d'articuler une politique des territoires à une politique éducative très individualisée. Il est permis de considérer que le séjour dans un internat d'excellence participe sensiblement à l'autonomisation des jeunes et leur donne une aptitude plus grande à la mobilité sociale.

Vers une évaluation globale du dispositif

Il importe que les recteurs, les préfets ainsi que tous les acteurs de terrain soient informés que les internats de réussite éducative, qu'ils soient ouverts dans des structures publiques ou privées, doivent être réservés aux élèves les plus jeunes, ceux de l'enseignement primaire ou bien ceux qui viennent d'entrer au collège. Les inspections générales ont pu constater qu'au niveau des subventions, certains retards de paiement ont pu affaiblir la dynamique d'affectation des élèves sur des places labellisées « internat d'excellence ». Elles remarquent également que la répartition des places par type d'établissement et par académie ne pourra être faite qu'après qu'une évaluation des besoins et des possibilités d'accueil aura été effectuée par les services déconcentrés. Elles constatent donc l'importance des difficultés que rencontre l'administration de l'Éducation nationale à coordonner la mise en œuvre de l'ensemble des mesures du plan *Espoir banlieues*.

Elles souhaitent enfin une évaluation globale des dispositifs IRE et IE qui permette de s'assurer que l'accès à un internat d'excellence favorise

effectivement l'autonomie des jeunes, notamment des filles, ainsi que des choix d'orientation plus ambitieux pour eux. Elle aiderait à engager une réflexion avec les collectivités locales sur un possible développement de l'accueil des élèves en internat, même ordinaire. Il s'agirait enfin, à terme, d'articuler beaucoup plus efficacement des politiques territorialisées et des politiques individualisées.

Un dispositif expérimental : la classe préparatoire à l'enseignement supérieur

Mise en place au lycée Henri-IV (Paris) à la rentrée 2006, la « classe préparatoire à l'enseignement supérieur » (CPES) est une propédeutique, classe-passerelle entre le second cycle long du lycée et les classes préparatoires aux grandes écoles. Les inspections générales ont ainsi pu observer un « dispositif expérimental »¹, dont la mise en œuvre entre dans le cadre de l'article 34 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005. Polyvalente et modulable, elle accueille chaque année une trentaine d'élèves recrutés sur l'ensemble du territoire national, selon un double critère social (bourse) et scolaire (mérite). Son ambition est de corriger la discrimination négative liée au milieu socioéconomique ou socioculturel d'où les élèves sont originaires et de lutter ainsi contre la réduction de la diversité sociale observée dans les filières d'excellence. Son objectif est donc de préparer les élèves d'origine modeste à intégrer les classes préparatoires les plus sélectives et à se présenter à égalité de chances avec des élèves plus favorisés aux concours d'entrée aux grandes écoles.

Une initiative originale

La création de la CPES résulte d'un double constat : celui d'une très insuffisante ouverture sociale des classes préparatoires aux grandes écoles et celui d'un décalage croissant entre le niveau d'exigence des classes préparatoires et le niveau scolaire atteint par les meilleurs élèves de certains lycées de province ou de la banlieue parisienne. L'objectif de la CPES n'est dès lors pas simplement de favoriser l'accès en CPGE, mais bien plutôt de permettre aux élèves d'intégrer les plus prestigieuses des grandes écoles (ENS, Polytechnique, HEC, etc.). La sélection des dossiers d'admission à la CPGE se fait, d'une part, sur la base de critères sociaux (nombre de parts de bourse, revenu fiscal de référence, catégorie socioprofessionnelle du représentant légal) et,

d'autre part, sur la base du niveau scolaire atteint par l'élève. À ce dernier sujet, le recrutement ne tient pas simplement compte du niveau, mais aussi et surtout du profil de l'élève, des appréciations qualitatives portées sur ses bulletins par les professeurs ou les chefs d'établissement d'origine, enfin du degré de motivation et de la capacité de travail qu'on parvient à anticiper. Si l'origine géographique des élèves a d'abord été principalement constituée par les départements d'Île-de-France, les promotions les plus récentes font apparaître que près de 70 % des élèves recrutés sont originaires de lycées de province.

Des méthodes de travail originales

L'enseignement en CPES présente au moins quatre caractéristiques solidaires :

- la première est celle de sa structure pédagogique particulière associant, d'une part, un tronc commun d'enseignements fondamentaux (lettres, mathématiques, philosophie) et, d'autre part, trois blocs optionnels d'enseignements d'orientation (voies économique, littéraire et scientifique). Une structure de tutorat a par ailleurs été mise en place, qui présente elle-même une double dimension : le tutorat individuel permet d'apporter une aide méthodologique transversale et un tutorat disciplinaire rassemble de petits groupes d'élèves autour de travaux spécialisés. Ce double dispositif est globalement apprécié par les élèves, dont il contribue à combler les lacunes et à accroître l'autonomie, en permettant l'acquisition de méthodes de travail rigoureuses. Chaque élève de CPES participe également à une dizaine de colles dans l'année, qui sont pour lui le moyen de mobiliser ses connaissances ou d'identifier ses insuffisances. Enfin, tous les élèves bénéficient d'un stage intensif d'anglais de deux semaines au mois de juin, qui débouche sur la délivrance d'une certification européenne ;
- en second lieu, les besoins matériels des élèves sont très largement pris en charge. Tous bénéficient d'un logement à la cité internationale universitaire de Paris sans avoir à en assurer le financement ; ils bénéficient également, grâce au concours d'entreprises privées, d'un équipement gratuit (ordinateur, ouvrages divers, etc.) ;
- troisièmement, un important programme culturel est mis en œuvre grâce à l'action conjointe d'une enseignante et d'une professeure documentaliste, qui tirent parti de différents partenariats avec l'Opéra de Paris, la Comédie française ou le musée du Louvre ;
- enfin, l'aide apportée au financement de la CPES par les partenaires extérieurs, qu'ils soient publics (par exemple la DIV) ou privés, est absolument essentielle. La charge financière pesant sur les élèves et leurs familles dépassant largement le montant maximal des bourses dont ils sont bénéficiaires, ce sont des financements complémentaires émanant de fondations et de mécènes qui rendent possible l'expérience pédagogique lancée par le lycée Henri-IV. Cette pratique partenariale va jusqu'au parrainage des élèves par des salariés d'entreprises.

Le régime de la CPES est globalement jugé de manière très positive par l'ensemble des acteurs impliqués, qu'il s'agisse de l'équipe pédagogique, de la structure administrative et, bien entendu, des élèves eux-mêmes. Ceux-ci disent avoir surtout retiré de l'année charnière de la CPES de solides acquis méthodologiques, qui les ont aidés et continuent de les aider dans le déroulement de leur cursus scolaire et universitaire. Quelques réserves émanent de certains élèves de la section scientifique qui regrettent de n'avoir pas pu entrer plus tôt « dans le vif du sujet ».

Un dispositif exigeant et singulier

Pour le budget de l'Éducation nationale, la création de la CPES correspond pratiquement à celle d'une année supplémentaire en classe préparatoire (54 heures de cours pondérées et 200 heures de colle). En outre, les dépenses prises en charge par les fondations ou le mécénat d'entreprise correspondent à environ 100 000 € par an dont le chef d'établissement doit garantir chaque année la pérennité, ce qui le contraint à un travail intensif de prospection auprès de fondations et d'entreprises.

Ce sont là des raisons qui incitent à penser que l'extension du dispositif à d'autres établissements et académies reste problématique. Le succès de la CPES repose sur un engagement très fort des équipes pédagogiques et de direction, sur une capacité soutenue de répondre à des surcoûts considérables, sur l'existence à proximité de l'établissement d'infrastructures immobilières disponibles et de ressources culturelles multiples. Enfin, il repose assurément sur le renom du lycée Henri-IV et sur le contexte favorable qu'il constitue à lui seul.

Pour autant, le dispositif de la CPES démontre avec éclat que l'excellence est possible pour tous et met en évidence des points forts sur lesquels pourrait utilement s'appuyer la diversification sociale des CPGE. Il fait apparaître de possibles évolutions pratiques qui doivent être encouragées et développées sur le plan national. À cet égard, un des apports majeurs de l'expérimentation de la CPES consiste dans la transformation du regard et des pratiques du corps professoral. Un intense travail d'équipe a beaucoup contribué à des analyses partagées au sujet, par exemple, des obstacles que rencontrent les élèves en CPGE et, par conséquent, de l'identification des leviers permettant la réussite d'un public considéré à l'origine comme défavorisé.

Des leçons pour l'avenir

Le dispositif mis en place dans la CPES du lycée Henri-IV est révélateur de besoins psychopédagogiques non satisfaits (manque de méthodologie, absence de confiance en soi, compartimentage excessif et assimilation superficielle des disciplines) et de solutions possibles (approfondissement des connaissances et des méthodes de travail, accompagnement culturel,

tutorat, aide matérielle et financière substantielle). Il concerne en tant que tel l'insertion et la réussite d'élèves motivés et de bon niveau scolaire, mais issus de milieux socioculturels défavorisés.

Cette initiative a permis de donner un sens à la réussite en CPGE de publics fragilisés et de rendre plausibles et réalistes des objectifs de démocratisation des parcours d'excellence. Elle envoie un message réconfortant aux lycéens et à leurs familles, mais aussi aux établissements secondaires : la réussite dans les voies les plus sélectives et dans les établissements les plus prestigieux et les plus exigeants est non seulement possible, mais à portée de main. Il n'en reste cependant pas moins que les objectifs très spécifiques de ce dispositif rendent assez problématique son extension à grande échelle. Il est surtout indispensable de s'interroger sur les solutions alternatives et de qualité qui peuvent être mises en place pour répondre à l'exigence de démocratisation des voies d'excellence.

La scolarisation des élèves handicapés

L'École mise au défi

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, au-delà des principes énoncés, a introduit de véritables bouleversements du point de vue de l'enseignement et de l'organisation du système éducatif.

Tout d'abord, cette loi a donné une définition du handicap qui ne réduit pas la personne handicapée à sa déficience, mais attribue ses difficultés à l'ensemble des obstacles et des limitations qu'elle subit dans son environnement scolaire, social, ou professionnel. Pour l'enfant ou l'adolescent en âge d'être scolarisé, cela signifie que l'on ne peut pas préjuger de sa capacité ou de son incapacité à suivre un cursus scolaire normal : l'échec ou la réussite de sa scolarité ne sont pas prédéterminés par sa déficience, mais dépendent de la capacité de son environnement scolaire à reconnaître ses besoins particuliers et à construire pour lui une réponse adaptée, lui permettant, au même titre que les autres élèves, de progresser dans les apprentissages et de préparer son avenir.

En second lieu, la loi fait de la scolarisation une obligation. En ce sens, non seulement l'enfant a le droit d'être inscrit dans un établissement scolaire de référence, mais il doit en outre être pris en charge par une équipe éducative compétente, capable de collaborer avec des partenaires du domaine médicosocial pour préparer les aménagements et les adaptations indispensables à une scolarité digne de ce nom.

Cette scolarité doit se faire, autant que possible, en milieu ordinaire avec, éventuellement, un accompagnement ou une aide technique spécifiques, à condition, bien entendu, que l'inscription dans une école ou un établissement scolaire ne soit pas comprise comme une affectation « par défaut » et que l'enfant ne soit pas privé des soins et du suivi médical dont il a besoin. Une scolarité en milieu spécialisé, médico-éducatif ou hospitalier peut convenir si elle apparaît la meilleure solution pour l'enfant et si la prise en charge éducative est correctement assurée. Dans ce cas, la scolarisation de

l'enfant doit être suivie et vérifiée par des référents de l'Éducation nationale, notamment les inspecteurs chargés de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des handicapés (IEN-ASH), qui sont les garants de la qualité, de la conformité et de la continuité de l'enseignement dispensé.

Pour chaque enfant ou adolescent concerné, des mesures individuelles de compensation sont décidées au niveau de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) par la commission des droits et de l'autonomie (CDA) et impliquent la mise en place de moyens et de financements spécifiques. Le ministère de l'Éducation nationale est dans l'obligation de prévoir, dans son champ de compétence, la mise en place des ressources matérielles et humaines et des accompagnements prévus par la CDA.

Une équipe pluridisciplinaire évalue les besoins de chaque enfant ou adolescent en situation de handicap et construit pour lui un parcours de formation individualisé qu'elle propose à la CDA et dont les modalités sont définies par le « projet personnalisé de scolarisation » (PPS). Ce parcours intègre les compensations nécessaires et prévoit les aménagements et les adaptations rendant possible la scolarité. L'équipe de suivi, coordonnée par un enseignant-référent, assure la mise en œuvre et le suivi de ce projet au plus près de l'élève et de ses parents.

La notion d'accessibilité, pour l'éducation des enfants handicapés, ne recouvre pas seulement la mise aux normes d'accès et de sécurité des locaux et du matériel, mais plus particulièrement l'adaptation des cursus, des méthodes et des outils d'enseignement. Il s'agit d'adapter les démarches pédagogiques et didactiques aux besoins particuliers repérés de l'élève, en s'appuyant sur ses capacités propres et en contournant ses déficiences, afin de lui permettre de progresser réellement dans les apprentissages. Cette notion d'accessibilité « pédagogique » est essentielle pour comprendre les implications de la loi dans un contexte scolaire.

La mise en œuvre de la loi implique surtout un changement de posture générale pour l'ensemble des acteurs du système éducatif. Ceux-ci doivent s'efforcer, en particulier, de considérer l'enfant handicapé comme un élève capable de réussir et, plus encore peut-être que pour les autres jeunes, d'anticiper sur son avenir : les questions d'évaluation des acquis, d'orientation et d'insertion professionnelle se posent, de fait, de manière particulièrement cruciale pour lui. De plus, il leur est nécessaire d'apprendre à travailler avec de nouveaux partenaires (le ministère de la Santé, les instances départementales, les familles, le milieu professionnel...) et à croiser les compétences et les regards.

Le second degré : maillon faible ou cheville ouvrière ?

Depuis la promulgation de la loi de 2005, l'inspection générale de l'Éducation nationale établit chaque année un rapport de suivi permettant aux ministres de

disposer d'éléments qualitatifs d'appréciation concernant la mise en œuvre de celle-ci dans le champ de la scolarisation des élèves en situation de handicap.

En 2008, elle a choisi de concentrer son travail sur la question de la formation et de l'accompagnement des équipes pédagogiques du second degré¹, étant donné que ce point est ressorti à la fois comme le maillon faible et comme la cheville ouvrière d'un système en construction, celle qui pourrait permettre une extension « naturelle » des dispositifs de scolarisation des élèves handicapés en milieu ordinaire ainsi qu'une amélioration sensible de la qualité de leur accueil et de leur scolarité dans les structures adaptées.

Déjà en 2007, l'inspection générale avait mis l'accent sur quelques points essentiels concernant le second degré. Elle soulignait notamment que les équipes avaient encore du mal à répondre dans les temps et dans les formes aux attentes légitimes des familles et que les enseignants « ordinaires », en particulier, étaient peu préparés et insuffisamment formés à l'accueil des adolescents handicapés dans leur classe et encore moins aux démarches nécessaires pour que ces élèves bénéficient d'une scolarisation à part entière. Un an plus tard, les équipes pédagogiques continuent à se dire désarmées devant les problématiques complexes auxquelles elles ont à faire face et qui se révèlent, somme toute, assez différentes de celles qu'elles ont eu l'occasion d'appréhender à travers la prise en charge d'élèves en difficulté ou en grande difficulté sociale ou scolaire.

Aussi les observations effectuées en académies montrent-elles que cette scolarisation des élèves handicapés prend encore trop souvent l'allure d'un simple accueil, non dénué de générosité ou de bonne volonté la plupart du temps, mais rarement assorti d'un enseignement digne de ce nom, c'est-à-dire structuré en fonction d'un projet pédagogique pour l'élève, porteur d'apprentissages et de progrès. Les questions d'organisation générale liées à la difficulté de mettre en place et de gérer des emplois du temps très complexes, d'articuler les différents niveaux d'intervention et d'assurer la coordination des divers intervenants, de garantir les conditions matérielles indispensables à une véritable scolarisation ainsi que la sécurité des élèves, prennent souvent le dessus sur les objectifs proprement pédagogiques et didactiques de la scolarisation.

Il est vrai que le second degré ne disposait pas en 2007, comme c'était le cas pour le premier degré, d'un ensemble structuré de cadres et de formateurs spécialisés, ayant, depuis de nombreuses années, l'expérience de ces problématiques et dont la mission première est de s'y consacrer. Plutôt que d'un problème de compétences, il s'agit donc d'un problème de culture, avec tout ce que cette notion contient de représentations ancrées dans les habitudes de travail. Comme on l'a souvent entendu dire au cours de l'enquête : « le second degré n'a pas la culture de l'ASH ».

1. *La scolarisation des élèves handicapés, formation et accompagnement des équipes pédagogiques dans le second degré*, IGEN, juillet 2008.

Où peut-on repérer l'origine de ce prétendu « manque de préparation » du second degré ? S'agit-il d'un blocage structurel, lié par exemple à l'histoire de l'organisation de l'AIS, confiée traditionnellement aux maîtres et inspecteurs spécialisés du premier degré et renforcée par la récente création des maisons des personnes handicapées au niveau départemental (MDPH), ou en relation avec l'éclatement des disciplines à partir du collège ? S'agit-il d'obstacles liés à des représentations sociales du handicap et à une méconnaissance de la nature et de la diversité des situations rencontrées ? S'agit-il d'un manque de pilotage stratégique qui permettrait de réconcilier la logique fonctionnelle (pédagogique) avec la logique organisationnelle (administrative) ou, pour dire les choses plus simplement, d'une trop grande distance entre la vision politique des prescripteurs et les réalités auxquelles sont confrontés les acteurs de terrain ? Enfin, le second degré ne dispose-t-il pas lui-même de ses propres ressources, insuffisamment exploitées ou activées, pour faire face au défi qui lui est lancé ?

Autant de questions qui interrogent l'ensemble du système éducatif et méritent d'être posées si l'on veut que la scolarisation des élèves handicapés progresse rapidement dans le second degré, dans le sens d'une meilleure qualité de la prise en charge scolaire des élèves en situation de handicap. Pour cela, la mission d'inspection générale a choisi de mener son enquête sur trois champs complémentaires : le pilotage académique, la formation des enseignants, l'encadrement par les corps d'inspection. Ces trois domaines sont en effet interdépendants, étant donné qu'une politique académique est indispensable à la planification de moyens, qu'il s'agisse des structures, des personnels ou de leur formation, et que les corps d'inspection sont une courroie de transmission indispensable pour l'impulsion et la diffusion des bonnes pratiques sur le terrain.

Un pilotage académique encore à consolider

Une mobilisation récente, mais inégale des recteurs

La plupart des recteurs ont aujourd'hui inscrit la scolarisation des élèves handicapés au nombre de leurs priorités académiques et de gros progrès ont pu être constatés dans ce domaine en l'espace de quelques années. Certes, il s'agit là pour certains d'une prise de conscience assez récente, qui s'explique avant tout par l'importante impulsion donnée au niveau national, par une forte médiatisation du sujet et par la crainte de laisser se creuser un fossé entre les attentes suscitées au sein des familles et la réalité de l'offre éducative sur le terrain.

En pratique, peu de recteurs ont pris eux-mêmes le dossier en main, préférant, pour une majorité d'entre eux, le mode de pilotage déconcentré

au niveau départemental, dont ils ont confié la coordination à l'un de leurs IA-DSDEN. Comme l'affirme un recteur interrogé sur ce choix, «le directeur des services départementaux est le mieux à même d'unifier le premier et le second degré». En y regardant de près, on voit que dans ce cas le pilotage consiste principalement dans le traitement de la carte des implantations des dispositifs (UPI), dans une tentative de coordination du travail des IEN-ASH de chaque département, et dans l'organisation de la continuité des parcours jusqu'au lycée.

La question du pilotage «pédagogique» des parcours dans le second degré est cependant peu évoquée à ce stade. Le souci de beaucoup de recteurs est plutôt de «faire pénétrer l'expérience et le savoir-faire technique du premier degré dans le second degré» et d'arriver à instaurer un dialogue constructif avec les MDPH – chose qui, pour une majorité d'académies, n'est pas encore acquise.

Tous, pourtant, s'accordent aujourd'hui à dire qu'un pilotage académique est devenu indispensable pour donner une impulsion générale au dossier, mobiliser efficacement toutes les ressources et les personnels concernés et, par là même, permettre une mise en œuvre coordonnée de la loi dans toutes ses dimensions, notamment pour satisfaire à l'obligation d'assurer la continuité des parcours scolaires des jeunes handicapés jusqu'à leur entrée à l'université ou dans le monde du travail.

Des modes de coordination très divers selon les académies

Pour ce qui concerne le pilotage académique, on peut observer différentes modalités d'organisation, qui rendent le paysage national assez disparate. Le choix du coordonnateur n'est sans doute pas neutre en la matière. Il reflète à la fois des modes de travail installés antérieurement à la loi, la vision et le degré d'engagement du recteur lui-même ainsi qu'une conception globale du pilotage.

Le cas de figure le plus fréquent est, comme on l'a vu, celui où les recteurs ont choisi un IA-DSDEN ou un IA adjoint comme coordonnateur académique.

D'autres s'appuient sur un des IEN-ASH, soit que l'IA concerné ait délégué la responsabilité à son collaborateur, soit que le recteur lui ait confié directement le dossier. Dans ce cas, la coloration premier degré est beaucoup plus forte et les IEN, de leur propre aveu, peuvent être mis en difficulté pour articuler leur travail avec celui des inspections pédagogiques du second degré ou pour asseoir leur légitimité auprès des interlocuteurs académiques ou des équipes enseignantes des lycées.

Un certain nombre de recteurs ont nommé à leur côté un conseiller pour l'ASH qui est un IPR-EVS (établissements et vie scolaire). Il est à noter

que cet IPR est, à l'origine, presque toujours un inspecteur du premier degré et qu'il se trouve donc bien placé pour faciliter le transfert des cultures.

Dans trois académies, le recteur a choisi de confier la supervision du dossier à son médecin-conseiller technique. Si, dans un premier temps, on a pu redouter que ce mode de pilotage n'induisse une conception trop « médicalisée » du handicap et n'éloigne les responsables d'enjeux pédagogiques essentiels, il est apparu que le médecin est avant tout une personne neutre, susceptible, puisque le recteur lui en donne l'autorité, de mettre en cohérence le travail des différents corps d'inspection, sans chercher à se substituer à eux et d'assurer ainsi l'équilibre des interventions.

Dernier cas de figure, le recteur a confié à un IPR disciplinaire le pilotage académique du dossier ; c'est là la situation la moins fréquente. Même dans ce cas, il faut remarquer qu'il existe en parallèle un responsable premier degré bien identifié et installé dans la fonction depuis plus longtemps que son collègue IPR, comme si les recteurs avaient préféré superposer deux dispositifs que remplacer l'un par l'autre. La plupart du temps, il s'agit d'un inspecteur EPS (éducation physique et sportive), en raison de l'engagement désormais ancien des enseignants et des inspecteurs de cette discipline dans la prise en compte de l'hétérogénéité des élèves.

Enfin, il arrive que le pilotage soit partagé, c'est-à-dire confié à une cellule mixte, composée en général d'IA-IPR, d'IEN-ET, des IEN-ASH, de chefs d'établissement, du médecin-conseiller du recteur, d'un représentant de l'IUFM, parfois du proviseur vie scolaire et du responsable de la formation continue. La coordination est généralement assurée, dans ce cas, par un IPR et la problématique pédagogique est, de ce fait, plus présente.

Dans tous les cas de figure, quel que soit le corps d'origine du coordonnateur, le dispositif fonctionne bien lorsque la personne a été officiellement désignée par le recteur et qu'elle est ainsi investie d'une autorité lui permettant d'exercer en son nom une mission reconnue et acceptée de tous.

Des outils de pilotage insuffisamment employés

Lorsqu'on interroge les recteurs sur les objectifs qu'ils se sont fixés en matière de scolarisation des élèves handicapés dans leur académie, ceux-ci s'en tiennent généralement aux indicateurs LOLF (porter la proportion d'élèves handicapés à 2 % dans le primaire et à 1,6 % dans le secondaire) et à la volonté d'augmenter sensiblement le nombre d'UPI pour répondre à la directive de création de 200 UPI par an sur le territoire national, ainsi que les recrutements d'AVS pour pouvoir satisfaire aux orientations prononcées par les CDA.

Or, ces objectifs quantitatifs atteignent inévitablement la limite des possibilités offertes par chaque académie, qu'il s'agisse de personnel compétent et formé ou de capacités structurelles d'accueil. On constate qu'en

dehors de ces objectifs chiffrés, qui reflètent directement les orientations nationales, les recteurs se montrent plutôt laconiques sur la question des conditions de mise en œuvre dans leur académie.

Actuellement, les projets académiques, lorsqu'ils mentionnent la scolarisation des élèves handicapés, sont peu caractérisés. La mention de cet axe prioritaire apparaît bien dans leur volet « citoyenneté », mais très rarement dans leur volet pédagogique : un tel classement montre bien la difficulté à faire figurer la politique académique de la scolarisation des élèves à besoins spécifiques parmi les questions d'enseignement.

Les programmes de travail académique (PTA) des corps d'inspection territoriaux pourraient être l'occasion d'une explicitation et d'une déclinaison concrète des orientations générales, mais là encore, on se rend compte que les plans restent assez théoriques et peu développés en termes de méthodologie et d'actions à conduire.

De plus, la constitution de documents d'information émanant du rectorat et susceptibles d'être largement distribués, l'ouverture de pages dédiées et visibles sur le site internet académique, l'utilisation des outils ordinaires de communication et de pilotage du recteur, enfin l'élaboration et la diffusion de ressources pédagogiques adaptées destinées aux enseignants apparaissent comme autant de moyens insuffisamment exploités dans la plupart des académies, alors qu'ils pourraient, si les groupes de pilotage voulaient bien s'en emparer, déboucher sur des avancées concrètes et utiles.

Les réseaux de professeurs-ressources

La demande croissante des professeurs en matière de conseils pédagogiques et d'adaptation des situations d'enseignement incite les responsables académiques à mettre en place des réseaux de professeurs-ressources pour le second degré. Il s'agit généralement de professeurs titulaires du certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap (2CA-SH), déjà référents ou non, qui peuvent, selon les cas, bénéficier d'une décharge à mi-temps ou être rémunérés en heures supplémentaires. Leur rôle est très différent de celui des enseignants-référents qui s'occupent quant à eux du bon accomplissement des parcours scolaires des élèves. Ils sont placés en général auprès des services de la formation continue et ont un rôle de conseil, d'accompagnement et de soutien pour les professeurs « ordinaires » du second degré.

Même si peu d'académies ont mis en place ces réseaux de manière stable et systématique, on voit que des projets similaires sont en train de naître un peu partout, du fait de l'adéquation de ce type de réponse aux besoins identifiés. La réactivité des professeurs désignés, conjuguée à la rareté des ressources dans le second degré, le fait aussi que ces enseignants soient plus

proches des réalités de la classe et puissent répondre aux questions de leurs pairs tout en comprenant leurs difficultés expliquent le succès de cette formule.

L'implication des services chargés de la formation continue dans les rectorats constitue à cet égard un facteur important de réussite dans le domaine du pilotage pédagogique. Leurs responsables ont, en effet, une vision assez claire des enjeux et des données générales du dossier dans leur académie, puisqu'ils doivent à la fois recenser les demandes en formation, anticiper les besoins, identifier les personnes-ressources et réunir des formateurs, organiser et planifier les moyens de leurs interventions, etc. Ils se trouvent donc au croisement opérationnel d'un travail de repérage et d'analyse des situations et d'un travail de mise en place des moyens d'action.

Ces observations et ces analyses conduisent l'inspection générale à effectuer un certain nombre de recommandations. Il lui paraît notamment nécessaire de :

- renforcer le rôle des recteurs dans le pilotage, de manière à mieux articuler les collaborations entre le premier et le second degré, à harmoniser les politiques départementales, actuellement prépondérantes mais inégales, et à construire une culture commune de l'ASH au niveau académique ;
- rendre plus claires et plus visibles les priorités d'action en matière de scolarisation des élèves handicapés, en utilisant toute la gamme des outils de pilotage et en communiquant plus régulièrement et plus largement auprès des chefs d'établissement et des enseignants ;
- rendre plus opérationnels les groupes de pilotage académique, en y incluant des inspecteurs du second degré et des chefs d'établissement, pour anticiper l'attribution de moyens et de postes et assurer un maillage équilibré de l'offre de formation et en permettant au coordonnateur désigné par le recteur d'être identifié et reconnu ;
- développer la dimension pédagogique du pilotage, en impliquant mieux les corps d'inspection du second degré dans la mise en œuvre et en facilitant la constitution de réseaux de professeurs-ressources pour accompagner ce développement, en inscrivant la scolarisation des élèves handicapés dans le volet « enseignement » du projet académique ; en améliorant le dialogue entre l'IUFM et les services de la formation continue du rectorat.

Les formations dans le second degré

Les visites dans les établissements du second degré ont fait apparaître que beaucoup d'enseignants restent encore très ignorants des conséquences et des modalités d'application de la loi. Ils n'ont pas totalement pris la mesure de la nouvelle responsabilité qui leur incombe et continuent généralement à croire que le handicap est une affaire de spécialistes. Les textes sont pourtant clairs : la scolarisation d'un élève handicapé peut concerner n'importe

quel enseignant et fait partie de sa mission ordinaire. La question de la formation de tous les enseignants devient dès lors un enjeu crucial pour la réussite du système. Il reste à savoir quel type de formation est le mieux à même de répondre, à moyen et à long terme, aux besoins qui émergent dans le second degré.

La formation initiale : peu de place aux problématiques du handicap

À l'exception de deux d'entre eux, les IUFM interrogés n'ont pas mis en place une formation minimale pour les futurs enseignants dans le domaine spécifique du handicap. Dans la majorité des cas, ils ne commencent à se préoccuper d'une sensibilisation au handicap qu'après la titularisation. Il est vrai que leur cahier des charges, pour ce qui concerne la formation initiale, fait très peu de place à la problématique du handicap.

En revanche, les professeurs nouvellement titularisés ont droit à une formation initiale différée (quatre semaines de formation durant leur première année d'exercice et deux semaines de formation continue au cours de l'année suivante), qui comprend notamment un stage d'initiation à la prise en charge d'un élève en situation de handicap leur permettant aussi de mieux connaître les partenaires, les réseaux, les dispositifs et les ressources existants en ce domaine.

De plus, la connaissance des dispositifs éducatifs de prise en charge des élèves à besoins particuliers est prévue. Le travail en équipe, la collaboration avec des partenaires externes à l'institution, la coopération avec les parents sont des capacités attendues chez les nouveaux professeurs. Il s'agit donc principalement, en rappelant un certain nombre de principes et de valeurs, de sensibiliser l'enseignant, au seuil de sa carrière, à des démarches qui lui permettront de s'adapter à des situations variées et de mettre en œuvre une pédagogie différenciée. On ne peut guère parler à ce stade d'autre chose que d'une initiation aux problématiques générales du handicap.

Est-ce suffisant ? Les avis des personnes interrogées sont très partagés sur les contenus à prévoir comme sur le degré de connaissance du handicap à introduire à ce stade de la formation. Tous, en revanche, s'accordent à dire qu'une présentation générale de la loi de 2005, des dispositifs internes et externes à l'École, des ressources disponibles et des partenariats est indispensable et qu'il serait utile de l'introduire assez tôt dans la formation des maîtres. Elle n'a pas forcément à aborder à ce stade les questions d'adaptation disciplinaire.

La question des modes d'évaluation des acquis de ces élèves et de leur validation, en lien avec le référentiel du socle commun, mais aussi dans l'optique du projet d'orientation professionnelle à l'issue de la scolarité, est ressortie comme un axe très important de travail à aborder au cours de la

formation des nouveaux professeurs. Sur ce point, pour la plupart des acteurs avertis, il devient de plus en plus nécessaire de distinguer la question des élèves en difficulté de celle des élèves handicapés, dont les problématiques sont souvent très spécifiques. Un élève handicapé n'est pas nécessairement un élève en difficulté, dès lors que les conditions d'apprentissage et d'examen ont été aménagées pour compenser son handicap.

Pour sa part, l'inspection générale estime nécessaire de prévoir pour les nouveaux enseignants un module d'initiation interdisciplinaire et transversal qui cible explicitement la scolarisation des élèves handicapés. Il faudrait aussi veiller à évoquer la question de l'adaptation pédagogique pour des élèves à besoins éducatifs particuliers à l'intérieur des modules disciplinaires et à renforcer la formation prévue pour les néotitulaires.

La formation spécialisée : beaucoup d'ambiguïtés

Des formations préparant au certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap (2CA-SH) ont été proposées par vingt-quatre IUFM sur trente dès 2004. Dix-sept d'entre eux ont réellement mis en œuvre leur projet. Ces formations, qui peuvent comporter jusqu'à cinq options différentes, permettent aux enseignants du second degré de développer des compétences professionnelles particulières relatives aux situations de scolarisation d'élèves handicapés ou ayant des difficultés scolaires graves qu'ils peuvent rencontrer.

Au fil des années, on observe une érosion sensible du nombre de candidatures au 2CA-SH. De plus, tous les inscrits ne passent pas l'examen et les abandons en cours de formation se font de plus en plus nombreux. Plusieurs facteurs ont été évoqués pour expliquer les raisons de cette décreue. D'abord, la lourdeur de la certification et notamment l'obligation de rédiger un mémoire professionnel semblent décourager un certain nombre de professeurs, qui manquent de temps et de pratique pour ce travail, conçu comme un travail d'analyse de situations pédagogiques liées à la rencontre du handicap. Ensuite, il existe des ambiguïtés sur la nature de cette formation, dont on ne sait pas toujours bien si elle constitue une spécialisation, susceptible de déboucher sur des affectations spécifiques, ou si elle est un approfondissement de certaines compétences de base.

Il existe également un manque de reconnaissance institutionnelle après l'obtention du certificat : si tous les candidats soulignent le bénéfice qu'ils ont pu retirer de cette formation pour leur travail au quotidien, y compris avec des élèves « ordinaires », ils n'ont pas toujours le sentiment que l'effort demandé soit correctement valorisé. Même dans l'hypothèse où la certification déboucherait sur des fonctions particulières, ce qui est une situation extrêmement rare pour l'instant dans le second degré, puisqu'il n'existe pas

de postes à profil dans ce domaine, tous les enseignants ne souhaitent pas les exercer.

Inversement, certains professeurs craignent en obtenant cette certification d'être étiquetés comme des spécialistes de l'ASH. Ce qui les intéresse, c'est simplement l'approfondissement didactique qu'elle permet. Ils souhaitent continuer leur carrière comme enseignants « ordinaires » et suivent donc la formation sans pour autant présenter l'examen.

Enfin, la trop grande diversité des options est souvent en cause, parce qu'elle contribue à l'éparpillement des candidatures et empêche d'ouvrir des formations. On évoque encore plus souvent des problèmes organisationnels et techniques comme celui du remplacement des professeurs ; la difficulté à instaurer une véritable formation en alternance, qui permette d'articuler la théorie à la pratique, comme le préconisent les textes ; la question du suivi des enseignants pendant leur formation par des corps d'inspection du second degré, qui n'est pas prévu explicitement par les textes ou encore celle de la composition des jurys, qui est faite de telle sorte que le candidat ne passera pas forcément son examen en présence d'un inspecteur de sa discipline.

Il importerait donc de développer les formations spécialisées en rendant plus attractive la certification complémentaire (2CA-SH), en informant mieux les chefs d'établissement sur les enjeux et les objectifs que représente aujourd'hui la formation de « professeurs ressources » issus du second degré, en prévoyant des formations plus souples et plus modulaires et en réduisant le nombre d'options. Il conviendrait également d'ouvrir cette formation à des publics plus variés, de n'imposer le mémoire professionnel qu'aux professeurs qui souhaitent vraiment s'engager dans la voie d'une spécialisation, de veiller à la présence d'un inspecteur de la discipline du candidat dans le jury d'examen et de valoriser les enseignants qui ont fait l'effort d'obtenir la certification et se sont engagés dans la voie d'une spécialisation.

La formation continue : le niveau le plus pertinent

Le 2CA-SH absorbe beaucoup d'énergie dans les académies qui l'ont mis en place et donne lieu actuellement à de nombreux débats. Pour autant, cette question ne doit pas faire oublier que la majorité des professeurs qui auront à scolariser dans leur classe des élèves handicapés ne sont pas des spécialistes et n'ont pas envie de le devenir. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir dans ce cadre des actions d'envergure, qui puissent à la fois toucher des personnels de toutes catégories sur des sujets fédérateurs et répondre plus précisément aux questions que se posent les équipes pédagogiques de collèges et de lycées.

Pour cela, il faut diversifier le profil des formateurs. Actuellement, les formateurs sont majoritairement issus du premier degré et du milieu spécialisé ou médico-éducatif. Or, comme on l'a vu, même si un certain nombre de

démarches et d'éléments généraux en matière de handicap peuvent faire l'objet d'un tronc commun interdisciplinaire, assuré par les « spécialistes », ce que demandent aujourd'hui les professeurs de collèges et de lycées, ce sont des réponses à des questions qui les rapprochent de leur préoccupation première. Ils se soucient principalement de ce qui a trait à la didactique de leur discipline.

On voit ainsi se constituer dans plusieurs académies des groupes de mutualisation ou des réseaux disciplinaires, parfois à l'initiative des IPR ou des IEN-ET. Ces réseaux sont essentiels à la bonne conduite des opérations, mais ils ont besoin de pouvoir s'appuyer sur des compétences de professeurs plus expérimentés. Aussi la question de la formation des formateurs ou des professeurs-ressources a-t-elle souvent été évoquée par les responsables de la formation continue comme par les IUFM, qui recherchent de plus en plus ce type de profils pour le second degré.

Pour les inspecteurs généraux, l'amélioration de la formation continue impose de développer et de mieux installer les réseaux de professeurs-ressources, afin d'assurer un maillage suffisant du territoire académique. Elle nécessite également de concentrer l'effort sur les stages qui concernent les établissements ou des groupes d'établissements.

De nouvelles missions pour les corps d'inspection du second degré

Une complémentarité des corps d'inspection dans le pilotage académique commence à s'établir.

Aujourd'hui encore, l'inspecteur spécialisé du premier degré chargé de l'ASH demeure la cheville ouvrière du système. Sa compétence est reconnue. Aux yeux de la communauté éducative dans son ensemble, il est celui qui possède la connaissance du domaine de l'ASH, qu'il s'agisse des structures, des personnes-ressources, des intervenants ou des procédures.

La circulaire de 2006 relative à la mise en œuvre des projets personnalisés de scolarisation et à la fonction de référent le confirme dans cette responsabilité et, comme on l'a vu, un certain nombre de recteurs continuent à confier exclusivement la coordination du dossier à l'un des IEN-ASH de leur académie, même si ce réflexe tend à se raréfier ou à être contrebalancé par la récente installation de groupes de pilotage pluricatégoriels.

Sans vouloir trop schématiser, plusieurs cas de figure ont été observés pour ce qui concerne la répartition des charges entre le premier et le second degré :

- soit les recteurs, en urgence et pour mettre le second degré en ordre de marche, ont fait appel à l'expertise des IEN-ASH pour organiser la sensibilisation des autres corps d'inspection, des chefs d'établissement et

des formateurs au niveau académique ; cette solution n'a pas toujours bien fonctionné, mais elle commence à porter ses fruits ;

– soit les IEN-ASH eux-mêmes, voyant leur charge de travail considérablement alourdie avec la montée en charge des effectifs dans le second degré, se trouvent dans l'incapacité de veiller au suivi des élèves durant la totalité de leur parcours et font alors appel spontanément aux compétences de leurs collègues du second degré ;

– soit les IPR et les IEN-ET/EG font eux-mêmes la démarche de se tourner vers leurs collègues du premier degré, par exemple lorsqu'ils font appel à eux dans le cadre d'une action académique sur la maîtrise de la langue.

Mais il arrive aussi que la liaison se fasse mal et que la désignation d'un IPR auprès du recteur, dans un domaine traditionnellement suivi au niveau départemental, soit ressentie comme une ingérence dans un secteur où les corps d'inspection du second degré n'ont pas d'expérience reconnue, pas de culture professionnelle, ni de fait ni institutionnellement.

De l'aveu de tous, ces cloisonnements structurels doivent être dépassés et, même si l'ancien système est encore opérationnel, il est devenu insuffisant ; il faut donc le faire évoluer au plus vite vers un pilotage partagé.

En effet, une prise en compte de l'offre globale de formation au-delà du département est nécessaire et, pour cela, l'IEN-ASH doit pouvoir compter sur la collaboration de ses collègues IEN-IO, IEN-ET et IA-IPR. Il peut aussi avoir besoin de leur éclairage particulier sur la question de l'évaluation et de la validation des acquis des élèves : au moment où se mettent en place les livrets de compétences au niveau du collège, celles-ci posent des problèmes pédagogiques complexes qu'on ne peut imaginer résoudre sans la réflexion des « pédagogues ».

Toutefois, même si les inspecteurs du second degré ont un véritable rôle à jouer au niveau de l'organisation globale de l'ASH, une spécialisation du type de celle des inspecteurs du premier degré ne semble cependant pas souhaitable : elle ne correspond pas à la culture des IPR, ni à leur mode de travail, étroitement lié au suivi et à l'évaluation de l'enseignement de leur discipline. De plus, la logique de pilotage partagé, impliquant une certaine fluidité des relations et une organisation en réseaux, plutôt qu'une structuration figée, ne plaide pas en faveur de spécialistes dans le second degré. L'ASH doit faire partie des missions ordinaires de tout inspecteur et s'inscrire dans son action au quotidien.

Le pilotage pédagogique : une lente mise en place

La dynamique de la scolarisation des élèves handicapés dans le second degré est donc bien lancée ; sa réussite dépendra en grande partie de la capacité des corps d'inspection à susciter, à encadrer et à accompagner des compétences relatives à l'adaptation scolaire, à faire pénétrer et à diffuser ces nouvelles

démarches dans la culture et les pratiques des professeurs du second degré et des chefs d'établissement.

Les jurys de certification du 2CA-SH sont souvent le lieu où les IA-IPR qui y participent prennent conscience du rôle déterminant qu'ils ont à jouer. Ils sont pour eux l'occasion d'un échange constructif avec leurs collègues « spécialistes » et déclenchent des dynamiques de collaboration pour la suite. Les inspections dans les classes ordinaires permettent également une prise de conscience par les inspecteurs de leur rôle en matière de suivi de la scolarisation des élèves handicapés.

Enfin, la question de l'évaluation de ces élèves et de la validation de leurs compétences, en continu ou lors des examens, pourrait être un bon catalyseur d'initiatives et d'expériences. La réflexion sur cette question, en effet, est encore très embryonnaire. Il est pourtant nécessaire de la mener, en tenant compte de la diversité de cette population scolaire. En particulier, la question se pose différemment selon que l'élève handicapé est scolarisé en classe ordinaire ou dans une unité pédagogique d'intégration.

En classe ordinaire, la réflexion sur les modes d'évaluation et les aménagements à prévoir relève essentiellement du problème de l'accessibilité et ne remet pas en cause les objectifs généraux de formation. En UPI, en revanche, où l'on trouve une majorité d'élèves atteints de troubles des fonctions cognitives, la question du respect des programmes et des référentiels de compétences se pose de manière accrue pour les enseignants ordinaires, qui accueillent à certaines heures dans leur classe des élèves dont le niveau scolaire ne correspond pas à celui de leurs camarades.

Le projet d'une adaptation des référentiels pour ces élèves sous la forme de livrets de compétences qui leur permettraient de capitaliser leurs acquis à leur rythme, afin de les valoriser pour une future insertion dans le monde du travail, ou de poursuivre leur parcours de formation en milieu professionnel, a été évoqué par les IEN-ET/EG rencontrés.

En tout état de cause, ceux-ci ainsi que les IPR concernés auront à mettre en place des stratégies et à organiser une réflexion de fond sur ce sujet de façon à harmoniser les pratiques au niveau de leur académie, en relation avec les entreprises de la région qui se montrent en général très intéressées par ce type de démarche. D'une manière générale, la poursuite de la scolarité des élèves handicapés en lycée général et technologique et les conditions de passation des examens doivent faire l'objet d'une plus grande attention de la part des corps d'inspection, si l'on veut accroître le nombre d'étudiants handicapés dans l'enseignement supérieur.

Des réalisations pédagogiques peu répandues

Les enseignants, comme on l'a souligné, sont de plus en plus demandeurs d'un accompagnement par les inspecteurs chargés de leur discipline. Les questions d'adaptation, en effet, ne se posent pas seulement du point de vue de la nature des handicaps rencontrés mais aussi du point de vue de la discipline enseignée. Certains inspecteurs ont ainsi entrepris de mener des campagnes d'inspection centrées sur la prise en charge des élèves handicapés dans le second degré, afin de constituer un réservoir de bonnes pratiques et d'identifier les besoins en formation des professeurs sur le terrain. Mais cette pratique n'est pas encore suffisamment répandue, alors qu'elle constitue un excellent moyen de faire progresser cette « acculturation » indispensable à la réussite de l'ensemble du dispositif.

De leur côté, les IPR-EVS doivent mieux diffuser l'information auprès des chefs d'établissement pour les aider à mettre en place des actions spécifiques intégrées à leur projet et leur faire connaître les ressources dont ils peuvent disposer dans leur académie. De même, l'animation des réseaux de professeurs-ressources et l'organisation de stages de formation pour les équipes d'établissement doivent être prises en charge par les inspections pédagogiques.

Enfin, les inspecteurs du second degré sont trop peu présents dans les cercles de réflexion qui travaillent à la création de ressources adaptées pour la scolarisation des élèves handicapés : celles-ci sont le plus souvent élaborées à l'initiative des associations ou des instituts spécialisés et très peu connues du système éducatif. Par ailleurs, sous leur contrôle, les sites internet académiques devraient prévoir des espaces d'information et d'échanges dans le domaine du handicap, mieux insérés ou davantage mis en relation avec les pages consacrées à l'enseignement des disciplines.

Pour leur part, les inspecteurs généraux préconisent d'instituer la présence d'un ou deux IPR et d'un IEN-ET bien identifiés dans le groupe de pilotage académique, pour s'assurer de la prise en compte de la dimension pédagogique dans la gestion du dossier ; d'instaurer la complémentarité des différents corps d'inspection, pour mettre en place un pilotage partagé et développer une culture commune de l'ASH ; de mieux impliquer les IEN-ET et les IEN-IO dans la mise en place de la continuité des parcours ; de systématiser la présence d'inspecteurs pédagogiques du second degré dans les jurys de 2CA-SH ; d'inspecter plus souvent les professeurs impliqués dans la scolarisation d'élèves handicapés et de formaliser la rédaction d'un paragraphe consacré à ce sujet dans les rapports d'inspection ; enfin, de contribuer à la mutualisation et à la diffusion des bonnes pratiques.

La scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France

Assurer les meilleures conditions d'intégration à ceux que l'institution scolaire appelle les « élèves nouvellement arrivés en France » ou ENAF est un devoir de la République. Ce principe fondamental fait obligation à l'Éducation nationale de prendre en compte les besoins éducatifs particuliers de ces élèves qui ne maîtrisent pas suffisamment le français. Cette ambition assigne notamment à l'École l'objectif de former tous les jeunes vivant en France à la maîtrise d'une langue et d'une culture communes et de leur assurer ainsi une éducation et la perspective d'une insertion professionnelle et sociale.

La généralisation des contrats d'accueil et d'intégration et celle du cadre institutionnel rendent d'autant plus nécessaire l'évaluation et l'adaptation du dispositif. Aussi, en 2008-2009, les inspections générales ont-elles examiné ce dernier au regard des préconisations et des objectifs définis par les circulaires de 2002. Le champ de leur enquête concerne les élèves nouvellement arrivés en France, de l'école maternelle à la fin de la scolarité obligatoire, ainsi que les élèves de 16 à 18 ans pris en charge par l'Éducation nationale.

Ce rapport¹ est une analyse de l'existant : il fait état des réussites, mais il met aussi l'accent sur les difficultés, les dérives, les manques et les échecs didactiques et pédagogiques. L'état des lieux concerne treize académies, sélectionnées soit pour leur représentativité quantitative, soit pour leur intérêt qualitatif. Il a été particulièrement attentif aux effets induits par la diversité des modes de pilotage académique, par celle des structures d'accueil et de scolarisation, enfin, par celle des pratiques pédagogiques mises en œuvre. La question de l'évaluation et de la certification des acquis des élèves ainsi que de leur orientation a fait l'objet d'un examen particulier, de même que la formation des enseignants et de l'encadrement. Le rôle des centres académiques pour la scolarisation des élèves nouvellement arrivés ainsi que les besoins spécifiques de certains publics scolaires d'ENAF ont été particulièrement observés.

1. *La scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France*, IGEN-IGAENR, septembre 2009.

Histoire, cadre et objectifs

Une construction progressive

Les modalités actuelles d'accueil et de scolarisation des ENAF, définies par plusieurs circulaires publiées en 2002, sont le résultat d'un long passé qui a pour toile de fond l'histoire de l'immigration en France. Ce n'est toutefois qu'à partir de la fin des années 1960 que se met en place un dispositif spécifique d'enseignement du français dans le cadre scolaire, en direction des enfants non francophones.

L'identification des besoins éducatifs des élèves étrangers

En 1972, en effet, la population étrangère atteint son plus haut niveau depuis 1945. Il importe dès lors de mieux encadrer les flux migratoires, tout en s'attachant à organiser les conditions d'accueil et de résidence des étrangers. L'École sera directement concernée par cette prise de conscience, et ce d'autant plus que l'échec scolaire touche en plus grande proportion les enfants étrangers.

Il apparaît que la scolarisation des enfants étrangers ne peut s'effectuer dans de bonnes conditions que s'ils acquièrent rapidement l'usage du français. C'est ainsi qu'à titre expérimental, des dispositifs et des structures spécifiques sont mis en place : les classes expérimentales d'initiation pour enfants étrangers, aux effectifs faibles, sont destinées plus précisément aux enfants non francophones âgés de 7 à 13 ans ayant des aptitudes normales. Confiées à des maîtres expérimentés, elles dispensent l'enseignement de la langue française, afin de permettre l'intégration rapide des élèves dans le milieu scolaire normal, sans les marginaliser et sans créer des parcours spécifiques. Des classes sont créées sur le même modèle en 1973 pour les élèves du collège : les classes d'accueil ou CLA. Entre 1973 et 1981, de nombreux accords internationaux sont conclus pour organiser un enseignement des langues et des cultures d'origine (ELCO) : la connaissance et l'approfondissement de la langue maternelle doivent permettre de maintenir des liens avec le milieu et la culture d'origine et de faciliter un retour éventuel au pays.

En 1975, est ouvert à Lyon, à titre expérimental, le premier centre de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM), initiative élargie en 1984 à l'ensemble des académies. La scolarisation des enfants immigrés fera l'objet d'une approche plus globale dans une circulaire de 1978. L'accueil et l'accompagnement dès l'arrivée dans l'établissement scolaire, un suivi individualisé ainsi que la valorisation des langues et des cultures d'origine doivent permettre de leur assurer une meilleure scolarisation.

Après le temps de l'expérimentation, l'ensemble du dispositif de scolarisation se renforce. Les modalités d'inscription des élèves étrangers dans l'enseignement du premier et du second degré précisent notamment que les titres de séjour des parents ou des responsables des mineurs n'ont pas à être demandés, sauf pour les mineurs de plus de 16 ans. En 1986, trois circulaires permettent un recentrage des dispositifs destinés aux enfants étrangers non francophones présentant de véritables difficultés à maîtriser la langue française. L'expression d'«élèves étrangers nouvellement arrivés en France» est introduite.

Le rôle et le statut des CEFISEM, renforcés, s'inscrivent désormais dans le cadre de la politique d'intégration et de lutte contre les inégalités. Érigés en véritables services académiques, ils deviennent les interlocuteurs des personnels concernés et des partenaires du système éducatif. De 1970 à 1980, le nombre de classes spécifiques dans le premier degré est porté de 100 à 783, les élèves bénéficiaires passant de 6 513 à 11 309. Cependant, ces structures sont rapidement critiquées et la question de l'existence d'une véritable politique éducative concernant les élèves immigrés est posée : les interrogations portent notamment sur l'efficacité, la pertinence des méthodes, la formation et le nombre des enseignants, l'affectation des élèves, l'articulation avec les classes ordinaires et leurs programmes, les orientations.

La relance de la politique de scolarisation des ENAF

Si en ce début de XXI^e siècle le pourcentage des élèves étrangers a tendance à baisser, le nombre d'inscriptions d'ENAF ne cesse de croître, la diversité des pays d'origine restant forte, les élèves arrivant en France plus âgés et peu ou pas scolarisés. Dans l'enseignement du premier degré, le nombre de classes d'initiation est passé de 893 en 1994-1995 à 1 137 en 2002-2003. Dans l'enseignement secondaire, le nombre des classes d'accueil est passé de 464 en 1996-1997 à 762 en 2002-2003.

En publiant, en 2002, plusieurs circulaires relatives à la scolarité des jeunes immigrés, le ministère de l'Éducation nationale entendait à la fois donner une nouvelle dynamique aux dispositifs, s'adapter à l'évolution de la population d'élèves concernés et opérer un recentrage de la politique. Les CEFISEM furent particulièrement concernés. En premier lieu, il leur est demandé de recentrer leurs missions sur l'accompagnement de la scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages scolaires. Dans le même temps, ils reçoivent pour attribution la prise en charge de la scolarisation des enfants du voyage. Ils sont dès lors rebaptisés centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV) et constituent l'outil académique porteur de la politique engagée pour les ENAF. L'inscription scolaire est obligatoire pour tous les enfants français ou étrangers, quelle que soit la situation de leurs parents au regard du droit des étrangers.

L'organisation de la scolarité des élèves nouvellement arrivés en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages est, elle aussi, précisée. Elle a pour objet de mettre en œuvre des mesures adaptées à chacun d'entre eux et de permettre leur intégration rapide dans le cursus scolaire ordinaire. Un protocole d'accueil et de scolarisation des ENAF est instauré ; ceux-ci sont désormais éligibles aux dispositifs selon deux critères : une entrée récente en France et une maîtrise insuffisante de la langue française, la nationalité devenant un élément indifférent à la définition de cette population d'élèves.

Depuis 2002, aucune autre circulaire spécifique à la scolarité des ENAF n'est intervenue. Les circulaires de rentrée inscrivent désormais la thématique dans un champ d'action plus vaste, celui de la prise en compte des élèves à besoins éducatifs particuliers. Les dispositifs spécifiques mis en place depuis plus de trente ans pour les ENAF ont fait l'objet d'une reconnaissance légale par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École de 2005, qui inscrit dans le code de l'éducation l'obligation de mettre en place des actions particulières pour l'accueil et la scolarisation des élèves non francophones nouvellement arrivés en France (articles L. 321-4 et L. 332-4). Il est devenu nécessaire d'intégrer les dispositifs qui existent en faveur des ENAF dans la politique de réussite éducative. Les politiques interministérielles intègrent de nouveau la problématique de la scolarisation des ENAF dans leurs objectifs.

La scolarisation des ENAF dans le paysage européen

La politique française de scolarisation des ENAF s'inscrit dans les orientations prises au plan européen : les politiques éducatives menées par les pays européens auprès des migrants sont étroitement liées au travail des différentes instances européennes. À l'issue des travaux menés par la Commission européenne, le Parlement européen a pour sa part adopté, en 2009, une résolution sur l'éducation des enfants des migrants. Une série de recommandations invite les États à renforcer leur politique en matière de scolarisation.

En France, la maîtrise de la langue est devenue un des enjeux de l'accueil et de l'intégration des étrangers à travers le contrat d'accueil et d'intégration. La loi, en 2006, rend sa signature obligatoire et, précisant son contenu, élargit son champ d'application aux mineurs entre 16 et 18 ans. En 2007, le « contrat d'accueil et d'intégration pour la famille » s'ouvre aux bénéficiaires du regroupement familial. Les parents qui signent ce contrat doivent par ailleurs s'engager à respecter l'obligation scolaire. Ce dispositif est de nature à favoriser l'accompagnement des enfants par leurs parents, notamment dans le système scolaire, ainsi que le préconisent les circulaires sur la scolarisation des ENAF.

L'adoption du concept de « français langue seconde »

Deux sigles relatifs à l'apprentissage de la langue française par les ENAF seront fréquemment employés. Le français langue étrangère (FLE) est enseigné à des étrangers à l'étranger, dans un contexte où la langue officielle n'est pas le français et n'a donc pas de statut interne dans le pays ; c'est une discipline reconnue et la didactique du FLE a fait ses preuves. Le français langue seconde (FLS), quant à lui, est enseigné à des étrangers, mais dans un contexte où la langue officielle est le français ; ce n'est pas une discipline, mais une modalité de la langue française, transitoire, entre le FLE et le français langue maternelle (FLM). Le FLS doit devenir non seulement la langue de la communication quotidienne, mais aussi celle des apprentissages et des expériences spécifiques.

Pour le domaine scolaire, le français langue seconde s'adresse à des élèves vivant dans des pays considérés comme francophones, mais où les pratiques de français sont limitées à des milieux ou à des usages précis ; à des élèves qui vivent en milieu totalement exolingue et qui ont une pratique du français principalement scolaire ; à des élèves qui vivent dans un contexte endolingue où le français est utilisé à des degrés divers de formalisation et de valorisation, qui leur assure un usage intense de la langue : élèves des DOM-TOM, structures d'accueil et de scolarisation pour les ENAF.

La notion de français langue seconde est apparue entre 1972 et 1985, venant du domaine du français langue étrangère, lui-même issu du français langue maternelle. Elle fait référence à un enseignement du français diffusé notamment dans les anciennes colonies françaises. Mais le concept est né bien avant, en France métropolitaine même, dans l'institution scolaire. En effet, pour ne remonter qu'aux années 1860, le français langue maternelle nationale n'était alors la langue d'origine familiale que d'un nombre limité d'élèves : la France était un pays plurilingue et de nombreux enfants des campagnes étaient des enfants allophones.

En France métropolitaine, ce sont les instructions de 1938 qui distinguent pour la première fois la langue parlée par les élèves de celle, incarnant le « bon usage », qui est enseignée par les maîtres et qui constitue à l'époque pour beaucoup, pour des raisons déjà d'immigration et plus encore de ruralité dominante, une langue seconde. C'est la première réflexion sur les modalités différentes d'enseignement d'une même langue. La situation de FLS est donc la situation ordinaire de l'enseignement du français dans les écoles primaires rurales et périurbaines populaires jusque dans les années 1930-1940. À partir de 1945, on assiste à un flux d'origine coloniale, après les flux d'origine européenne, mais on ne note pas que ces enfants fassent l'objet d'un enseignement linguistique particulier.

Il faut attendre les années 1965-1970, les périodes de la grande immigration dite « de travail » et la création du collège unique en 1975 pour que l'institution scolaire s'empare de la question et qu'apparaisse le terme de FLS. La circulaire de mars 1986 sur la création des classes d'accueil ne parle que d'y

apprendre la langue française. Les nouveaux programmes de français pour le collège, publiés en août 2008, ne traitent pas des élèves nouveaux arrivants. L'idée d'un enseignement scolaire du FLE n'est que très rarement avancée, sauf dans les programmes de 1996, où il est stipulé que le FLS a pour but l'intégration des élèves étrangers dans le système éducatif.

Les contours d'une politique

Une définition officielle qui manque de précision

La France a donc mis en place progressivement une politique publique volontariste au bénéfice d'un public spécifique qui reste paradoxalement souvent mal identifié, même au sein de l'institution. La circulaire du 25 avril 2002 n'offre que la formulation de son titre comme élément de définition du public visé par ses dispositions. Il s'agit des « élèves nouvellement arrivés en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages » :

- le terme d'« élèves » renvoie aux enfants ou adolescents scolarisables. Il n'exclut pas *a priori* les enfants d'âge préscolaire, mais la circulaire indique qu'ils doivent être inscrits dans une classe ordinaire de l'école maternelle. De fait, les dispositifs spécifiques de prise en charge des ENAF ne s'appliquent pas, sauf exception locale, à cette catégorie d'élèves dont les effectifs ne sont pas décomptés dans les enquêtes académiques et nationales ;
- « nouvellement arrivés » : l'important est de désigner des enfants qui n'ont pas encore été scolarisés depuis leur arrivée sur le territoire français. Ce critère n'est pas toujours respecté. On trouve, dans les structures spécifiques, des élèves qui ont déjà été scolarisés en France. La durée pendant laquelle l'élève peut être qualifié de « nouvellement arrivé en France » demande aussi à être clarifiée ;
- « en France » : le public visé n'est pas strictement celui des étrangers. Un ENAF peut être un élève français arrivant de l'étranger et ne possédant pas une maîtrise suffisante de la langue française. Dans certaines situations particulières, des élèves français, nés en France, mais non francophones sont intégrés dans des dispositifs destinés aux ENAF. À l'inverse, certains élèves étrangers et non francophones, les Roms, ne sont pas toujours identifiés en tant qu'ENAF et sont plutôt, en raison du mode de vie de leurs familles, assimilés aux enfants du voyage ;
- « sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages » : cette précision, combinée à la notion d'arrivée récente, permet réellement l'identification du public. C'est la problématique majeure de la scolarisation des ENAF : en quoi les besoins des élèves nouvellement arrivés se distinguent-ils de ceux des autres élèves qui ne possèdent pas cette « maîtrise suffisante » et en quoi la mise en œuvre de moyens particuliers est-elle justifiée ?

Des départements ou des collectivités d'outre-mer doivent faire face à une situation bien spécifique représentant un défi pour la Nation : scolariser non seulement des élèves étrangers qui arrivent en grand nombre des États

voisins, mais aussi des élèves qui sont français et dont la langue maternelle n'est pas le français. Ces deux catégories d'élèves ont en commun d'être « nouveaux arrivants » dans la langue française. Le flou concerne l'appréciation de ce qu'est la « maîtrise insuffisante de la langue française » : aucun critère objectif n'est défini nationalement. La même imprécision caractérise l'expression « sans maîtrise suffisante des apprentissages ». Par ces mots, la circulaire renvoie principalement aux élèves non scolarisés antérieurement, mais fait aussi allusion à la possible mise à niveau des élèves dans des disciplines autres que le français, sans préciser lesquelles, ce qui explique la grande disparité des pratiques observées en académie. Les marges d'interprétation résultant de cet ensemble de critères sont donc grandes et ont conduit des services académiques à formuler leur propre définition du public ENAF. Attitudes, interprétations révélatrices des contours incertains du dispositif, les dérives ne sont alors pas rares.

La diversité du public accueilli

La population constituée par les ENAF n'est pas homogène, du fait des origines géographiques très variées, des conditions d'arrivée et de séjour sur le territoire français, des parcours personnels et scolaires et des bagages linguistiques. Cette diversité s'exprime aussi par d'importantes variations de flux et une répartition territoriale hétérogène et mouvante, dont les variations, peu prévisibles, sont déstabilisantes pour l'organisation du réseau de dispositifs de scolarisation. Elle est déterminante dans le processus d'intégration scolaire. L'hétérogénéité des acquis est encore une caractéristique jouant un rôle fondamental dans la prise en charge pédagogique des ENAF. La précarité économique et sociale influe elle aussi fortement sur la scolarité des enfants, tout comme la situation personnelle des élèves au regard des règles qui régissent l'entrée et le séjour en France. Nonobstant l'application à tout ENAF du droit à la scolarisation, la situation de séjour en France d'un élève n'est pas sans conséquence. Le partage des difficultés parentales, le caractère irrégulier de la situation des parents sont de nature à écarter certains élèves du dispositif. Le sentiment de précarité éprouvé par des familles en situation irrégulière conduit certaines d'entre elles à soustraire les enfants à l'obligation scolaire. La situation des mineurs isolés doit être aussi soulignée, leur nombre ayant augmenté récemment.

Un décompte difficile à réaliser avec précision

L'appréciation quantitative des ENAF est complexe du fait de l'imprécision de la définition du public, de la diversité des politiques locales d'accueil et des structures de scolarisation et de la particularité d'un dispositif dans lequel les élèves arrivent tout au long de l'année dans les CLA et les CLIN et en sortent pour une intégration partielle ou complète en classe ordinaire.

Le décompte des ENAF ne peut s'effectuer par extraction des bases, puisqu'ils n'y sont pas identifiés en tant que tels ; c'est pourquoi la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) mène

une enquête auprès des inspecteurs d'académie. Les modalités de recueil de données de flux relatives à un public aux contours imprécis ne permettent pas de garantir la fiabilité des synthèses au caractère approximatif. En 2008, l'effectif recensé en métropole est de 35 406 élèves (39 100 avec les DOM) ainsi répartis : 45 % à l'école primaire, 43 % au collège, 8 % au lycée.

À ceci s'ajoute le fait qu'un ENAF sur six serait scolarisé dans une classe ordinaire sans soutien spécifique : parmi les élèves recensés lors de la phase de comptage d'octobre 2008, 17 % sont bien identifiés en tant qu'ENAF et sont scolarisés, mais ne reçoivent aucun soutien identifié. L'académie de Paris, et c'est la seule, affirme prendre en charge 100 % des ENAF recensés. Certaines académies affichent des taux très alarmants de prise en charge des ENAF au niveau du second cycle.

Par ailleurs, les élèves nouvellement arrivés qui sont scolarisés en maternelle (entre 2 000 et 3 000) sont des ENAF, même si aucun dispositif de prise en charge n'est préconisé par la circulaire. Ils ne sont pourtant pas comptabilisés dans le cadre de l'enquête de la DEPP. Enfin, on observe une tendance à la diminution des arrivées dans l'ensemble des académies. En fait, la diminution du nombre d'ENAF suit à peu près la diminution générale des effectifs scolaires. Leur proportion reste constante. En tout état de cause, on a affaire à une population scolaire dont l'effectif n'est pas si marginal : l'enquête de la DEPP fait état d'environ 3,7 ENAF pour mille élèves. Le nombre des élèves scolarisés dans l'enseignement privé étant extrêmement faible, il semblerait plus juste de calculer l'indice de densité sur l'effectif de l'enseignement public. Le ratio serait alors pour 2008 de 5,1 pour mille.

Une politique diversement soutenue et très peu évaluée

Définition et impulsion de la politique de scolarisation

Un niveau national peu actif

Dans la période récente, l'administration centrale est peu intervenue dans la mise en œuvre de la politique de scolarisation des ENAF. Elle a cependant exercé ses responsabilités sur ses marges en impulsant quelques actions :

- la mise en place, pour les enseignants, d'une certification en français langue seconde et, pour les élèves, du diplôme de langue française élaboré et délivré par le Centre international d'études pédagogiques de Sèvres ;
- la signature, en 2007, d'une convention-cadre, prise en application de la loi de programmation pour la cohésion sociale et de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École, qui a donné naissance à l'expérimentation « *Ouvrir l'école aux parents* » ; celle-ci vise à familiariser les parents avec

l'institution scolaire et à les aider à maîtriser le français pour une meilleure insertion professionnelle.

Ce désintérêt apparent de l'échelon national peut s'expliquer par sa confiance dans la capacité des académies à trouver la réponse appropriée à leur contexte. D'autres raisons peuvent aussi être avancées, notamment le fait que l'effectif de cette population scolaire n'est pas suffisant pour en faire une préoccupation constante de l'administration centrale, d'autant plus qu'il n'existe pas en sa faveur de pression de la société, contrairement à ce qui se passe pour la scolarisation des enfants handicapés. Pourtant, depuis 2002, le contexte s'est modifié, justifiant la mise à jour des instructions et la réaffirmation des objectifs de l'accueil et de la scolarisation des ENAF. Le dispositif semble souffrir d'un déficit d'encadrement au niveau national, générant une trop grande disparité des politiques académiques. En outre, la plupart des responsables académiques et départementaux regrettent l'absence d'animation du réseau, le manque de lieux d'échanges et de mutualisation. Ces remarques traduisent aussi un besoin de reconnaissance par l'institution.

Pour pouvoir correctement piloter la politique de scolarisation des ENAF, l'administration devrait pouvoir s'appuyer sur un appareil statistique suffisant et disposer, notamment à travers les bases élèves, d'informations sur les ENAF et sur leurs parcours d'intégration scolaire. Or, en ce domaine, le bilan est négatif. En effet, les informations permettant de caractériser les élèves ne sont que très peu disponibles dans les bases élèves ; on ne connaît donc pas leur origine ni leur âge à leur arrivée en France. Leur qualité temporaire d'ENAF n'est pas répertoriée, ce qui empêche de suivre leur parcours scolaire et de mesurer la qualité de leur intégration. De plus, on ne sait pas précisément combien d'enseignants sont dédiés à cette politique ni quelles sont leurs caractéristiques. Enfin, on ne connaît pas le coût de cette politique.

Le pilotage académique et départemental

Les politiques académiques de scolarisation des ENAF, définies en application des orientations nationales, sont mises en œuvre par l'exercice de fonctions dont la responsabilité est répartie entre les différents niveaux, selon des modalités elles aussi très variables. Le constat général est celui d'une très grande diversité, liée parfois au contexte territorial, le plus souvent à la volonté personnelle de certains recteurs. Cette volonté s'exprime dans la place accordée à cette politique dans le projet académique, dans le mode de pilotage académique, dans le rôle donné au CASNAV, dans les moyens accordés, dans la centralisation ou la déconcentration du pilotage et donc dans le rôle des inspecteurs d'académie, dans l'importance du réseau de dispositifs d'accueil et de scolarisation et dans le suivi assuré par les corps d'inspection :

– il est préconisé un pilotage académique renforcé du CASNAV, s'exerçant notamment à travers la constitution d'un groupe de pilotage et la désignation d'un correspondant académique qui anime et organise les travaux du groupe de pilotage. Ces préconisations ne sont jamais intégralement suivies : il

apparaît cependant que divers modes d'organisation observés, dans le respect de certaines préconisations, répondent efficacement aux besoins exprimés ; – le niveau de pilotage opérationnel et de financement du dispositif est départemental. La marge d'autonomie des IA-DSDEN est plus ou moins grande selon le degré de pilotage académique, mais les services départementaux ont un rôle essentiel, notamment dans l'implantation des structures et des postes d'enseignants dans le premier degré ou encore dans l'affectation des élèves.

Le rôle des IEN est important, mais pas toujours aisé. Ils doivent collecter et faire remonter les informations sur la présence d'ENAF ; ils participent à la décision d'implantation des CLIN et des postes d'enseignants ; ils organisent le travail des maîtres itinérants des CRI et veillent au bon fonctionnement des classes ou groupes.

Les directeurs d'école et les chefs d'établissement ont, pour leur part, une double fonction, de logistique et de pilotage interne. Ils adaptent l'organisation pédagogique de l'établissement afin de permettre l'articulation entre la CLIN, le CRI ou la CLA et les classes ordinaires. Au-delà de ce travail technique, ils doivent intégrer la mission de scolarisation des ENAF dans la politique de l'établissement. Or la place réservée aux ENAF dans les projets d'établissement et les contrats d'objectifs est très variable.

Le pilotage porte principalement sur la mise en place des moyens et sur l'organisation des enseignements. En revanche, sur le plan pédagogique, il apparaît particulièrement déficient, aucune instance n'étant responsable de faire la synthèse des enseignements dispensés. Il serait utile, dans chaque académie, d'établir un état de l'enseignement qui est délivré dans les structures spécifiques et dans les classes ordinaires qui intègrent des ENAF. Les rapports annuels des CASNAV ne peuvent fournir, en ce domaine, l'information souhaitée ; les rapports des corps d'inspection pourraient constituer une source d'information essentielle sur la réalité pédagogique des structures spécifiques.

Une réalité académique très diverse

L'enquête, conduite dans un grand nombre d'académies et de départements, a révélé que la mise en œuvre locale de la politique de scolarisation des ENAF est loin d'être uniforme, sans que l'on appréhende les raisons d'une telle diversité. Le choix des modes d'organisation résulte le plus souvent de la combinaison de plusieurs facteurs, tels que l'influence des modèles hérités du passé, l'action déterminante d'une ou plusieurs personnes ou des caractéristiques du public.

Les CASNAV : des opérateurs essentiels

L'activité des CASNAV est recentrée sur l'accompagnement de la scolarisation des ENAF sans maîtrise suffisante de la langue française ou des

apprentissages scolaires. Trois missions sont assumées : l'aide apportée à l'organisation de l'accueil, à l'intégration des élèves dans les classes ordinaires, aux équipes pédagogiques et éducatives ; la collaboration avec les responsables du système éducatif ; la médiation et la coopération avec les familles et avec les partenaires de l'Éducation nationale. Les CASNAV sont ainsi centre de ressources pour les écoles et les établissements, pôle d'expertise pour les responsables locaux du système éducatif et instance de coopération et de médiation avec les partenaires institutionnels et associatifs de l'école.

Toutefois, selon les académies, il existe de grandes différences dans leurs missions et leur organisation. Certains CASNAV sont opérateurs pour les tests d'évaluation à l'arrivée des élèves ; d'autres ont particulièrement développé la fonction d'accueil et d'information des familles et celle d'évaluation du niveau des élèves arrivants ; la fonction documentaire est, de même, plus ou moins bien prise en compte. Une partie des CASNAV développe des documents et des outils pédagogiques, généralement de qualité, mais pas toujours nécessaires.

La formation et l'animation sont importantes pour l'ensemble des CASNAV, dont l'offre spécifique est désormais intégrée dans les plans départementaux et académiques de formation.

La disparité des moyens en personnels et des crédits de fonctionnement est frappante. En règle générale, les CASNAV sont dotés de crédits de fonctionnement par le rectorat. Certains d'entre eux bénéficiaient d'un apport financier substantiel du fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (FASILD). La disparition de celui-ci et l'évolution des missions de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances qui lui a succédé entraînent, en 2009, le tarissement de ces apports. C'est aujourd'hui le fonds social européen qui pourrait être une source de financement importante : par appréhension de la lourdeur des procédures imposées, seules quelques académies y recourent.

Les CASNAV emploient des personnels qualifiés, très engagés et motivés, mais qui souffrent d'un manque de reconnaissance et dont l'engagement au service de la mission de scolarisation des ENAF peut conduire dans certains cas à des attitudes militantes, parfois sources d'incompréhensions avec les autorités académiques ou les corps d'inspection. Un autre signe de cet engagement est l'importance des travaux d'édition ou de recherche conduits à titre personnel ou dans le cadre de l'activité du centre. Si les personnels sont tous apparus passionnés par leur activité, ils n'ont cependant pas caché leur malaise devant ce qui est perçu comme un manque de reconnaissance de la part de l'institution : la faible notoriété de leur action, les carrières mal reconnues et peu valorisées par les corps d'inspection et l'absence de statut et de régime indemnitaire satisfaisant sont régulièrement avancées.

L'originalité de la politique française de scolarisation des élèves nouvellement arrivés réside en partie dans le rôle attribué aux CASNAV, uniques en Europe. Leur statut n'est cependant pas clairement défini. Ils ont reçu des

missions qui, dans aucun autre champ du système éducatif, ne sont cumulées par un seul organisme. Enfin, les CASNAV sont l'objet, de la part d'une partie des autorités académiques, d'un comportement paradoxal, marqué par le désintéret ou la critique : trop grande autonomisation, tendance au repli et obsolescence de leurs outils, manque de loyauté ou de transparence à l'égard de l'administration. Ces critiques sont en partie fondées, mais les autorités académiques sont souvent peu légitimes quand elles les émettent, car les défauts soulignés sont le résultat d'un pilotage insuffisant. Il convient encore de souligner la grande faiblesse des CASNAV en matière d'expertise auprès des responsables institutionnels, pour ce qui concerne la connaissance du devenir des élèves. Ils constituent l'élément permanent spécifiquement dédié à une politique qui réclame une technicité particulière. En revanche, la plupart des centres doivent évoluer pour devenir des organisations plus légères et plus réactives et être en mesure de mobiliser, sur des problématiques spécifiques, des ressources humaines externes préalablement identifiées.

L'accueil des ENAF

La première information sur le système éducatif français est difficile à obtenir pour les familles nouvellement arrivées et ce au détriment de la rapidité d'insertion dans les structures scolaires : c'est grâce à la procédure mise en œuvre par l'office français d'immigration et d'intégration (OFII) qu'elles reçoivent des informations sur la future scolarisation de leurs enfants. Très succinctes, celles-ci concernent notamment le principe d'obligation de scolarisation. Dans le cas d'ENAF en situation irrégulière en France, ce sont les associations qui vont mettre les familles et les jeunes en contact avec l'école. L'aide sociale à l'enfance intervient pour les mineurs isolés et, pour les enfants de demandeurs d'asile, ce sont les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) qui établissent des relations avec les services académiques.

Le premier accueil organisé par l'institution scolaire est inégalement mis en œuvre : dans le premier degré, la famille doit se rendre à la mairie de sa commune de résidence, qui l'adresse ensuite à l'école de son secteur. Dans le second degré, la famille prend contact avec l'inspection d'académie ou directement avec un collège ou un lycée. Quelles qu'en soient les circonstances, la première démarche d'une famille doit enclencher un processus qui aboutira à la scolarisation de l'enfant. Les circulaires des inspecteurs d'académie rappellent les procédures à appliquer et indiquent les ressources disponibles. Les directeurs d'école doivent informer sans délai l'IEN de leur circonscription, les services de l'inspection académique ou le CASNAV et organiser la scolarisation de l'élève.

Dans les faits, la situation est différente selon les degrés d'enseignement, selon les académies et, au sein même d'une académie, selon les départements. On constate que des cellules d'accueil sont mises en place, pour les élèves du second degré, dans les grandes villes qui reçoivent suffisamment d'ENAF, mais très rarement pour les élèves du premier degré, dont l'accueil est considéré comme relevant de la responsabilité de l'école seule. Toutefois, ce n'est pas

le lieu de l'accueil qui est apparu déterminant, mais plutôt le temps qui est consacré à cet accueil et l'esprit dans lequel il est effectué.

Le premier accueil dans l'établissement scolaire est lui aussi de qualité trop inégale. Accueillir les parents d'un ENAF est une mission plus ou moins bien assumée par les directeurs d'école et les chefs d'établissement : cette tâche peut se réduire à des formalités administratives et impersonnelles. Elle peut aussi parfois prendre une forme personnalisée, riche d'empathie à l'égard des parents.

Accueillir un ENAF, c'est l'affaire de l'ensemble de la communauté scolaire : des documents, traduits, ont été élaborés dans plusieurs académies. Des établissements scolaires ont également produit des notices, qui portent principalement sur les principes qui régissent la vie scolaire. D'autres encore savent remarquablement accueillir des ENAF, dont le passé proche a pu être particulièrement difficile, dans un système scolaire inconnu, mais généralement porteur d'espoirs. Ils les informent, leur donnent les premiers repères et leur facilitent la communication en leur attribuant un référent. Au-delà du premier accueil, l'école a pour mission de donner à l'ENAF les moyens de la réussite scolaire. Il importe donc de l'accompagner depuis son arrivée dans le système éducatif jusqu'au moment où il aura acquis une autonomie linguistique. Avec empathie, il convient d'apporter aux familles et aux enfants l'essentiel dont ils peuvent avoir besoin pour jouer leur rôle de parents ou d'élèves dans l'école française. Une circulaire actualisée devra ainsi préciser qu'accueillir des parents migrants, c'est, pour l'institution scolaire, mettre en place une information claire et accessible, qui leur présente le système éducatif français, les droits et devoirs des familles et des élèves.

L'affectation scolaire

S'agissant de l'affectation dans le premier degré, rien ne devrait différencier les ENAF des autres élèves, puisque, selon la circulaire, « les élèves nouvellement arrivés sont inscrits obligatoirement dans les classes ordinaires de l'école maternelle ou élémentaire ». Cependant, à l'inscription administrative s'ajoute une inscription pédagogique dans une classe d'initiation, qui peut être celle de l'école même ou celle de l'école la plus proche à en être dotée. C'est ce qui est communément désigné par l'expression « double inscription ». Le principe défini dans la circulaire est bien respecté. Le nombre limité de CLIN fait que les enfants sont le plus souvent obligés de se déplacer dans une autre école pour rejoindre la structure spécifique. Ce système est donc mieux adapté aux grandes agglomérations qu'aux milieux urbains peu denses ou aux milieux ruraux. Cela étant, dans tous les cas, le principe de scolarisation dans l'école du secteur est préconisé, ce qui n'exclut pas qu'il soit conseillé à des familles, le cas échéant, d'inscrire leur enfant directement dans une école dotée d'une CLIN, pour faciliter son parcours scolaire. Cette observation conduit à s'interroger sur un dispositif qui fait que l'affectation d'un ENAF dans la structure la plus appropriée à ses besoins scolaires dépend du nombre des CLIN et de leur implantation.

Dans le second degré, la circulaire distingue pour les ENAF deux types d'affectation. Les élèves, très peu ou pas scolarisés avant leur arrivée en France (NSA), doivent être inscrits dans des classes spécifiques : les CLA-NSA ; les autres doivent être accueillis dans des classes d'accueil (CLA). Comme pour les élèves du premier degré, la circulaire de 2002 préconise la double inscription. L'élève peut donc être inscrit soit dans un établissement doté d'une CLA, soit dans un autre d'où il rejoint la CLA la plus proche, un certain nombre d'heures par semaine.

La réalité est beaucoup plus complexe : elle est fortement corrélée aux différents modèles d'organisation des structures pédagogiques. De plus en plus, l'élève est inscrit administrativement dans la classe ordinaire et rattaché pour un certain nombre d'heures à un « dispositif linguistique » et non pas à une « classe d'accueil ». Le pouvoir de décision, en matière d'inscription d'un ENAF dans un collège, est en fait partagé entre la famille, le chef d'établissement, les services académiques et, parfois, le CASNAV. Il semble que certains enfants aient été inscrits en CLIN ou en CLA contre le gré de leurs parents. Il convient de rappeler que tout enfant a droit à être inscrit en classe ordinaire, si tel est son souhait ou celui de sa famille.

Le positionnement linguistique et scolaire des élèves

L'inscription d'un ENAF dans une classe, ordinaire ou spécifique, dépend aussi de son positionnement linguistique et scolaire. La circulaire précitée a fixé un principe : tout élève nouvellement arrivé en France doit pouvoir bénéficier d'une évaluation qui mette en évidence ses savoir-faire en langue française, ses compétences scolaires construites dans sa langue de scolarisation antérieure et son degré de familiarité avec l'écrit scolaire, ses savoirs d'expérience dans différents domaines ainsi que ses intérêts. Ces éléments constituent des points d'appui pédagogiques importants. L'appréhension du degré de familiarisation avec l'écrit et de maîtrise dans certaines disciplines, les résultats de ces évaluations permettront d'élaborer les réponses pédagogiques les mieux adaptées aux élèves.

À l'école élémentaire, c'est dans le cadre du cycle correspondant à la classe d'âge de l'écolier arrivant que cette évaluation doit être menée, avec le concours du maître de la classe d'initiation, s'il y en a une dans le groupe scolaire, l'aide du CASNAV et, si besoin, celle du réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté. Dans le second degré, en fonction du nombre d'élèves à accueillir dans un même espace, les centres de formation et d'information seront mobilisés. Les CASNAV doivent apporter leur contribution à ces derniers. L'équipe chargée de l'évaluation devra transmettre les résultats aux enseignants qui auront à les accueillir. L'affectation tiendra compte, d'une part, du profil scolaire de l'élève et, d'autre part, des possibilités d'accueil adaptées, à une distance raisonnable du domicile.

Deux phases de la procédure font appel à des méthodes différentes : l'une est fondée sur un entretien, permettant de connaître le passé de l'élève

et son niveau de connaissance de la langue française ; l'autre fait appel à des tests en langue maternelle et en français. Quand les tests sont passés dans un CIO ou dans un CASNAV, une fiche rassemble les informations relatives à l'identité du jeune et de son représentant légal, à la date d'arrivée en France, à l'état de sa scolarité dans le pays d'origine, aux langues pratiquées, aux souhaits du jeune en termes de scolarité et d'orientation professionnelle. Un avis et une proposition de scolarisation sont alors émis, puis le dossier est transmis à l'inspecteur d'académie qui affecte l'élève dans l'établissement correspondant à son domicile et dans une classe d'accueil.

La mise en œuvre des tests est assurée par des acteurs très divers : l'enseignant dans la CLIN ou la CLA, ce qui est la règle dans le premier degré, les personnels du CASNAV, sur place ou dans l'établissement, ou le CIO, qui est l'opérateur préconisé par la circulaire et le plus fréquent dans le secondaire, mais où l'on constate parfois un manque de motivation et de savoir-faire.

Une grande confusion dans les outils utilisés doit être soulignée. Les outils d'évaluation officialisés au plan national sont en nombre limité alors qu'on observe un foisonnement d'outils plus ou moins élaborés, principalement par les CASNAV. Il faut, par ailleurs, souligner l'incohérence d'un système dans lequel chaque CASNAV, dans son académie, consacre beaucoup de temps à élaborer des tests plus ou moins pertinents et aboutis. Dans l'ensemble, les tests sont peu cohérents avec les programmes actuels et rarement référés au Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL). Ils sont également insuffisants pour l'évaluation des compétences dans d'autres langues vivantes enseignées en France. L'élaboration de nouveaux tests et leur diffusion devraient relever de la responsabilité ministérielle, dont l'apport est inexistant actuellement en ce domaine.

Les tests n'ont d'intérêt que si leurs résultats sont communiqués aux différents acteurs chargés d'élaborer les réponses pédagogiques les mieux adaptées au profil de chaque élève : l'inspection académique, l'école ou l'établissement, chargés de l'affectation de l'élève en classe ordinaire ou spécifique ; l'enseignant, à qui ils vont permettre d'élaborer pour l'élève un projet personnalisé de réussite scolaire ; le CASNAV, pour la conduite de ses actions ; après synthèse des résultats individuels, les services académiques, pour la connaissance des besoins et le pilotage de la politique.

En résumé, la prise en charge par l'École d'un élève allophone passe par une série d'opérations préalables mises en œuvre par différentes instances. Des défauts de coordination et de cohérence globale sont parfois constatés. Les usagers, les élèves et leurs familles en comprennent mal les processus et les enjeux. Le morcellement des responsabilités nuit à l'efficacité. Ainsi, les résultats des tests ne sont pas toujours utilisés par les enseignants, soit parce qu'ils n'en ont pas connaissance, soit parce qu'ils préfèrent faire eux-mêmes d'autres tests. Aussi ne devrait-on pas formaliser un processus qui ferait désormais de l'accueil d'un ENAF un *continuum* allant du premier contact

avec l'institution scolaire jusqu'à son autonomie linguistique, en passant par la mise en œuvre de son parcours personnalisé de réussite scolaire ?

Des structures de scolarisation diverses et peu lisibles

On l'a vu, des dispositions particulières sont prévues pour les élèves peu ou pas scolarisés avant leur arrivée en France. Pour les autres élèves, un principe commun est appliqué, celui de la double inscription. Dans le premier degré, les ENAF sont inscrits en classe ordinaire en fonction de leur âge et regroupés en CLIN pour des temps de travail pédagogique spécifiques. Dans le second degré, ils sont inscrits en classe ordinaire, mais d'abord affectés dans la CLA et intégrés progressivement dans la classe ordinaire, au fur et à mesure des progrès effectués dans la maîtrise du français, langue de scolarisation. L'intégration rapide est un des objectifs. L'enseignement des autres disciplines doit être réparti entre les heures spécifiques pour ENAF et les heures en classe ordinaire.

Toutefois, des éléments importants sont présentés de façon trop vague. Ainsi, la durée du séjour de l'élève en CLIN ou en CLA n'est pas précisée, mais le texte suggère que la prise en charge spécifique de l'ENAF ne peut normalement excéder une année scolaire. De même, la question de l'horaire d'enseignement dédié aux ENAF n'est pas abordée pour les CLIN ; pour les CLA, « au total, l'horaire scolaire doit être identique à celui des autres élèves inscrits dans les mêmes niveaux » et « ils doivent bénéficier d'emblée d'une part importante de l'enseignement dispensé en classe ordinaire ». La répartition entre les deux formes d'enseignement n'est pas évoquée, alors qu'est préconisée une durée d'apprentissage du français qui occupe près de la moitié de l'horaire hebdomadaire de l'élève. Enfin, s'agissant de l'intégration partielle dans les classes ordinaires, la circulaire invite à réaliser celle-ci pour les élèves de CLA-NSA dans certaines disciplines où « la maîtrise du français n'est pas fondamentale ».

Les imprécisions observées dans la circulaire, qui mêle objectifs généraux, conseils pratiques, préconisations et injonctions, sans se référer explicitement aux obligations réglementaires permettent aux acteurs d'isoler telle ou telle indication et d'interpréter le texte. Dans la réalité, on observe alors des formes d'organisation disparates, sans que quiconque n'en ait validé la pertinence pédagogique. En outre, on observe une évolution de la notion de « classe d'accueil » vers celle de « dispositif linguistique », dont l'insuffisance organisationnelle et pédagogique du fonctionnement est soulignée. Ainsi, les dispositions de la circulaire sont adaptées de façon très disparate, ce qui est problématique au regard du principe d'égalité des chances pour ces élèves à besoins éducatifs particuliers. Une actualisation du texte apparaît donc aujourd'hui nécessaire.

Par ailleurs, la lisibilité des politiques en matière de scolarisation des ENAF est entravée par un nombre étonnant d'appellations, de sigles, le plus souvent opaques, utilisés pour désigner les structures de scolarisation des

ENAF. On parle ainsi de classe d'initiation dans le premier degré et de classe d'accueil dans le second degré, alors que rien ne permet d'expliquer la différence d'appellation : toutes deux ont pour objectif premier l'enseignement de la langue française comme matière et comme langue des disciplines. Ces classes ne sont pas toutes conformes à la définition de la circulaire. On trouve aussi la CLIN itinérante (le maître se déplace dans les écoles qui accueillent des ENAF) ou encore le CRI, cours de rattrapage intégré, terminologie héritée des circulaires antérieures à celle de 2002. On parle enfin de dispositif (ou module), mot générique utilisé pour désigner des regroupements d'ENAF, qui sont par ailleurs intégrés en classe ordinaire.

Aucune de ces appellations ne désigne précisément l'objet de la structure à laquelle elle s'applique : il apparaît donc utile d'adopter une dénomination générique commune à toutes les structures de scolarisation des ENAF, afin d'avoir une vision claire de l'ensemble du dispositif, de bien identifier ces structures et de développer des instruments de pilotage. Une appellation fondée sur l'objectif essentiel de ces classes, l'acquisition et la maîtrise de la langue française, paraît devoir être envisagée. Le sigle d'UPEAA, « unité pédagogique pour élèves allophones arrivants », conviendrait à tous les regroupements d'ENAF. Il n'empêcherait pas la diversité des organisations locales, tout en les recentrant sur leur objectif principal : l'enseignement de la langue française aux élèves allophones.

L'organisation des classes

Trois catégories d'élèves font l'objet d'une prise en charge particulière :

- les CLA-NSA : la circulaire de 2002 fixe comme objectif de faire acquérir aux ENAF scolarisés dans ces classes d'accueil, à travers un enseignement adapté, correspondant au cycle III de l'école élémentaire, la maîtrise du français dans ses usages fondamentaux et les bases de l'écrit, en lecture et en écriture. Ces élèves doivent néanmoins être intégrés dans les classes ordinaires lors des cours où la maîtrise du français écrit n'est pas fondamentale et ce pour favoriser leur intégration dans l'établissement scolaire. Les CLA-NSA sont des classes difficiles pour des enseignants du second degré qui n'ont pas été formés pour faire entrer ces jeunes élèves dans les premiers apprentissages de l'écriture ou de la lecture. De plus, on notera qu'aucun outil adapté n'existe pour ces élèves à qui l'on propose soit des manuels du premier degré, soit des méthodes d'alphabétisation pour adultes ;
- les structures d'accueil pour les ENAF âgés de plus de 16 ans (non scolarisés antérieurement ou déjà scolarisés) : la circulaire indique que les nouveaux arrivants âgés de plus de 16 ans, ne relevant donc pas de l'obligation scolaire, peuvent néanmoins être accueillis dans le cadre de la mission générale d'insertion de l'Éducation nationale (MGI). Des cycles d'insertion préprofessionnelle spécialisés en français langue étrangère et en alphabétisation peuvent être mis en place. Pour les élèves de plus de 16 ans déjà scolarisés dans leur pays d'origine, la circulaire recommande l'implantation de CLA dans les lycées généraux, technologiques ou professionnels et la

mise en place de dispositifs particuliers par la MGI ou par les groupements d'établissements (GRETA) ;

– les mineurs isolés étrangers confiés par décision de justice aux services de l'aide sociale à l'enfance sont généralement pris en charge par des organismes agréés relevant du secteur médicosocial ; ils peuvent aussi être scolarisés dans les structures qui dépendent de l'Éducation nationale (CLA et modules MGI).

Les modèles d'organisation sont très divers, parfois éloignés de l'esprit de la circulaire. On peut toutefois en distinguer deux selon la proportion de temps passé dans la structure spécifique ou dans la classe ordinaire : dans le premier modèle d'organisation, les élèves passent la plus grande partie du temps scolaire dans la CLIN ou la CLA, au sein de la structure pédagogique de l'établissement ; dans le second modèle, les élèves sont inscrits et participent effectivement à l'enseignement dans la classe ordinaire.

Des classes ouvertes ou fermées ?

Le principal débat, à la fois idéologique et pédagogique, est celui de l'« ouverture » et de la « fermeture » des deux modèles d'organisation : avant 2002, les classes étaient majoritairement coupées du reste de la vie de l'établissement. La circulaire a fixé comme principe général l'ouverture des structures spécifiques, c'est-à-dire la possibilité pour un ENAF qui y est affecté de suivre, pour partie, des enseignements dans les classes ordinaires en fonction de ses compétences linguistiques et disciplinaires.

Dans le premier degré, la plupart des CLIN sont ouvertes. Toutefois, les modes d'organisation sont très variés ; dans le second degré, la résistance à l'ouverture a été et demeure beaucoup plus grande. Il conviendrait de pouvoir mesurer les incidences effectives des deux modes observés sur la réussite scolaire des élèves. On peut toutefois, d'ores et déjà, observer que l'ouverture peut prendre des formes qui relèvent moins de l'agencement vertueux, dans lequel chacun s'engagerait à travailler au plus près des besoins des élèves, que d'un effet de contraintes de gestion. S'agit-il de rechercher une meilleure scolarisation des élèves ou de se prétendre en conformité avec la circulaire ? Des CLA faussement ouvertes ont révélé des élèves intégrés partiellement en classe ordinaire, livrés à eux-mêmes et perdant un temps précieux. On peut constater aussi que la fermeture des classes a pu paraître favorable aux apprentissages, l'excellente connaissance de son groupe par le professeur de français permettant de répondre aux besoins de suivi scolaire et personnel de chaque élève. Cependant, il est indéniable que la fermeture de la CLA peut aussi engendrer repli sur soi, ghettoïsation et difficulté d'intégration sociale et que, dans tous les cas, l'ENAF ne doit y être soumis que peu de temps.

La question des horaires différencie les deux modèles d'organisation. La circulaire est peu explicite sur ce point. L'ENAF doit avoir, à l'intérieur d'un volume horaire global identique à celui des autres élèves, un enseignement de français langue seconde d'au moins 12 heures, des heures spécifiques dans d'autres disciplines et des enseignements en classe ordinaire. La répartition

entre les enseignements spécifiques et les enseignements en classe ordinaire n'est pas précisée : les écarts observés sont grands.

Par ailleurs, l'implantation d'une CLA, d'une CLIN ou d'un autre type de regroupement d'ENAF doit mettre l'équipe de direction en situation d'investir pleinement son rôle pédagogique en lien étroit avec les corps d'inspection, de permettre les coopérations professionnelles entre les professeurs, autour de la prise en charge des ENAF, et de développer une politique d'accueil. Garante des principes d'équité et de non-discrimination, elle doit être attentive à deux exigences : l'insertion de l'élève dans le droit commun de l'établissement d'éducation et la prise en compte de ses besoins particuliers.

Au total, la place réelle de la scolarisation des ENAF dans la vie de l'établissement est encore trop souvent marginale : ainsi, lorsqu'ils intègrent cette problématique, les projets d'établissement se contentent d'en faire une « action » particulière et non pas un élément de la politique globale.

La mise en place et l'implantation des classes

Dans le premier degré, les inspecteurs d'académie mettent en place une CLIN pour un effectif d'au moins dix élèves. Les CLIN itinérantes ou les CRI permettent la prise en charge dans la semaine de plus petits groupes d'élèves qui, le reste du temps, sont intégrés dans une classe ordinaire. Si elle répond à un souci d'utilisation rationnelle des moyens, cette organisation doit reposer sur une bonne coordination entre le maître du CRI et les équipes pédagogiques de chaque école. Dans le second degré, les divers dispositifs d'accueil reposent sur le regroupement d'une quinzaine d'élèves en moyenne. Dans la plupart des départements, les élèves isolés ne sont pas directement pris en charge. Cependant, certaines académies affectent aux établissements des heures supplémentaires effectives pour les accompagner, permettant un simple accompagnement méthodologique, dont l'efficacité réelle est sujette à caution. Aucun dispositif d'enseignement à distance n'a été mis en place, alors que les technologies de l'information et de la communication permettraient de le mettre en œuvre et de répondre aux besoins ciblés.

Beaucoup de classes d'accueil sont implantées dans des ZEP, contrairement aux préconisations de la circulaire de 2002. Les ENAF se trouvent immergés dans des établissements scolaires sensibles, où ils semblent supporter des difficultés d'intégration et subir un phénomène de rejet. La résolution du Parlement européen du 2 avril 2009 sur l'éducation des enfants de migrants recommande aux États membres « qu'ils évitent de créer des *écoles ghettos* ou des classes spéciales pour les enfants migrants et qu'ils promeuvent une politique éducative d'inclusion, en vertu de laquelle les enfants seraient répartis en fonction de leur niveau scolaire ainsi que de leurs besoins individuels ». Des tentatives ont lieu dans certaines académies pour implanter des structures dans des établissements socialement favorisés. Une fois les réticences de toute nature dépassées, les résultats semblent plutôt convaincants.

Les implantations de classes d'accueil en lycée ne sont ni suffisantes ni satisfaisantes. Ainsi, les classes spécifiques, peu nombreuses, sont implantées dans les académies recevant des ENAF en assez grand nombre : les besoins de scolarisation spécifique y sont supérieurs à la capacité d'accueil des structures spécifiques. De même, la distinction entre CLA de lycée général et technologique et CLA de lycée professionnel demeure trop souvent floue. Il conviendrait de clarifier ce qui est aujourd'hui source de confusion : un ENAF affecté en CLA de LP semble ainsi avoir, quel que soit son niveau scolaire, davantage de chances d'être orienté en LP qu'en lycée général ou technologique.

Aussi importe-t-il de souligner à nouveau que le code de l'éducation impose la mise en œuvre d'actions particulières pour l'accueil et la scolarisation des ENAF. Ces dernières consistent en premier lieu à mettre en place des structures pour organiser un enseignement spécifique. Les questions de méthodes et de contenus sont très importantes, mais elles sont soumises au cadre lui-même de la mise en œuvre de l'acte pédagogique. Or les réponses apportées par les acteurs de terrain au défi de l'intégration des élèves non francophones sont extrêmement diverses ; elles résultent tantôt de considérations pragmatiques, tantôt de positions idéologiques. La question importante des structures suscite peu d'intérêt. Les recherches s'intéressent beaucoup moins aux structures qu'aux méthodes. L'évaluation de l'efficacité des différents modèles d'organisation n'a pas été conduite.

Les dichotomies entre la classe d'accueil et le dispositif ainsi qu'entre l'ouverture et la fermeture doivent être abandonnées. Sans imposer un modèle uniforme, il convient d'exiger plus d'équité dans la répartition des moyens mis en œuvre et une attention plus grande des autorités académiques et des corps d'inspection aux modalités retenues au niveau local : la réussite scolaire des ENAF dépend absolument de l'aide spécifique apportée pour les intégrer dans le cursus scolaire. La bonne intégration scolaire des ENAF doit être un objectif partagé par l'ensemble de la communauté scolaire. Les modalités d'organisation de la structure, les moyens horaires et matériels doivent faire l'objet de concertation en conseil des maîtres dans les écoles et en conseil pédagogique dans le second degré ainsi que d'une délibération en conseil d'administration, afin que soit arrêté un projet formalisé. Le concept d'«établissement d'accueil» va dans ce sens.

Des enseignants de qualité, mais insuffisamment reconnus

Une certaine stabilité caractérise les professeurs de français intervenant dans les structures spécifiques pour ENAF. Cette stabilité est le signe d'un intérêt porté à ce genre d'enseignement, mais présente un réel inconvénient quand le service du professeur est tout entier dédié à la structure de scolarisation : en cas de fermeture administrative de cette dernière, l'enseignant risque d'être mis en difficulté pour n'avoir pas enseigné en classe ordinaire. Aussi la circulaire de 2002 recommande-t-elle de ne pas faire tout son service en structure spécifique.

Des contractuels étaient principalement recrutés dans les structures spécifiques; la plupart des postes sont maintenant affectés à des titulaires. Cependant, il convient de continuer à reconnaître les compétences de ces contractuels qui ont rendu service à l'institution scolaire et de les maintenir en poste, si tel est leur souhait. Aujourd'hui, dans le second degré et parfois dans le premier, les enseignants sont nommés sur poste spécifique académique, sur avis des corps d'inspection. Certaines académies ont entrepris de recenser les enseignants qui ont une certification complémentaire en FLS, afin de constituer un vivier.

L'institution doit se soucier de délivrer une formation de qualité à tout enseignant qui prend en charge des ENAF. Certains professeurs de français des classes ordinaires se prétendent incompetents au seul motif qu'ils n'auraient pas reçu de formation spécifique. De même, des chefs d'établissement ont pu confier que telle discipline n'était pas enseignée en classe d'accueil, faute de professeur volontaire ou formé. Tout professeur de français doit pouvoir assurer l'enseignement de la langue française à des élèves allophones. Initiale, la formation permettra de limiter les réactions précédemment évoquées; continue, elle accroîtra les compétences des enseignants.

Si les professeurs enseignant le français aux ENAF sont très impliqués, ils ont tous néanmoins exprimé le sentiment d'être mal reconnus par l'institution. L'accompagnement pédagogique par les corps d'inspection est apparu inexistant, ce qui peut être préjudiciable aux enseignants et aux élèves. Les enseignants ont par ailleurs fréquemment soulevé la question de leur statut et son caractère financièrement pénalisant.

La place des parents et le rôle des partenaires

Le Parlement européen a estimé, en 2009, « qu'il est essentiel que les parents des enfants migrants, notamment leurs mères, soient impliqués dans les programmes d'enseignement des langues officielles du pays d'accueil ». Les CASNAV, trop silencieux sur la question des parents qui attendent beaucoup de l'école, rouage de l'intégration de leurs enfants, doivent impulser des actions pour les familiariser avec l'école. Les projets portent sur la découverte du monde scolaire et sur l'apprentissage de la langue française.

Parmi les partenaires institutionnels, outre le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, une convention associe deux organismes publics : l'OFII, et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), qui, jusqu'en 2008, a apporté une contribution importante à la mise en œuvre de nombreuses actions. L'objet de la convention est « d'améliorer les parcours scolaires et de favoriser une meilleure intégration sociale et professionnelle des jeunes immigrés ou issus de l'immigration ». Mais, au plan institutionnel, elle n'est guère suivie, puisque l'opération expérimentale *Ouvrir l'école aux parents* en est la seule application et que le programme annuel de travail n'a pas été formalisé.

Trois établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale interviennent dans la mise en œuvre de la politique publique de scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France. Le SCÉRÉN-CNDP occupe une place importante dans le dispositif. Le réseau de ses centres régionaux et départementaux assure la diffusion du peu de matériel documentaire et pédagogique spécialisé et l'accessibilité des ressources y est particulièrement aisée pour les enseignants. Le CNDP comprend en outre un service spécialisé, le centre de ressources Ville-École-Intégration, qui assume une mission d'information et d'expertise auprès de tous les acteurs de l'éducation au sens large, de la politique de la ville et de l'action sociale. Le CNDP a, de plus, cherché à établir une certaine coordination entre les CASNAV, en réunissant, à la hauteur de ses ressources, les coordonnateurs. Faute de moyens, ces réunions sont tombées en désuétude. Ce centre de ressources, particulièrement isolé, gagnerait à être valorisé. Pour sa part, le centre international d'études pédagogiques (CIEP) s'appuie sur un réseau d'experts et de partenaires nationaux et internationaux et comporte un département pour l'enseignement du français langue seconde qui propose, au sein des stages de l'université d'hiver et d'été des métiers du français langue étrangère, des modules spécifiques sur l'enseignement aux ENAF du français comme langue seconde. L'institut national de recherche pédagogique (INRP), enfin, peut apporter son concours dans un domaine où l'intérêt d'une collaboration pour des recherches-actions sur la problématique de la scolarisation des ENAF a été mis en évidence.

S'agissant des partenariats avec les collectivités territoriales, les actions conduites sont inscrites dans le champ de dispositifs éducatifs plus larges, souvent liés à la politique de la ville. Quant aux formes prises par le partenariat associatif, elles sont très diverses. Deux catégories particulières d'associations peuvent être décrites : les associations qui appartiennent à un réseau national et qui agissent dans le cadre des actions périscolaires ; les associations de quartier, qui s'occupent du soutien aux populations migrantes.

Il est important que les écoles et les établissements s'appuient davantage sur ces structures pour assurer l'intégration des ENAF et faciliter la communication avec leurs familles ; ils doivent réfléchir à la complémentarité à établir entre l'enseignement, qui est délivré par les professeurs, et l'accompagnement scolaire, qui est effectué par les associations.

Une politique dont l'efficacité ne peut être mesurée

Si l'on admet que l'évaluation d'un dispositif doit se faire par rapport au degré d'atteinte des objectifs qui lui sont fixés, il convient de se reporter à la circulaire du 25 avril 2002 qui dispose que « l'objectif est que les ENAF puissent au plus vite suivre l'intégralité des enseignements dans une classe du cursus ordinaire ».

La plupart des acteurs approuvent cet objectif et cherchent à le poursuivre au mieux, tout en soulignant les difficultés : vaut-il mieux intégrer rapidement l'élève en classe ordinaire, en lui assurant un suivi personnalisé, ou prolonger un apprentissage linguistique intensif dans la structure spécifique ? Juger de l'efficacité des mesures spécifiques sur le seul critère de la rapidité du passage en classe ordinaire n'apparaît pas acceptable : dans certaines académies en effet, la pression pour intégrer est forte, pour des raisons à caractère non pédagogique. La circulaire nuance elle-même l'expression « au plus vite » : les appréciations constituent souvent une source de divergences entre les enseignants.

Il apparaît évident que des critères d'évaluation doivent être établis pour fonder pédagogiquement les décisions d'intégration en classe ordinaire. Le cadre européen commun de référence pour les langues devrait permettre de définir un référentiel de compétences, qui serait utilisé à l'échelon national et garantirait l'égalité des chances entre les ENAF. Dans ce cas seulement, l'intégration en classe ordinaire pourrait constituer un premier critère de mesure de l'efficacité du dispositif.

Dans l'état actuel des choses, l'intégration des élèves en classe ordinaire ne peut donc être considérée comme un indicateur de réussite des mesures spécifiques de scolarisation des ENAF. Pour vérifier si, au terme d'une certaine durée, un élève, qui fait partie d'une cohorte d'ENAF, a un parcours scolaire normal, comparable au cursus des élèves de langue française maternelle, il convient de mettre en place un suivi de cohorte. C'est ce que la Cour des comptes conseillait dans un rapport de 2004. L'évaluation des dispositifs de scolarisation des ENAF et la mise en place de suivis de cohortes n'étaient cependant pas explicitement préconisés. En revanche, la circulaire déjà citée confie explicitement aux CASNAV la mission de mettre en place ces suivis. À de rares exceptions près, aucun suivi de cohortes d'ENAF sur plusieurs années n'a pu être communiqué.

L'absence de données fiables et généralisables est dommageable, car la préoccupation du suivi de la scolarité des ENAF est grande. Mais les informations, le plus souvent des analyses empiriques, sont destinées à un usage interne et ne sont pas collectées au niveau des instances de pilotage : elles sont presque toujours le fait de l'initiative, spontanée et généreuse, de l'enseignant de français de la structure spécifique.

Une politique dont le coût est mal connu

Dans le premier degré, les inspecteurs d'académie réservent des postes pour créer des structures spécifiques (CLIN, CRI) qui sont affectées à des enseignants titulaires. Dans le second degré, on distingue deux cas, selon la nature des structures mises en place. Ces dernières peuvent être financées soit de façon pérenne, soit de façon provisoire, sous forme de groupements d'heures assurées par des enseignants des classes ordinaires de l'établissement. Le mode de gestion des moyens dans le second degré a des incidences

importantes sur la gestion des ressources humaines. Certaines académies mobilisent des fonds européens ou des subventions de collectivités locales et divers instruments de la politique de la ville.

Calculer le coût moyen d'un élève scolarisé dans ces structures est difficile, car les systèmes d'information ne le permettent pas. Les services compétents ont été sollicités pour repérer nominativement les enseignants exerçant devant les élèves et calculer le coût annuel de leurs interventions. La plupart des académies n'ont pu répondre à la demande. En outre, le rapprochement du coût moyen par élève et par an obtenu pour plusieurs académies met en évidence des différences importantes qui peuvent être dues aux taux d'encadrement, qui varient en fonction des modèles d'organisation retenus et des caractéristiques de l'académie. Le coût moyen de la scolarisation d'un ENAF ne peut être directement rapproché du coût moyen d'un élève ordinaire. Dans ces conditions, il est difficile de se prononcer sur le coût global de la politique de scolarisation des ENAF. En multipliant les taux moyens par les effectifs nationaux, on peut estimer que les dépenses de personnel dédiées à cette politique s'élèvent à près de 90 M€. On doit regretter l'absence d'outils de suivi financier de cette politique. L'absence d'indicateur LOLF est significative notamment du manque d'intérêt de l'institution pour cette politique publique.

Le dispositif d'enseignement

Après avoir dressé l'état des lieux des structures existantes, les inspections générales ont voulu faire l'analyse des pratiques didactiques et pédagogiques mises en œuvre dans le cadre de la scolarisation des élèves nouvellement arrivés. Cette analyse se fonde sur les pratiques de classes observées et a pour objet les modes d'enseignement de la langue française, les pratiques d'évaluation et les modalités d'orientation, dont on verra combien elles sont déterminantes pour les parcours de réussite, ainsi que les contenus spécifiques de la formation des enseignants. Elle ne perd jamais de vue la spécificité du public ici concerné : les ENAF sont quasiment tous allophones, c'est-à-dire qu'ils maîtrisent quasiment tous une langue première autre que le français, et ils se trouvent immergés, souvent brusquement, dans un environnement francophone qui leur est étranger. Dans ce contexte très particulier, le professeur a pour mission de donner à l'élève des clés pour lire rapidement le monde francophone dans lequel il arrive, clés dont la première est sans conteste la langue française.

Un enseignement de la langue française qui se cherche

Le développement du langage complexe

Les progrès dans la communication verbale sont rapides à l'école primaire, les jeunes enfants entrant aisément dans les rapports sociaux favorables aux apprentissages. Les enseignants sont donc conduits à mettre les élèves en situation d'apprendre le français, négligeant de les conduire à manier le langage permettant de s'intégrer dans le dialogue didactique. À cette fin, il faut, certes, disposer du vocabulaire adapté, mais il faut en outre être capable de manier le langage structuré et précis qui construit le sens. Sa production suppose une attitude de distance et une posture réflexive pour construire son propos, constitutive d'un premier niveau de maîtrise de la langue. C'est cette attitude que les enseignants doivent faire travailler, afin de construire ce « savoir-faire avec la langue » indispensable à la réussite scolaire. Une telle préoccupation n'est pas couramment observée, alors qu'est grande la vigilance avec laquelle le vocabulaire spécialisé est introduit, parfois de manière artificielle.

Des activités langagières inégalement mises en œuvre

Sans omettre le fait que les élèves doivent manier la langue pour les besoins de la communication ordinaire, les enseignants sont conscients que les ENAF doivent aussi s'adapter à des formes de communication langagière propres à la scolarisation. Leur formation initiale légitimant un ordre constitutif des étapes de la scolarisation primaire tout comme la bonne intégration de l'esprit du cadre européen commun de référence justifient les représentations qu'ils se font de leur tâche d'enseignement, davantage structurées autour de grandes composantes de la compétence de communication langagière qu'en référence à la langue elle-même.

Les professeurs du second degré rencontrés se montrent, quant à eux, particulièrement soucieux de mettre en œuvre la méthode d'enseignement qui apportera la bonne réponse aux besoins d'acculturation scolaire de leurs élèves. Cette préoccupation induit une certaine mise au second plan des besoins langagiers propres à la communication ordinaire.

L'entraînement à la compréhension de l'oral et à l'expression orale

Les structures de scolarisation pour les élèves nouvellement arrivés sont des lieux où les élèves parlent trop peu : lors des dialogues entre le maître et les élèves, l'échange est généralement très limité et les interactions entre élèves sont quasiment inexistantes.

La parole magistrale exprimée doit avoir un statut bien établi : pour l'école maternelle, le « parler professionnel » des enseignants recouvre à la fois la production langagière du professeur et la manière dont il se situe par rapport au langage produit par les élèves. S'adresser à des élèves pour

qu'ils apprennent à parler, comme le veut la scolarisation, exige de ne pas se laisser aller au langage des conversations ordinaires ni à des négligences inacceptables, qui sont parfois observées. Quand ils sont conscients de ces nécessités, les professeurs prennent soin d'avoir une parole modulée et une articulation adaptée.

Des professeurs savent placer les interactions au cœur des activités langagières : lors des premiers pas en français, il s'agit pour les élèves de faire connaissance, ce qui implique d'emblée des moyens linguistiques plus ou moins complexes qui seront acquis par les réemplois insérés à des rituels d'échanges quotidiens. Cette situation requiert aussi des usages du langage qui ne sont pas des plus simples quand il s'agit de parler de son pays d'origine. D'emblée, les contenus des échanges ressortissent de domaines disciplinaires différents. Le travail sur des objectifs de communication s'étend rapidement aux univers familiers des élèves. La vie d'une classe, mobilisant la variété des champs disciplinaires du programme, réserve des ressources naturelles et des contraintes pour la communication qui évitent d'avoir à créer des situations artificielles. Les ENAF qui se trouvent dans des classes ordinaires ont ainsi naturellement matière à apprendre la langue, mais ils y parviennent plus ou moins aisément selon que les formes linguistiques à acquérir sont mises en évidence et réellement travaillées pour être intégrées et automatisées.

À divers moments de la séance, des professeurs savent aussi mettre leurs élèves en situation de répétition et de reformulation : les activités de répétition et de reformulation constituent des moments propices d'entraînement à la prise de parole en continu. Trop souvent, les interactions peinent à s'articuler avec d'autres temps du cours, cognitifs et réflexifs. Peu d'enseignants utilisent des outils audiovisuels, alors que ceux-ci pourraient leur permettre de conduire des activités de compréhension de l'oral et de phonologie.

L'entraînement à la compréhension de l'écrit et à l'expression écrite

Les activités de lecture sont certainement celles qui sont les plus faciles à organiser pour les professeurs des structures spécifiques. Le choix de textes simples et accessibles d'un point de vue linguistique, mais riches du point de vue de leur contenu et donc susceptibles d'intéresser les élèves est fondamental.

La seule variable déterminante est l'apprentissage antérieur de la lecture et la maîtrise des techniques dans la langue première, maîtrise conditionnant un accès rapide au sens des textes en autonomie. Si, pour un ENAF du premier ou du second degré, les savoir-faire fondamentaux sont acquis dans la langue première et si celle-ci est de nature alphabétique, alors les transferts d'acquisition sont le plus souvent rapides et aisés. S'il faut au contraire conduire l'apprentissage initial de la lecture, il s'agit d'un important travail qui ne peut être effectué de la même manière selon la classe et l'âge des enfants. L'entrée dans l'apprentissage de la lecture suppose un certain degré de conscience phonologique, délicate à mettre en place avec des élèves dont

la langue première a un univers sonore très différent du français ; l'acquisition des relations grapho-phonologiques est alors lente.

Pour les enseignants, le moment de l'entrée dans l'écrit fait débat : la scolarisation est liée à la culture de l'écrit et à la lecture. Dans le premier degré, nombre de maîtres de CLIN considèrent qu'il ne faut donner la forme écrite des mots qu'une fois fixée leur forme orale, pour éviter la mémorisation des formes approximatives. Dans le second degré, la plupart des professeurs s'efforcent de faire entrer les élèves dans l'écrit de façon concomitante à l'entrée dans l'oral, sans doute parce que le poids de l'écrit dans la réussite scolaire, dans toutes les disciplines, est plus évident. D'un point de vue méthodologique, la précaution des enseignants qui retardent le moment de l'entrée dans l'écrit est compréhensible, mais il conviendrait d'approfondir la manière dont on peut s'appuyer davantage sur les acquis des élèves lecteurs pour accélérer certains apprentissages.

Pour les ENAF, l'apprentissage de l'écrit est une véritable pierre d'achoppement : le système de l'écrit constitue ainsi une « troisième langue à acquérir ». Il implique une double abstraction, celle de la scène complète de ce qui se dit et celle de l'interlocuteur. Le fait d'écrire exige de la concentration. Le temps de l'écriture fait partie de la phase cognitive de réflexion sur la langue. Pour le jeune enfant, l'oral est le point d'appui indispensable, mais il doit alors savoir transformer une production spontanée. Progressivement, dans la production d'écrit, il est invité à réfléchir pour organiser sa pensée selon des classements préalables qui sollicitent les facultés cognitives.

Des acquis linguistiques qui peinent à se structurer

Se faire comprendre et comprendre supposent des acquis linguistiques structurés. L'étude de la langue commence alors même que les élèves n'en ont pas une pratique aisée. Dans toutes les disciplines, ils sont confrontés à un enseignement supposant des acquis préalables, morphologiques et syntaxiques. La compréhension précoce de la structure de la phrase française et de ses divers agencements est un élément essentiel dans l'apprentissage de l'oral comme de la lecture. Seul l'apprentissage rapide des structures linguistiques dans la nouvelle langue rendra possible l'écrit et l'intégration dans les autres disciplines.

L'apprentissage de la grammaire peine à se donner des priorités : la visée métalinguistique de l'enseignement du français délivré aux ENAF est importante, dans la perspective d'une langue acquise pour permettre la scolarisation. Le professeur de français de la structure spécifique délivre un enseignement explicite de la grammaire permettant l'assimilation des formes et des structures linguistiques. L'approche explicitée de la grammaire est d'autant plus pertinente qu'elle s'adresse à des élèves qui disposent d'une expérience du français plus longue. La difficulté pour les professeurs qui enseignent la grammaire française à des ENAF est d'avoir une conscience claire des objets d'étude qui sont prioritaires.

L'apprentissage du lexique n'est pas assez structuré. Dès l'école maternelle, on doit accorder une attention particulière aux mots. Encapsulés dans le flux des propos, ils ne sont pas toujours captés par les enfants. La polysémie de certains mots est aussi source de difficultés. Pour que les enfants puissent acquérir les mots, parce que l'ancrage dans les activités, dans les manipulations leur aura donné du sens, il faut organiser des tâches qui favoriseront leur reprise.

La prise en compte phonologique est insuffisante : les professeurs travaillent peu sur ce qui est d'ordre suprasegmental (phonétique, rythmes, concaténation, intonations, durée, prosodie), faute de connaissances suffisantes dans le domaine. Pour éviter de stigmatiser et ne pas décourager les élèves, ils sont plus souvent attentifs à la correction morphosyntaxique qu'à la correction phonologique. Des erreurs finissent par rendre le propos de l'élève incompréhensible. Le travail de correction phonologique suppose la mise en place de tâches spécifiques d'entraînement, qui peuvent utilement mobiliser les technologies modernes.

L'intérêt des dispositifs de type CLIN ou CLA est la focalisation de l'enseignant sur la langue et le langage ; au-delà de situations qui ont justifié l'introduction de formes linguistiques qu'il sait organiser avec une certaine progressivité, il doit être capable de créer les situations d'entraînement qui permettront leur maîtrise.

Des besoins d'acculturation scolaire

La forme paralinguistique du langage paraît être grandement ignorée des enseignants. Les usages sont différents d'une culture à l'autre ; les gestes culturels sont propres à une société et les mouvements du corps liés aux pratiques sociales. Sans doute, les professeurs enseignant à des élèves de culture étrangère devraient-ils disposer d'éléments de savoir sur la distinction entre les cultures où le geste se joint fortement à la parole (par exemple italienne ou russe) et celles où le geste est en retrait de la parole (japonaise ou amérindiennes, dont les enfants, par leur silence devant l'autorité professorale, leur impassibilité, surprennent souvent, agacent et font se méprendre les professeurs).

La réussite scolaire est aussi conditionnée par l'intégration des codes propres à l'École que cette dernière n'enseigne pas. Les ENAF découvrent un univers qui diffère de celui dans lequel ils ont été scolarisés auparavant, par ses rites scolaires ou par ses attentes. Trop peu de professeurs accordent une attention particulière au langage des énoncés et des consignes. Quelle que soit la discipline enseignée, une attention particulière doit être portée aux processus cognitifs.

De même, rares sont les enseignants qui apprennent à leurs élèves comment lire un manuel scolaire ; d'ailleurs, la plupart des ENAF des structures spécifiques ne disposent d'aucun manuel scolaire. Effectuer un travail

de cette nature, c'est certainement préparer et faciliter l'intégration dans la classe ordinaire, où le manuel scolaire est un outil d'un usage quotidien.

Les professeurs enseignant des matières non linguistiques ont souvent l'impression que leur discipline n'a rien à voir avec le français. Or, c'est le contenu de leurs disciplines qui est non linguistique, mais en elles-mêmes, elles requièrent des capacités langagières de communication ainsi que des aptitudes à lire et à comprendre des textes informatifs : l'acquisition de connaissances propres à une discipline ne peut se faire sans la médiation linguistique. Une pratique, empruntée à la didactique du FLE, peut permettre à des professeurs d'une même équipe pédagogique d'œuvrer collectivement au projet de maîtrise de la langue française : c'est la « simulation globale ». Le projet consiste à entraîner les élèves dans un univers différent de celui de la classe, où vont se croiser divers domaines disciplinaires, et à leur faire endosser une identité fictive, qui les confrontera à divers champs disciplinaires.

Le lien avec la langue et la culture d'origine

Le droit français ignore le concept de minorité, mais assure l'égalité de chacun devant la loi et permet à tous d'affirmer librement ses convictions en tant qu'individu et non en tant que groupe. La langue de la République est le français. Dans cette perspective, la mission de l'école est de former des citoyens autour d'une culture, de valeurs et de savoirs partagés : les nouveaux programmes d'histoire présentent l'histoire de l'immigration comme partie intégrante de l'histoire nationale et européenne ; l'enjeu est de construire un espace commun, définissant l'identité nationale dans toute sa complexité et sa richesse. De plus, depuis 2002, l'enseignement du fait religieux est entré dans les programmes des différentes disciplines, sans former une discipline particulière. Dans cette même politique d'ouverture à la diversité des langues et des cultures, le système éducatif français met l'accent sur l'enseignement des langues vivantes étrangères, une des composantes du socle commun de connaissances et de compétences.

À cet égard, il faut rappeler que les enseignements de langues et cultures d'origine (ELCO) constituent depuis longtemps un élément tangible de l'ouverture de l'institution scolaire à la diversité des langues et des cultures. Depuis 1925, en effet, des cours de langue vivante sont dispensés dans les écoles françaises par des moniteurs étrangers à des enfants de familles immigrées. Une note de service de 1983 précise l'organisation du dispositif dans sa configuration actuelle. Celui-ci, qui concerne plus de 95 000 élèves et un millier d'enseignants, a connu depuis 2001 une évolution importante, due notamment à l'introduction des langues vivantes dans l'enseignement élémentaire, au plan de modernisation de l'enseignement des langues vivantes, à la mise en place du socle commun de connaissances et de compétences et à l'introduction de l'aide individualisée et de l'accompagnement éducatif. Ces données ont pour effet de favoriser et d'accélérer l'intégration de ces enseignements dans les projets de classe et d'école. Ces enseignements de langues et cultures d'origine constituent une réalité contestée. Sans doute

leur effet est-il encore trop stigmatisant puisqu'ils sont réservés pour plusieurs langues aux seuls enfants du pays d'origine. La plupart des enseignants ELCO n'ont que de rares relations avec les enseignants français des structures de scolarisation pour ENAF, alors qu'ils enseignent aux mêmes élèves. Ces enseignements, pour les langues concernées par une migration encore active, sont très rarement pris en compte dans les dispositifs pour ENAF.

Le principe de ces ELCO mérite réflexion : au-delà de la problématique de la prise en compte de la langue première pour l'acquisition de la langue seconde – le français –, on peut regretter que les langues de certains ENAF ne fassent pas l'objet d'attention. Bien loin d'enfermer ces élèves dans un repli communautaire, l'intérêt porté à leurs compétences leur permettrait au contraire de ne pas renier une part vivante de leur histoire. Le plan de développement des langues vivantes étrangères offre une occasion de donner à ces langues une place plus conforme à leur rôle de langues de communication et de culture.

Enfin, on doit souligner que les sections européennes et internationales intègrent peu d'ENAF, alors même que, dans bien des cas, leur langue d'origine pourrait leur permettre d'y poursuivre une scolarité dans des conditions plus aisées. Toute généralisation serait cependant hâtive. La politique d'accueil de certaines académies est aujourd'hui d'ouvrir davantage les sections européennes et internationales à des ENAF, après qu'ils ont été testés dans les cellules d'accueil.

Langue première et langue seconde

La question du rapport entre langue première et langue seconde se pose aujourd'hui aux enseignants pour deux raisons. En effet, les idées européennes d'« éducation plurilingue et interculturelle » sont désormais connues des enseignants ; de plus, à leur arrivée en France, nombre d'ENAF ont un potentiel linguistique important ; enfin, beaucoup maîtrisent une langue européenne enseignée à l'école. Les tests effectués avant la scolarisation doivent ainsi évaluer le niveau de compétence plurilingue des ENAF. L'objectif premier des enseignants accueillant des élèves nouvellement arrivés concerne l'acquisition du français. La focalisation sur son acquisition leur fait trop souvent oublier les autres langues : la langue première et abandonnée ainsi que la langue vivante étrangère qu'il peut apprendre par ailleurs. Cette langue vivante étrangère est rarement la langue première, mais peut l'être, et donne alors à celle-ci un autre statut ; quand la langue première des ENAF est la première langue vivante étrangère étudiée à l'école, il peut y avoir matière à innovation pédagogique : l'inversion des rôles et la sollicitation des enfants minoritaires pour des fonctions de tuteurs ou de modèle. Or les pratiques sont décevantes, voire inquiétantes.

S'agissant des formes de prise en compte, didactiques ou pédagogiques, de la langue première, quand elle n'est pas la première langue vivante étrangère étudiée à l'école, la question est particulièrement délicate. Des

enquêtes ethnographiques montrent que les langues des ENAF ne sont pas perçues comme une ressource possible. Des observations de classe donnent cependant une idée de la manière dont certains enseignants cherchent à tirer profit de cette vitalité des langues de l'immigration.

Des approches comparatives tendent aujourd'hui à s'appuyer sur la langue et la culture d'origine pour faciliter l'acquisition de la langue française. Il s'agit, dans les pratiques de la classe, de prendre appui sur les connaissances que les élèves ont de leur langue maternelle et de faire appel à leur expérience pour construire la leçon, en dégagant les points communs et les différences entre la langue-source et la langue-cible. Dans cette démarche comparative, les élèves s'impliquent dans leurs apprentissages et trouvent une motivation supplémentaire d'apprendre dans la prise en compte de leur altérité et de la richesse de leur langue. Cette démarche comparative conduit à s'interroger sur les bénéfices et les limites qu'elle présente au regard de l'apprentissage du français. Le passage par les langues d'origine est alors un outil pour l'apprentissage du français. Au-delà de cette valorisation symbolique du potentiel linguistique des élèves, on doit aussi se demander si le travail de comparaison des langues ne pourrait pas faciliter l'apprentissage du français. Une évaluation de ces pratiques comparatives serait donc à conduire, sur le plan méthodologique, dans les classes où elles sont mises en œuvre.

Culture d'origine et culture française

Une réactualisation de la circulaire de 2002 devrait aussi permettre de préciser la notion d'« approche interculturelle » dans l'École ainsi que son champ d'exercice, afin d'éviter toute confusion à un moment où ces idées, diffusées par le Parlement européen et le Conseil de l'Europe, commencent à être connues des enseignants.

Les activités pédagogiques visant à faire découvrir aux ENAF les principes et les modes d'organisation et de pensée fondant la vie sociale, civique et politique française sont rares. L'observation des emplois du temps des ENAF révèle que l'éducation civique et les SVT ne sont pas des disciplines auxquelles ils ont systématiquement accès. Sans doute est-il nécessaire que ces besoins langagiers d'ordre culturel soient pris en compte par le professeur de français dans les structures spécifiques.

Sur les démarches proprement interculturelles, l'institution doit tenir aux enseignants un discours clair, qui serve à la fois d'impulsion et de borne à l'action, prévenant le développement désordonné de pratiques inopportunes dans les classes. Les professeurs ont besoin d'une formation spécifique à l'éducation plurilingue et interculturelle pour comprendre qu'il ne s'agit d'enseigner ni les langues ni les cultures du monde : la circulaire réactualisée devrait intégrer ce nouveau besoin de formation.

Un manque d'outils dommageable

Les enseignants ne disposent que de deux documents officiels relatifs à l'apprentissage de la langue. Le premier est le cadre européen commun de référence pour les langues, qui est l'aboutissement d'études sur les « niveaux-seuil » à atteindre pour communiquer dans une langue étrangère. Document théorique, il permet d'établir les éléments communs à maîtriser lors des étapes successives de l'apprentissage d'une langue. Il est utile à tous ceux qui sont concernés par l'enseignement des langues et par l'évaluation des compétences en langues.

Le second document, publié en 2000 par le centre national de documentation pédagogique en liaison avec la direction de l'enseignement scolaire, concerne l'enseignement du français langue seconde au collège. Il cherche à clarifier les enjeux et les modalités de l'enseignement du français aux élèves non francophones. Mal connu des enseignants, il mérite d'être revu, en raison des dérives que le FLS a pu générer dans l'enseignement et de l'importance qu'a prise en dix ans la question de l'approche plurilingue et interculturelle. Un document analogue serait utile pour le premier degré. Pour ces raisons, certains enseignants élaborent eux-mêmes des outils pédagogiques souvent très intelligents, dont l'institution devrait faciliter le recensement et la mutualisation et que le CNDP pourrait avoir la mission de service public d'éditer.

Quant aux élèves, on a pu s'étonner que, dans beaucoup d'établissements, ils n'aient pas de manuel scolaire, au motif qu'ils ne font pas vraiment partie de la classe ordinaire et qu'ils n'ont pas été prévus dans la dotation des manuels scolaires gratuits. Or, si ces élèves sont inscrits administrativement dans la classe ordinaire, le motif perd de sa pertinence. L'élaboration d'un portefeuille de compétences par le ministère serait une aide à l'autoévaluation des performances et certainement un excellent levier pédagogique. Par ailleurs, il semble fâcheux que les ENAF n'aient aucun outil à disposition pour conduire d'autres activités de compréhension et d'expression orale en français, hors du temps scolaire. Un support technique leur permettant de travailler le français en dehors des cours serait un auxiliaire important : la « baladodiffusion », support mobile de l'apprentissage, correspond à cet objectif.

Des pratiques de classe qui peinent à se diversifier

Une différenciation pédagogique limitée, mais effective

L'extrême hétérogénéité des structures scolaires dédiées aux ENAF constitue une lourde pierre d'achoppement pour les professeurs. Elle est le fait de la confrontation d'âges différents, d'origines, de parcours, de niveaux linguistiques et scolaires et de degrés de socialisation divers. Le statut de l'éducation, différent d'un pays d'origine à l'autre, conditionne l'attitude de l'élève et de ses parents vis-à-vis de l'école. Enfin, l'arrivée en classe des

ENAF s'effectue par vagues ou en flot continu tout au long de l'année, l'ensemble de ces données rendant difficile l'organisation d'une progression des apprentissages prenant en compte la diversité des besoins. Dans un contexte d'extrême hétérogénéité, la pédagogie frontale a peu de chance d'être efficace. Ainsi, la différenciation pédagogique observée dans les structures spécifiques constitue une réelle avancée, mais devra être beaucoup plus poussée pour prendre en charge efficacement la diversité des besoins des élèves.

De la différenciation pédagogique à la personnalisation des parcours

Une réflexion sur les conditions d'une plus grande individualisation des apprentissages, au sein d'une gestion plus fine de l'hétérogénéité des classes, devra être poursuivie. Elle analysera comment faire varier à la fois :

- le cadre et les contraintes matérielles, afin de permettre aux élèves d'utiliser des référentiels ;
- le contexte, pour adapter le travail tout en permettant à l'élève de faire comme les autres, pour simplifier les consignes ou le support, pour utiliser différemment les manuels scolaires ;
- les types de situation, pour pratiquer le tutorat, pour organiser des activités en situation duelle, mais aussi des activités collectives ou en autonomie, des groupes de niveaux ou de besoins.

Dans tous les cas, la gestion de l'hétérogénéité doit susciter une dynamique de groupe, qui repose sur la mutualisation des compétences entre pairs, chacun ayant quelque chose à apporter aux autres.

Les TICE : trop peu ou mal utilisées

Les TICE sont utilisées pour des séances de systématisation des apprentissages, à partir de logiciels dont l'intérêt pédagogique demanderait à être clairement validé. L'informatique pourrait en revanche être une alliée précieuse des ENAF pour le développement des compétences. Dans l'ensemble, les sites internet sont très peu utilisés pour la recherche documentaire. Les sites de classe sont encore plus rares. C'est pour les élèves isolés dans les établissements scolaires, dans les zones rurales ou les petites villes, quand leur faible nombre ne permet pas de mettre en place une structure spécifique, que les TICE doivent être envisagées comme un outil d'apprentissage essentiel. L'expertise du CNED pourrait être sollicitée pour cette action d'envergure.

La contribution des disciplines à la scolarisation des ENAF

Les mathématiques sont une discipline systématiquement concernée, car on convient qu'elles sont strictement nécessaires pour la poursuite dans la classe supérieure ; en dehors d'elles, le panel des disciplines intervenant dans les structures spécifiques est divers. Quant à l'horaire attribué à la discipline dans la structure spécifique, il est rarement celui qui est officiellement attribué à la discipline dans une classe ordinaire. Une réactualisation de la circulaire de 2002 aura à prendre en compte cette question. Une définition à la fois

des disciplines devant intervenir dans les regroupements d'ENAF et des horaires devant leur être attribués est aujourd'hui nécessaire pour éviter des situations préjudiciables aux ENAF et pouvant entraver la poursuite d'un parcours de réussite scolaire.

Les élèves bénéficient très souvent d'un horaire d'enseignement inférieur à celui qu'ils auraient en classe ordinaire. Toutes les disciplines sont évidemment formatrices pour les ENAF. Toutefois, dans la mesure où les heures d'enseignement du français sont plus importantes dans les structures spécifiques que dans les classes ordinaires, des choix sont nécessaires. Ce sont les classes d'accueil de lycée qui délivrent le plus d'enseignements disciplinaires, dans la mesure où les exigences pour être intégré dans la classe ordinaire sont perçues comme plus fortes. L'absence d'enseignement de langue vivante seconde ou d'histoire dans les structures spécifiques de lycée constitue un obstacle important à l'intégration à temps plein en classe ordinaire.

L'intégration partielle en classe ordinaire

La circulaire de 2002 définit le principe de l'« ouverture » des structures spécifiques et dispose que l'intégration partielle doit être recherchée afin de faciliter ultérieurement l'intégration totale de l'ENAF dans la classe ordinaire. Dans l'idéal, un ENAF pourrait quasiment suivre l'enseignement de toutes les disciplines en classe ordinaire, si la souplesse des emplois du temps lui permettait de fréquenter différentes classes selon le niveau de ses acquis disciplinaires. Cela supposerait aussi que les tests de positionnement évaluent plus largement les compétences des élèves ou que les établissements aient des outils pour le faire. Des collèges essaient de pratiquer cette « scolarité à la carte » plus aisée à mettre en œuvre quand les ENAF sont affectés en classe d'accueil. Dans la réalité, l'ouverture de la classe d'accueil se traduit généralement par l'intégration des ENAF à des enseignements d'une seule et même classe ordinaire.

L'intégration partielle dans la classe ordinaire est trop souvent une intégration de principe qui fait de l'élève un témoin passif, son degré de maîtrise du français ne lui permettant pas de suivre le cours. En revanche, l'élève peut y progresser si le professeur le perçoit comme un élève à besoins éducatifs particuliers et met en œuvre pour lui, en coordination avec le professeur de français de la structure spécifique, des mesures relatives aux contenus et aux évaluations. Dans tous les cas, l'élève se socialise en fréquentant les classes ordinaires. L'intégration partielle est rendue possible par la mise en place d'emplois du temps complexes. La plupart des emplois du temps ne permettent pas à l'élève de suivre l'intégralité de l'horaire de la discipline, la priorité absolue étant donnée aux cours de français. Cet état de fait est pédagogiquement particulièrement néfaste aux élèves qui perdent la cohérence de la progression et sont mis en difficulté.

L'intégration à temps plein dans la classe ordinaire

Le but des moyens spécifiques dédiés aux ENAF est bien une intégration en classe ordinaire, rapide et réussie, ce qui suppose de pouvoir déterminer le moment où l'élève peut sortir de la structure spécifique parce qu'il a acquis les compétences nécessaires. L'intégration à temps plein dans la classe ordinaire est particulièrement délicate. Or elle ne fait pas l'objet d'une réflexion de la part des équipes pédagogiques. La circulaire de 2002 rappelle bien qu'« un élève accueilli dans une CLIN ou une CLA peut intégrer une classe du cursus ordinaire quand il a acquis une maîtrise suffisante du français », mais les termes utilisés restent flous.

Les modes actuels d'intégration semblent mécontenter tout le monde : d'un côté, les professeurs de français de la structure spécifique, voyant souvent leurs bons élèves être mis en échec dans la classe ordinaire, se proposent de les maintenir au-delà de la durée légale ; de l'autre, les professeurs des classes ordinaires expriment tous l'idée que les ENAF ont rarement le niveau nécessaire pour être intégrés ; enfin, l'institution pousse à l'intégration dans les meilleurs délais, pour pouvoir accueillir des nouveaux arrivants. Certains élèves se retrouvent ainsi rapidement soumis aux exigences d'une classe ordinaire. Pour la plupart d'entre eux, l'intégration à temps plein constitue une nouvelle rupture, la structure spécifique ayant été un milieu protégé leur permettant de reprendre confiance après un déracinement.

Le perfectionnement en français est une affaire de longue haleine et rien ne serait plus dommageable aux ENAF que de les retenir trop longtemps dans une structure spécifique, au motif qu'ils n'ont pas une « maîtrise suffisante » du français. On peut toutefois penser qu'il existe des seuils de maîtrise de la langue en deçà desquels l'adaptation scolaire sera rendue aléatoire. On ne peut se contenter de parier sur les apprentissages incidents et informels que la vie de la classe peut susciter. La définition de ces seuils est donc nécessaire.

Le suivi linguistique ou disciplinaire

La circulaire prévoit la mise en place de suivis linguistiques des ENAF. Cela suppose soit que l'enseignant de la classe ordinaire adapte sa manière de travailler pour leur consacrer du temps, soit qu'un enseignant de la structure spécifique puisse assurer une prise en charge sur un horaire déterminé. Or on constate que les ENAF sont très souvent assistés au sein de structures spécifiques et qu'ils se retrouvent seuls ou presque en classes ordinaires : l'institution se doit d'imaginer toutes les formes possibles de suivi. L'accompagnement éducatif doit contribuer à ce suivi linguistique et scolaire. Néanmoins, la plupart des dispositifs mis en place ne permettent pas d'assurer suffisamment d'heures de soutien aux élèves.

De la qualité des mesures prises dépendent la réussite scolaire des élèves et leurs chances de bonne intégration professionnelle et sociale. Une enquête PISA montre les écarts de performance existant entre les immigrés de première génération, ceux de troisième génération et les autochtones en

sciences, en lecture et en mathématiques. Le retard systématique des ENAF dans les pays européens est souligné. La réussite de l'intégration totale en classe ordinaire dépend des aides mises en place pour soutenir l'élève. La circulaire réactualisée devra disposer, au nom du principe d'égalité des chances, que les ENAF, particulièrement vulnérables lors de leur intégration en classe ordinaire, doivent continuer à bénéficier d'une aide pédagogique importante pour être efficace. C'est la condition *sine qua non* de leur réussite.

Des modes d'évaluation qui peuvent être des freins à la réussite scolaire

La difficulté à évaluer les élèves nouvellement arrivés est un leitmotiv du discours des professeurs et des chefs d'établissement, qui disent leur préoccupation face à des pratiques se révélant être non pas des leviers dynamiques, mais au contraire des freins à l'intégration en classe ordinaire et au passage dans la classe supérieure. Dans les classes ordinaires qui intègrent des ENAF, les évaluations sommatives sont souvent décourageantes et constituent une pierre d'achoppement pour la réussite des parcours scolaires des élèves.

L'évaluation des ENAF intégrés en classe ordinaire

La majorité des professeurs enseignant en classes ordinaires aimeraient donner une réponse pédagogique satisfaisante à ce qu'ils perçoivent comme les limites de la notation des ENAF, dans la mesure où elle prend peu en compte leurs efforts et leurs progrès, mais seulement la qualité intrinsèque des résultats. Les enseignants ont une vraie difficulté à évaluer les ENAF. Ils évaluent majoritairement les performances en fonction d'une norme préétablie oubliant que la langue maternelle de ces élèves n'est pas le français.

La situation est complexe : c'est d'abord un vrai contrat de bienveillance qui les lie aux élèves nouvellement arrivés. Mais, parce que cette démarche généreuse ne repose ni sur une méthodologie pensée ni sur une référence précise à des compétences, les échéances du premier conseil de classe leur font comme une obligation d'objectivité, au nom d'un soi-disant devoir d'égalité, qui ne parvient pas à se penser en termes d'équité. Ainsi, dans l'ensemble, la lecture des bulletins scolaires révèle l'effet de rupture subi lors du passage de la structure spécifique à la classe ordinaire ; elle souligne que la notion de « parcours personnalisé de réussite scolaire » est quasiment étrangère aux professeurs qui intègrent des ENAF en classe ordinaire. Faute de critères d'évaluation précis, la majorité d'entre eux se limite à des appréciations stéréotypées qui ne sauraient constituer une aide. Une étude menée en 2001 sur les élèves dont la langue maternelle n'est pas le français, évoque aussi le découragement des ENAF devant leurs résultats scolaires en classe ordinaire. Elle fait le constat de ces pratiques d'évaluation démobilisantes pour eux et de la manière dont la dynamique de progression d'un

élève prometteur dans la structure spécifique décroît au fur et à mesure que s'amplifie son échec scolaire, jusqu'au stade du décrochage.

Aussi certains professeurs de français cherchent-ils à utiliser d'autres normes d'évaluation des ENAF que les normes établies pour les élèves des classes ordinaires. Ils ont constitué des référentiels de compétences, appuyés sur le CECRL et sur le socle commun de connaissances et de compétences. Pour les rares professeurs qui utilisent d'autres normes et d'autres modes d'évaluation et recourent en particulier à l'évaluation par compétences, il s'agit de concevoir des évaluations positives : on ne considère plus seulement l'écart par rapport à la norme, mais l'évaluation des compétences permet de constater ce qui est acquis, d'indiquer le niveau atteint par rapport à une échelle et de mettre en évidence le prochain niveau à atteindre.

Le DELF scolaire

Actuellement, un seul outil d'évaluation référé aux compétences existe : le diplôme d'études en langue française (DELF scolaire) délivré par le CIEP. Les élèves allophones nouvellement arrivés peuvent présenter de façon gratuite les niveaux A1, A2 ou B1 du DELF scolaire, ce qui constitue pour eux et pour les enseignants un excellent levier pédagogique. On peut penser avec le recul que la préparation de cette certification amènera les professeurs de français à faire évoluer leurs pratiques didactiques et pédagogiques et leur conception de l'évaluation, à travailler sur des compétences peu entraînées jusqu'alors, comme la compréhension de l'oral ou l'expression orale en continu ou en interaction. Le fait de viser la validation d'un niveau de compétences correspond aux attentes du socle commun de compétences et de connaissances. Deux reproches cependant sont formulés à l'encontre du DELF scolaire dans son état actuel. L'un porte sur le contenu des épreuves : on estime qu'il n'est pas assez contextualisé et trop proche de celui des DELF destinés aux élèves apprenant le FLE. L'autre reproche concerne l'impossibilité actuelle pour un ENAF de se présenter à un diplôme à double sortie A2/B1. Par peur de mettre en échec leurs élèves, les professeurs ne présentent que ceux qui en ont largement les compétences et, en général, à un niveau inférieur à leurs capacités réelles. Les résultats, par le fait même des conditions restrictives de présentation des élèves, sont bons. C'est pourquoi, alors que la réussite des ENAF au DELF scolaire pourrait être un indicateur de réussite des dispositifs mis en œuvre pour leur scolarisation, la « sélection », que les professeurs établissent pour ne pas mettre en échec leurs élèves empêche cette possibilité.

Le CECRL pourrait constituer une base théorique intéressante pour élaborer les documents nécessaires de même que le socle commun de connaissances et de compétences qui doit être, lui aussi, un outil pertinent pour changer le paradigme de l'évaluation des ENAF. C'est aujourd'hui, avec le DELF scolaire, le seul outil référé à des compétences dont disposent les enseignants. Il présente l'intérêt de se référer aux usages du français langue maternelle, contrairement au DELF qui est davantage un outil d'évaluation du FLE.

L'incidence des modes d'organisation sur les apprentissages

La disparité des âges

Contrairement au principe appliqué en classe ordinaire, ce sont des élèves d'âges très différents qui sont regroupés dans les structures dédiées aux ENAF. Mais à quelles conditions les regroupements spécifiques d'ENAF sont-ils pédagogiquement fructueux ? Le niveau scolaire acquis antérieurement est certainement déterminant. On observe par exemple des phénomènes d'émulation entre élèves. On constate aussi que la disparité des âges peut permettre des pratiques de tutorat efficaces. La question de l'âge est cependant complexe et son traitement une vraie gageure pour les professeurs, en termes de prise en charge des élèves et de méthodes d'enseignement. Effectivement, si les professeurs constatent qu'un enfant plus âgé est capable d'apprendre la langue de façon plus théorisée, il leur apparaît aussi que plus il est âgé, moins sa disponibilité pour l'apprentissage d'une langue étrangère est grande et que, par suite, moins le principe d'immersion lui est applicable. Pour être efficace, le regroupement d'élèves doit par conséquent être subordonné à la mise en place de projets personnalisés de réussite scolaire, qui permettent d'évaluer les acquis et les besoins, déterminent des objectifs d'apprentissage et définissent les méthodes et les moyens.

Les élèves non scolarisés antérieurement

Scolariser des élèves non scolarisés antérieurement (NSA) est un réel défi pédagogique, car ceux-ci n'ont jamais appris à apprendre et, pour eux, la mise en place de rituels scolaires est nécessaire. La disparité des cultures scolaires représente donc une pierre d'achoppement redoutable et suscite un grand malaise parmi les enseignants, qui se sentent souvent remis en cause dans leurs compétences pédagogiques quand ils doivent faire face à la scolarisation d'enfants presque illettrés à leur arrivée en France. Par ailleurs, ils n'ont pas les outils appropriés pour gérer cette hétérogénéité, alors même que leurs élèves NSA ont des besoins éducatifs particuliers. Souvent, ils fabriquent eux-mêmes leurs leçons et leurs exercices, les manuels de primaire étant inadaptés. Certes, le nombre des ENAF-NSA est probablement en diminution, mais la question du mélange des ENAF scolarisés avec des ENAF non scolarisés antérieurement demeure problématique. Dans le domaine des apprentissages, la difficulté principale tient à l'enseignement de la lecture, les professeurs de collège n'étant pas formés à cet apprentissage. Les classes d'accueil pour NSA étant apparues trop souvent fermées, on doit encourager les pratiques des professeurs qui essaient d'associer ces élèves aux autres ENAF.

En tout état de cause, la prise en compte des élèves NSA est un défi pour l'institution scolaire qui, au nom du principe de l'égalité des chances, se pose aujourd'hui en termes de droit d'accès aux fondamentaux de l'École et à la qualification professionnelle.

Des intégrations souvent prématurées

Si, d'un côté, certaines structures spécifiques ont pour objectif l'intégration des ENAF en classe ordinaire dans les meilleurs délais, d'un autre côté et de façon concomitante, il est stipulé que ces élèves ont besoin de temps pour acquérir les compétences langagières nécessaires à la réussite de leur scolarisation. Le sentiment d'urgence qui habite les acteurs des structures spécifiques a parfois plus d'influence sur les ambitions fixées que la représentation claire de ce qui est nécessaire aux élèves. La conception des apprentissages langagiers et linguistiques se réduit alors trop souvent à des apports de connaissance simplifiés. Seule l'instauration d'un PPRE apparaît être aujourd'hui la réponse la plus appropriée à une situation complexe et à certains égards contradictoire.

L'apprentissage du français : une question de temps

L'étude des emplois du temps a montré la grande diversité de l'horaire de français attribué à un ENAF allophone. Or la situation d'urgence scolaire, qui lui fait obligation d'acquérir une « maîtrise suffisante du français » en une année scolaire, implique des organisations permettant de délivrer un enseignement intensif. La circulaire d'avril 2002 prévoit une durée de neuf heures en CLIN et de douze heures en structure spécifique de collège ou de lycée, une mesure convenable pour la majorité des élèves, à condition qu'un suivi linguistique soit effectivement mis en œuvre. Une circulaire ne saurait aujourd'hui arrêter avec certitude un horaire précis. Elle peut en revanche fixer un seuil minimal. Une réflexion doit être conduite sur ce qu'un chercheur a appelé « la masse critique d'exposition à la langue ».

Les enfants de la maternelle

La pédagogie du langage à l'école maternelle a une parenté évidente avec la didactique du français langue étrangère : le langage est approché par ses usages et s'apprend « en situation ». C'est ce qui peut justifier la position de l'institution pour les très jeunes ENAF qui ne bénéficient pas des dispositifs CLIN et CRI, mais sont inscrits en classe ordinaire d'école maternelle. La maternelle constitue en principe un milieu d'accueil favorable à l'efficacité de l'immersion linguistique. Si l'immersion est donc un principe à privilégier en maternelle, elle ne saurait, avec des ENAF, se limiter à une immersion passive, à une simple imprégnation linguistique. Pour être productive, elle doit être active, couplée à des mesures d'ordre didactique et pédagogique. Face à cet objectif langagier exigeant, les enfants nouvellement arrivés en France ne sont sans doute pas dans une situation très différente de tous leurs pairs du même âge nés en France et vivant dans des milieux où la langue familiale ou maternelle n'est pas le français. Des académies, conscientes de l'enjeu du développement de la scolarisation préélémentaire, ont donc mis en place des actions.

Des effets secondaires sur l'institution

Il est incontestable que les ENAF font baisser le niveau scolaire de l'établissement dans lequel ils sont affectés ou du moins qu'ils en font baisser les scores de réussite. Une telle situation implique que les chefs d'établissement s'efforcent de maintenir des équilibres permettant d'éviter une image négative de l'école. Il est cependant clair, aussi, que ce phénomène reste le plus souvent circonscrit aux établissements des grandes villes, qui sont soumis à une certaine concurrence.

Par ailleurs, l'institution scolaire est appelée à réfléchir à la façon dont elle évalue les ENAF qu'elle accueille en son sein. Considérant que les CLIN constituent une forme d'enseignement « spécialisé » propre à produire de la ségrégation, certains IEN font de l'intégration systématique en classe ordinaire une règle absolue. Pour les ENAF allophones est alors recommandée la mise en place d'un programme personnalisé de réussite éducative. Or la difficulté à mettre en œuvre des PPRE pour les élèves ordinaires fait douter qu'un ENAF allophone puisse être pris en charge de façon efficace par de tels dispositifs, qui ont vocation à répondre à des difficultés ponctuelles. En dehors d'une vraie politique de PPRE destinés aux ENAF, conduite dans l'établissement et impliquant toute la communauté éducative, la structure spécifique a l'avantage d'assurer une prise en compte des besoins particuliers des ENAF concernés.

En outre, dans les classes spécifiques, ce sont les enseignants qui ont peur de stigmatiser leurs ENAF, au nom du respect de l'élève étranger : refus de reprise de la prononciation, appréciations édulcorées portées sur les bulletins, etc. De tels scrupules sont stériles en termes d'apprentissage, à moins qu'une forme d'empathie ne permette de se mettre à la place de l'élève pour essayer de comprendre les difficultés d'apprentissage qu'il peut éprouver dans la situation où il se trouve.

L'orientation des ENAF : une gestion de masse

On peine aujourd'hui à considérer les ENAF comme des élèves à besoins éducatifs particuliers. Leur handicap linguistique tend à être de moins en moins reconnu. Or, face aux exigences de la scolarité, qui mobilise obligatoirement la langue française, la situation de nouvel arrivant non francophone qui handicape l'élève lui crée un droit auquel l'institution répond en lui accordant les moyens de compensation. Élèves de l'École française, les ENAF sont aussi bénéficiaires des dispositions de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École qui dispose que la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances et de compétences.

Orienter : un acte essentiel, une pratique difficile

L'orientation est un élément essentiel, au cœur du projet personnalisé de réussite scolaire, dont la mise en œuvre, proposée à chaque ENAF, vise à lui assurer une orientation active, conforme à ses compétences et à ses capacités. Les diverses mesures qui seront prises lors de son accompagnement pédagogique doivent permettre de lui donner les atouts suffisants pour réussir ce moment capital de l'orientation, qui engage son avenir professionnel et personnel. Or, dès lors qu'il a intégré à plein-temps une classe ordinaire, l'élève perd la caractéristique d'ENAF et est donc traité comme tous les autres élèves en matière d'orientation. On ne peut du coup observer l'orientation d'un ENAF que s'il a encore cette qualité et s'il a été signalé par le chef d'établissement à la commission d'orientation. Trouver des solutions d'orientation adaptées à chaque ENAF s'avère donc trop souvent une gageure. Dans les établissements, l'équipe éducative se heurte au manque de souplesse d'un système administratif sans doute trop rigide en la matière, même si une telle situation n'est pas tout à fait spécifique à l'orientation des ENAF.

Orientation et maîtrise du français

La notion de « parcours linguistique en cours » ou de « maîtrise du français en cours » est aujourd'hui en très grande partie étrangère au système éducatif. Les capacités de l'ENAF sont appréciées à l'aune de son degré de maîtrise de la langue standard et l'École assimile sans doute trop hâtivement l'absence de maîtrise de la langue à l'échec scolaire. L'École ne doit pas se fourvoyer dans de fausses représentations de la réussite scolaire. Trop souvent, une bonne expression française sert de critère de sélection pour des sections fortement sollicitées par les élèves. Il convient plutôt de réfléchir aux mesures à prendre pour éviter que la possession encore insuffisante du français soit un obstacle rédhibitoire à l'orientation des ENAF. La mise en œuvre d'un PPRE suppose que soit acquis le principe de l'apprentissage de la langue française sur la durée : un ENAF doit pouvoir obtenir une orientation de son choix, à la hauteur de ses mérites et de ses compétences dans les autres disciplines, même si ses compétences linguistiques en français ne sont pas encore suffisantes.

Des orientations problématiques

Si l'orientation des ENAF du primaire en section d'enseignement général professionnel adapté (SEGPA) paraît souvent se justifier par des déficits linguistiques, la non-conservation de la caractéristique « ENAF » dans la base élèves académique ne permet pas de vérifier statistiquement la régularité de ce phénomène. On estime que l'orientation vers les SEGPA a été importante à une époque où la possibilité d'accompagnement pédagogique de l'élève au collège était moins développée. À l'heure actuelle, on considère que toute solution qui tendrait à inscrire des élèves étrangers dans des structures spécialisées serait une erreur.

Des données partielles sur le suivi des élèves montrent que, à la fin de la troisième, les ENAF sont majoritairement orientés vers le lycée professionnel. Du côté des familles, les parents immigrés rencontrés ont des aspirations scolaires élevées pour leurs enfants, tout en souhaitant que la scolarisation débouche rapidement sur une qualification professionnelle, propre à renforcer ou à perpétuer l'activité familiale. Du côté des élèves, la conscience est plus grande encore de l'importance d'un acte d'orientation qui engage l'avenir professionnel, mais aussi la vie personnelle, clefs de la réussite de leur projet migratoire.

La plupart des académies ont mis en place, pour les élèves vulnérables (ENAF et élèves de SEGPA), un système d'orientation vers des CAP, voire des BEP, dits « réservés » ou « prioritaires », souvent dans des spécialités professionnelles pour lesquelles le taux de pression des demandes est faible. Pour leur permettre d'avoir de façon certaine une affectation, on attribue aux ENAF des bonifications qui leur assurent une place dans ces spécialités. Par le fait même de cette « priorité », l'espoir, pour un ENAF, d'obtenir la section qu'il ambitionne a peu de chances de se réaliser. Dès lors, l'orientation, dont les conséquences sont primordiales pour les ENAF, semble être trop souvent une suite de malentendus et de déficits d'information de la part des acteurs. L'actualisation de la circulaire de 2002 devra clarifier les procédures d'orientation des ENAF et assurer à ce public des mesures justes et harmonisées sur l'ensemble du territoire.

Des orientations particulièrement délicates : les 16-18 ans et les NSA

En décembre 2007, le groupe de travail interministériel sur « L'éducation des 16-18 ans en France et en Europe » a consacré une séance de travail à la question des ENAF. Dans la synthèse établie cette journée, on peut lire : « Le système scolaire est très défavorable aux jeunes arrivés âgés. Cette réalité vécue par nombre d'entre eux rend d'autant plus forte la nécessité de s'interroger sur les modes de scolarisation et les perspectives qui leur sont offertes. »

Or, les services susceptibles d'être informés ne peuvent fournir aucun renseignement sur le devenir des ENAF au sortir de la CLA de lycée général ou technologique. Des professeurs ou des proviseurs considèrent que les orientations en section technologique sont peu fréquentes au regard des orientations vers le lycée général ou professionnel. Les élèves redoublent en grand nombre et sont, en fait, intégrés à une classe ordinaire de seconde ; certains, beaucoup plus rares, passent directement en première.

L'épreuve anticipée de français paraît, quant à elle, constituer une véritable épée de Damoclès. L'inquiétude des élèves à l'approche de l'examen ou leur amertume au vu des résultats obtenus est très perceptible. Les notes d'oral sont convenables, les examinateurs tenant implicitement compte des difficultés d'expression des élèves ; à l'écrit en revanche, aucun élément identificateur n'étant prévu, les notes obtenues sont très faibles, pour des

élèves dont les bulletins scolaires attestent les efforts fournis et la progression des acquis. La suppression des jurys de cette épreuve a été particulièrement pénalisante pour ces élèves dont on n'examine plus les dossiers scolaires avant d'arrêter leur note.

Pour ce qui concerne les NSA, l'institution ne dispose d'aucun chiffre précis sur leur devenir. Ces derniers constituent certainement une partie des élèves qui sortent du système éducatif sans qualification professionnelle. À l'âge de 16 ans, ils sont susceptibles d'être présentés au certificat de formation générale et orientés vers les CAP réservés ou prioritaires, dont l'existence, dans ce cas-là, joue un rôle bénéfique. Actuellement, l'orientation la plus courante est la voie de l'apprentissage. Cette voie nécessite la signature d'un contrat de travail avec l'employeur et suppose que les élèves de plus de 16 ans soient en situation régulière sur le territoire français.

Il est certain que la mise en place d'un projet personnalisé de réussite scolaire pour chaque ENAF, au titre de ses besoins éducatifs particuliers, permettrait une meilleure adéquation des vœux de l'élève à son orientation. La disparité des pratiques académiques en matière d'orientation pose un problème au regard du droit à l'éducation dans un système national et plus encore au regard de l'égalité des chances. Plus qu'un autre jeune, l'ENAF a besoin de se projeter dans l'avenir pour se fixer des objectifs et les enseignants doivent participer à la construction de son projet personnel, à l'anticipation et au pari qu'il doit faire sur son avenir. Or, cette dimension, qui est au cœur de l'orientation, demande de la part des enseignants une démarche singulière à laquelle ils ne sont pas préparés.

Le projet de réussite personnalisé

La complexité et la diversité des pratiques didactiques et pédagogiques, la multiplicité des intervenants et les insuffisances des pratiques en matière de suivi des élèves, d'évaluation et d'orientation ont conduit à préconiser la mise en place, pour chaque élève, d'un parcours suivi et régulé sur le moyen terme, dans le cadre d'un projet personnalisé de réussite scolaire. Ses objectifs sont d'appréhender l'élève dans sa globalité linguistique et culturelle, de prendre en compte la notion de durée pour l'apprentissage du français, de donner enfin à l'ENAF des moyens de réussir à hauteur de ses compétences réelles.

Après qu'a été déterminé, pour chaque élève, ce qui est acquis et ce qui est en voie d'acquisition, un tel projet définit ce qui reste à acquérir et à construire. Il existe deux modèles de projet personnalisé : le modèle des projets personnalisés de scolarisation (PPS), destiné aux élèves en situation de handicap, et le modèle des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE), à l'intention des élèves des premier et second degrés rencontrant ponctuellement des difficultés scolaires. Bien adaptée aux ENAF, la mise en place du PPS semble préférable, mais elle suppose que tous les enseignants soient formés à cette logique de travail et outillés du point de vue méthodologique pour la mettre en œuvre. Il reste qu'un projet personnalisé est

viable s'il s'inscrit dans un cadre général, défini au niveau académique, pour garantir l'homogénéité des pratiques et permettre la mobilité des élèves, et s'il est formalisé au niveau de l'école ou de l'établissement.

La formation des enseignants

Les professeurs rencontrés sont dans l'ensemble remarquables par leur énergie, leur dévouement ou encore leur inventivité, mais dans bien des cas, ils ressentent eux-mêmes que, pour répondre aux besoins des ENAF, leur « professionnalité » demanderait à être renforcée par une meilleure formation.

Une formation initiale inadaptée

Selon les académies, l'inscription de la problématique des ENAF dans les formations est tantôt faible, tantôt structurée. Les interventions sont souvent assurées par les formateurs des CASNAV. D'une manière générale, la question des ENAF est abordée au cours d'une information à tous les professeurs stagiaires des écoles, des collèges et des lycées. Des modules sont intégrés à la formation générale commune. Optionnels, ils portent sur la sensibilisation à la scolarisation des ENAF, mais ne touchent qu'un nombre très réduit de stagiaires. Un module de préparation à la certification complémentaire en français langue seconde est parfois proposé. Ces formations se déroulent la plupart du temps au sein de l'IUFM.

Les parcours des enseignants arrivant en formation sont divers : il n'existe pas de cursus universitaire complet de formation. Si plusieurs universités constituent des réservoirs de compétences indiscutables en sciences du langage et si, en liaison avec les universités ou le ministère des Affaires étrangères, nombre d'institutions assurent des formations dans ce domaine, ces excellentes formations sont le couronnement à un haut niveau d'études plus générales et le jeune enseignant qui en a bénéficié reste un produit rare.

Pour la formation initiale des corps d'inspection, l'ESEN n'a consacré en 2008 que deux journées à la question des élèves à besoins éducatifs particuliers. Quant aux chefs d'établissement, ils découvrent la problématique et l'existence des CASNAV en prenant leurs fonctions.

Une formation continue disparate

La formation continue est majoritairement organisée et dispensée par les CASNAV sous la forme d'animations ou de stages à la demande des établissements ainsi que de stages académiques à inscription individuelle. En termes quantitatifs, le volume de l'offre est très différent d'une académie à l'autre ; en termes de structuration également, certains plans inscrivent dans un cadre spécifique les actions concernant les ENAF et les enfants du voyage, d'autres les insérant dans les actions consacrées à la maîtrise de la langue. La politique est différente d'une académie à l'autre, sans pour autant

qu'on puisse lier cette différence à une différence de flux. Au contraire, les problèmes rencontrés par les CASNAV, par les professeurs, par les élèves et leurs familles sont apparemment analogues ; aussi les choix de formation académique en ce domaine sont-ils assez semblables et concernent-ils plus ou moins les mêmes priorités.

Des offres diverses

En se fondant sur le nombre et le volume des actions proposées, on peut déduire l'importance que leur attribue l'équipe du CASNAV et, par suite, les priorités que se donne l'académie. La maîtrise de la langue est naturellement au centre du plan de formation continue. Apprendre à lire en est la priorité. Viennent ensuite des stages sur l'enseignement et l'apprentissage du français. Moins présente et circonscrite à un petit nombre d'académies, la dimension culturelle est cependant prise en compte tout comme les méthodes d'enseignement. La problématique de l'évaluation est sous-représentée dans l'ensemble des plans de formation et très peu d'actions concernent la formation à l'orientation.

Par ailleurs, la question du DELF scolaire ne fait pas systématiquement l'objet d'un stage de formation. Les plans académiques de formation qui s'en préoccupent sont les mêmes que ceux qui mettent fortement l'accent sur la maîtrise de la langue française. Certains enseignants sont réticents au développement du DELF scolaire, exprimant leur crainte devant une mesure « qui pourrait servir à fichier les élèves » ou qui pourrait devenir obligatoire dans leur parcours scolaire. Pourtant, les effectifs présentés au DELF, les résultats obtenus, l'effet de levier pédagogique et surtout la valorisation des élèves, pour qui il s'agit du premier diplôme français, militent pour un élargissement de sa préparation dans les classes.

Une certification complémentaire en français langue seconde est proposée aux enseignants stagiaires ou titulaires volontaires et peut être préparée à l'IUFM ou dans le cadre de la formation continue. Les opinions varient d'une académie à l'autre sur l'importance de cette certification. Pour autant, de plus en plus de professeurs récemment recrutés sont de mieux en mieux formés et l'obtention de la certification complémentaire semble jouer pour certains le rôle d'une stimulation à poursuivre des formations supérieures dans le domaine. L'objectif poursuivi par la création de la certification complémentaire en FLS est de permettre à des enseignants de valider des compétences particulières qui ne relèvent pas du champ de leur concours. Il est aussi de constituer un vivier de compétences pour certains enseignants pour lesquels il n'existe pas de sections de concours de recrutement.

Un bilan contrasté

Des bilans académiques des cinq années passées montrent que la généralisation s'est bien effectuée et que la certification complémentaire en FLS a permis une réelle amélioration de la formation des enseignants. Des dérives sont

cependant observables : certains titulaires de la certification feraient valoir leur titre pour être affectés dans les centres urbains où sont majoritairement implantées les CLIN et les CLA, sans autre réelle motivation que d'obtenir cette affectation urbaine. La revendication du droit à l'hyperspécialisation qui, si elle se généralisait, serait de fait une entrave à la prise en charge des ENAF par des professeurs nombreux et de disciplines variées, est encore une forme de dérive rencontrée. L'instauration d'un bilan qualitatif national de la certification complémentaire en FLS devrait permettre de faire apparaître si les médiocres résultats obtenus par les enseignants tiennent à un manque de préparation des candidats, à une inadéquation du profil aux compétences évaluées ou à une difficulté excessive des épreuves. De plus, un examen aux exigences universitaires excessives formerait des hyperspécialistes, alors qu'il convient au contraire de viser à préparer le plus grand nombre d'enseignants, toutes disciplines confondues, à prendre en charge des ENAF.

Bâtir un plan de formation sur la problématique des ENAF suppose de prendre en compte quatre paramètres principaux : la durée, les conditions de candidature, le public concerné et le renouvellement des problématiques d'apprentissage qui leur sont spécifiques. Élaboré au plan national, un référentiel de compétences pour la formation des enseignants serait à cet égard utile et devrait inclure la linguistique, la sociolinguistique et la didactique de l'enseignement en milieu plurilingue.

Une préoccupation durable

L'acquisition d'une seconde langue : un processus complexe

La langue d'origine des ENAF peut être une ressource pour l'acquisition et l'enseignement de la langue française. Il existe aujourd'hui un relatif consensus autour de l'idée que la coexistence de deux systèmes linguistiques génère des connaissances plus assurées, d'ordre métalinguistique, accompagnées d'une meilleure conscience phonologique et de meilleures aptitudes grammaticales. Les neurosciences aussi bien que l'ethno-pédiatrie reconnaissent dans la transmission d'une langue maternelle un processus culturel et générationnel influençant la construction de la parentalité, celle de la personnalité et des affiliations de l'enfant. Cependant le bilinguisme, surtout tardif, peut retarder le processus d'acquisition des connaissances et d'intégration dans le système scolaire. C'est pourquoi l'élève bilingue doit être pris en charge spécifiquement et sur une durée certes variable, mais qu'il n'est pas possible de fixer *a priori* et de manière rigide. D'une part, donc, il est possible d'envisager l'intégration d'un élève bilingue en classe ordinaire dans les meilleurs délais ; d'autre part, il est indispensable que les enseignants

des classes ordinaires prennent en compte ses besoins particuliers dans les apprentissages, dans les évaluations et dans les processus d'orientation.

Sur le plan de la scolarisation et de la socialisation des ENAF, l'École ne pourra pas échapper à une réflexion sur la manière dont leur culture maternelle interagit avec la culture française, ni sur la compréhension des mécanismes conditionnant de tels échanges. Dans les interactions entre enseignants, élèves et communautés d'apprentissage, des espaces interpersonnels se développent, à l'intérieur desquels le savoir est construit et les identités négociées. Les résultats scolaires des ENAF s'améliorent quand les enseignants expriment du respect pour les connaissances linguistiques et culturelles qu'ils apportent dans la classe. La langue étant l'identité d'un individu, sa valorisation est un outil indispensable pour amortir le « choc de l'étrangeté » que peuvent ressentir les enfants migrants. À cet égard, l'obstacle majeur n'est pas tant la culture de l'enfant allophone que sa négation normative au sein de l'École.

Assumer la pluralité des cultures

En France, le plurilinguisme n'est pas effectif. La Constitution dispose que, sur l'ensemble du territoire, la seule langue officielle est le français. Pour autant, ce principe indéfectible de la République française n'interdit pas, sur le plan pédagogique, de développer des pratiques de valorisation de la langue et de la culture d'origine. À cet effet, l'enseignant doit se former à la pratique d'une mise en rapport de sa propre culture avec celle de l'autre.

Les approches actuelles en français langue étrangère sont des approches « actionnelles », considérant l'apprenant d'une langue comme un acteur social ayant à accomplir des tâches dans des circonstances et un environnement donnés. Les enseignants sont donc invités à prendre en compte la nature des situations d'acquisition et des activités mentales qui y sont liées. Du coup, les rôles de l'élève et de l'enseignant sont fortement modifiés, puisque la relation pédagogique est désormais centrée sur l'apprenant, la prise en compte de ses besoins, de ses connaissances et compétences antérieures, de ses attentes et de ses motivations spécifiques. Cette approche par les tâches associe donc la notion de compétence individuelle et celle de compétence langagière. La langue est enseignée non seulement pour développer les compétences langagières des futurs citoyens, mais aussi pour accéder à des connaissances et des savoir-faire disciplinaires. L'enseignement du français comme langue étrangère participe alors à la mise en place de stratégies de conscientisation de la langue de l'école et permet d'assurer aux ENAF les conditions d'une bonne intégration en classe ordinaire.

Cadre politique et cadre institutionnel

En conclusion, depuis la publication d'un ensemble de trois circulaires en 2002, des progrès sensibles ont été réalisés dans la mise en place des dispositifs d'accueil et de scolarisation des ENAF et dans leur prise en charge pédagogique, grâce à des personnels le plus souvent très investis dans leur mission. Il existe dans les académies un vrai savoir-faire qui s'exprime avec dynamisme au service de la scolarisation des élèves nouvellement arrivés. Mais une disparité des organisations, des moyens, des pratiques ne favorise pas la réussite scolaire et l'égalité des chances. D'importantes disparités dans la mise en œuvre des orientations nationales ont été relevées ainsi que des faiblesses ou des lacunes dommageables aux élèves. On constate en particulier un défaut général de pilotage et l'inadaptation ou l'insuffisance de certains modes d'organisation des dispositifs de prise en charge des élèves. Quant aux modalités didactiques et pédagogiques d'enseignement de la langue française, elles sont apparues insuffisamment efficaces et l'obsolescence des rares outils pédagogiques et méthodologiques mis à disposition des enseignants a été observée.

Les problèmes relevés trouvent leur origine en partie dans l'identification insuffisante du public visé et dans la difficulté à déterminer le degré de maîtrise suffisant en langue française pour suivre une scolarité en classe ordinaire. L'acquisition d'une langue demande du temps, ce qui rend nécessaire un accompagnement de l'ENAF au-delà de l'année passée dans la structure spécifique.

Les pratiques d'enseignement de la langue française sont elles-mêmes objet de dérives et de faiblesses qui nuisent à la rapidité des progrès des élèves et le français peine à être considéré à la fois comme matière et comme langue d'enseignement des autres disciplines.

D'une façon générale, les ENAF ne sont pas perçus comme des élèves dont les besoins éducatifs particuliers ne sauraient être satisfaits sans une prise en charge spécifique et volontariste. Un nombre important d'entre eux sont scolarisés directement en classe ordinaire, pour ainsi dire sans mesure spécifique d'accompagnement.

Des infléchissements sont nécessaires pour donner une ambition nouvelle à cette politique publique trop discrète et inégalement mise en œuvre : pour remédier aux difficultés et aux carences constatées, il a été proposé de redéfinir le modèle d'accueil et de scolarisation, qui doit se fonder sur les principes de droit et mieux prendre en compte les contraintes du processus d'acquisition d'une langue seconde.

L'adoption d'une dénomination générique commune pour les structures de scolarisation des ENAF, l'unité pédagogique pour élèves allophones arrivant (UPEAA) déjà évoquée, et l'indication par l'administration centrale, dans une forme claire et précise, des paramètres à prendre en compte pour

assurer, sur l'ensemble du territoire, les meilleures conditions de réussite des élèves sont des préalables indispensables.

Les élèves nouvellement arrivés sont des élèves à besoins éducatifs particuliers qui ont droit au meilleur parcours scolaire. Ces besoins particuliers sont propres à chaque élève et ne peuvent être traités par des mesures uniformes dans une durée limitée. La maîtrise de la langue française doit être placée au cœur des dispositifs de scolarisation et les conditions de l'enseignement du français clarifiées ; il convient que l'École renonce à l'utilisation des sigles pour parler seulement de maîtrise de la « langue française comme langue seconde » et rappeler que, dans tous les cas, c'est toujours la langue française que l'on apprend.

Une attention particulière doit être portée aux enseignants et aux moyens dont ils disposent pour accomplir leur tâche. L'action des CASNAV doit être renforcée et la diffusion des outils, dont certains font défaut, mieux assurée par une utilisation accrue des TICE et de l'Internet.

La relance d'une véritable politique nationale de scolarisation des ENAF nécessite un pilotage plus actif et plus visible, articulé de manière cohérente entre un niveau national, qui doit définir clairement les objectifs et les conditions générales de mise en œuvre de la politique et assurer les fonctions qui ne peuvent être parcellisées (mise en place d'un dispositif de mesure qualitative et quantitative ; création et diffusion d'outils et de ressources ; animation du réseau) et un niveau académique qui doit être plus opérationnel.

Accueillir, scolariser et intégrer des jeunes qui arrivent en France sans en pratiquer la langue est une mission que la Nation a confiée à l'École et dont l'importance ne peut être discutée ou relativisée. L'effort nécessaire en faveur de ces jeunes, outre qu'il honore l'institution, est un investissement dont l'utilité est évidente.

La scolarisation des enfants de famille gitane

Le projet 2005-2008 de l'académie de Montpellier accorde une place importante à la grande difficulté scolaire et les enfants de famille se désignant comme gitane constituent à cet égard un exemple significatif. En effet, les références aux mauvais résultats ou aux comportements en classe des « enfants gitans » sont souvent avancées pour expliquer la difficulté à enseigner ou la faible performance ou encore l'opportunité de dispositifs spécifiques. Leur scolarisation est ainsi source de préoccupation ou d'attention.

C'est donc le caractère fortement spécifique, dans l'académie, de l'approche de la difficulté scolaire des enfants de famille gitane et la volonté rectorale de trouver des réponses à la grande difficulté scolaire, qui fondent cette étude¹, dont le thème fut défini sur la proposition conjointe du recteur de l'académie, de la DGESCO et des deux inspections générales.

Certes, les principes de l'École républicaine interdisent de pratiquer toute distinction de nature ethnique à l'égard des élèves. Cependant, si les acteurs rappellent ces principes, leurs propos et leurs actions sont plus ambigus face à la réalité complexe du terrain. Les enfants de famille gitane sont effectivement identifiés, même s'ils ne le sont que partiellement. En effet, dès que les élèves issus de la communauté gitane sont « en réussite », ils ne semblent plus identifiés comme tels par l'école. De plus, certains parents n'hésitent pas à demander que l'on prenne en compte leur mode de vie, tout en revendiquant une application commune des lois de la République.

Il y a donc une situation de fait, des lieux de grande difficulté scolaire, fortement marqués, malgré les discours, par des présupposés communautaires et ethniques, que le système éducatif se doit d'observer.

Tout d'abord, que désigne le mot « gitan » ? La commission européenne désigne par le terme « rom » les personnes qui se considèrent elles-mêmes comme Roms, Romani, Gitans, Sinti ou Kale, ou encore gens du voyage. La définition française des « gens du voyage » a créé en 1972 une catégorie administrative de la population française, en fonction d'un habitat nomade, dans un souci de ne pas désigner ethniquement ces populations. Les Gitans, quant à eux, sont localisés dans le sud de l'Europe, le sud de la France et le nord de l'Espagne pour les Gitans catalans, le sud de l'Espagne et du Portugal

1. *La scolarisation des enfants de famille gitane dans l'académie de Montpellier*, IGEN-IGAENR, septembre 2008.

et quelques départements français pour les Gitans andalous. Le mot « gitan » évoque encore une population nomade, ce qui n'est pratiquement plus le cas. Aujourd'hui, à l'échelle européenne, sur une population rom de 8 à 10 millions de personnes, une très forte proportion vit de façon sédentaire. La France compterait une population de l'ordre de 300 000 à 400 000 « gens du voyage », nomades ou semi-sédentaires, très majoritairement de nationalité française. Le processus de sédentarisation s'est accompagné d'une évolution des activités économiques dans un contexte de chômage. La population gitane perçoit en majorité le revenu minimum d'insertion et connaît la précarité.

Dans la région de Montpellier, les familles vivent de moins en moins d'activités économiques traditionnelles liées au nomadisme péripatétique comme le maquignonage, la récupération de métaux ou le rempaillage. Aussi, dans le cadre de ce rapport, le mot « gitan » concerne-t-il une population aux contours flous, majoritairement sédentaire, d'origine catalane et dans une moindre mesure andalouse, s'autodésignant comme une communauté énonçant ses caractéristiques culturelles spécifiques, mais qui est aussi désignée comme telle sur le territoire de l'académie. En effet, au-delà des définitions, c'est aussi le regard de l'autre qui désigne et définit le Gitan ou l'enfant gitan et qui, déformé par les stéréotypes, voit en lui la marginalité, le refus de la norme, parfois le danger et toujours la « différence ». L'approche des familles gitanes et leur mode d'appréhension risquent donc d'introduire un biais dont peut pâtir la scolarité de leurs enfants.

Toutefois, si le rapport des inspections générales tente d'identifier les spécificités sociales et culturelles de la population gitane de la région qui ont une incidence sur les comportements scolaires de ses enfants, c'est bien uniquement à partir des caractéristiques scolaires de ces enfants que l'analyse de la politique académique de lutte contre la grande difficulté scolaire, de sa mise en œuvre et de son incidence sur les conditions de leur scolarisation a été menée et que des préconisations ont été construites. En effet, dès lors que ces enfants entrent dans l'école, le collège ou le lycée, ils sont des élèves comme les autres, au sens où ils ont les mêmes droits à l'éducation et à la formation. Les propositions formulées ne sont donc pas spécifiques ; elles ne sont pas « gitanes ». Elles cherchent une réponse adaptée à des caractéristiques socioscolaires identifiées qui interagissent. En cela, elles concernent autant la scolarisation d'autres élèves qui présentent une ou plusieurs de ces caractéristiques et rejoignent la préoccupation nationale de promotion de l'égalité des chances.

Le cadre de l'analyse

L'article 1^{er} de la Constitution s'oppose à toute approche ethnique de la population française. Dans cet esprit, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a examiné les déficiences de la scolarisation des enfants des familles rom : elle a recommandé au ministre de l'Éducation nationale d'évaluer le taux de scolarisation des enfants de gens du voyage et, le cas échéant, les conditions de cet accès à l'éducation. Elle recommande que soient rappelés le cadre de la loi et le droit de chaque enfant présent sur le territoire d'une commune à être scolarisé.

Une population importante

La ville de Perpignan compterait entre 8 000 et 10 000 gitans, soit 10 % de sa population totale ; elle abrite ainsi la collectivité la plus importante d'Europe occidentale. Les troubles qu'a connus la ville en mai 2005 ont contribué par leur médiatisation à renforcer la perception d'une forte présence de cette population dans la région et l'image négative de comportements communautaires des familles gitanes.

Un effectif scolarisé significatif

Le tableau 2007-2008 des effectifs sédentaires scolarisés dans les établissements publics met en évidence la grande faiblesse de la scolarisation au collège des enfants de famille gitane et l'absence de leur poursuite d'études au lycée, due à leur faible niveau et, du point de vue des familles, à la fin du contrat scolaire correspondant à la fin de l'obligation scolaire. Cependant, seule la catégorie des enfants en difficulté scolaire est visible, repérés comme appartenant à des familles gitanes, alors que deux autres populations échappent à ce comptage. D'une part, les enfants non scolarisés et abandonnés de tous qui relèveraient de familles « sursignalées », pour lesquelles aucune procédure n'aboutit : la perception de ce phénomène est très approximative. D'autre part, les enfants normalement scolarisés qui, du fait d'un comportement scolaire correspondant aux attentes du système, ne sont plus identifiés par les professeurs : ces élèves ne bénéficiant pas d'un suivi adapté à leurs difficultés sont considérés comme faibles et poursuivent exceptionnellement au-delà de la troisième.

L'analyse des effectifs scolaires fait ressortir une répartition très inégale des enfants entre les établissements scolaires et la concentration d'élèves de famille gitane dans certains d'entre eux, en particulier les écoles. On constate aussi, au sein des collèges, la concentration de ces élèves dans des dispositifs spécifiques, en section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) ou encore en unité pédagogique d'intégration (UPI).

L'échec massif des enfants de famille gitane

Les échanges avec les représentants des parents gitans ou des associations et des responsables municipaux font apparaître qu'une proportion non négligeable d'enfants échappe à l'obligation scolaire et que cette proportion est variable sur le territoire de l'académie. Si les populations sédentarisées dans des communes de taille modeste sont facilement contrôlées, il n'en est pas de même dans des communes plus importantes. Ces dernières ne parviennent pas à s'assurer que les enfants d'âge scolaire fréquentent l'école, quand elles ne refusent pas les inscriptions pour ne pas encourager les campements sauvages de nouveaux sédentaires.

À rapprocher des pratiques caractéristiques de la grande pauvreté et liée aux activités des familles et à leur mode de vie, l'absence de l'élève est approuvée et provoquée par les familles. La fréquentation scolaire s'améliore cependant dans le premier degré, les enfants dans leur ensemble étant scolarisés. En revanche, le collège connaît de grandes difficultés à réduire l'absentéisme, précurseur d'un abandon annoncé. Cet absentéisme généralisé nuit à la continuité des apprentissages et réduit le temps d'exposition des enfants à l'enseignement. Il décourage le corps enseignant.

Selon une approche plus qualitative des comportements scolaires, les enfants de famille gitane sont décrits comme des enfants fuyant l'effort scolaire, marquant un désintérêt pour les apprentissages. Conscients de leur identité gitane, disposant d'un registre de langue française pauvre, ils sont peu respectueux des adultes et craints de la plupart des enseignants pour leur rôle de perturbateurs.

Question récurrente, les résultats scolaires et l'échec demeurent extrêmement préoccupants, dès le premier degré. L'écart entre l'évaluation encourageante des résultats à l'école élémentaire et celle très négative à l'entrée au collège paraît inexplicable aux parents. Il accroît leur incompréhension du collège et renforce leur méfiance. Les actions entreprises semblent pourtant suivies d'effets : augmentation de la fréquentation scolaire à l'école maternelle, réduction de l'absentéisme à l'école élémentaire, amélioration du niveau atteint. Mais ces résultats paraissent peu consistants : depuis des années, des équipes portent des réussites immédiates alors que, globalement, l'impression de stagner l'emporte.

Les comportements familiaux à l'égard de l'école

Les parents des familles gitanes sont présents. Quoique parfois vindicative, cette présence constitue un réel atout. Elle est susceptible de porter tantôt des exigences fortes, tantôt des décisions contradictoires avec l'intérêt scolaire des enfants. Les familles gitanes interviennent dans le choix de l'établissement scolaire, voire de la classe, mais, en même temps, elles décrivent les écoles ou les dispositifs gitans et réclament une plus grande mixité. En outre, il leur arrive d'intervenir vivement pour critiquer les conditions de scolarité ou les sanctions prises à l'encontre de leurs enfants.

De l'entrée à l'école à la sortie du système scolaire, les parents sont responsables de la faible exposition de leurs enfants à l'enseignement. Dès la maternelle, les mères répugnent à confier leur progéniture à l'école. À l'autre extrémité, les parents maintiennent rarement leurs enfants au collège au-delà de l'âge de 16 ans. À l'école élémentaire, ils sont, cependant, presque normalement scolarisés. Les enfants de famille gitane sont probablement les seuls qui soient si lourdement absentéistes avec l'accord de leurs parents. La scolarisation au CNED est parfois comprise comme une possibilité d'échapper à l'obligation scolaire.

Quels sont les facteurs qui expliquent cette situation ? En premier lieu des objectifs divergents : pour les familles gitanes, il s'agit seulement pour leurs enfants d'apprendre l'essentiel et le suffisant, lire, écrire et compter, ce qu'offre l'école élémentaire. Elles n'ont aucune représentation de l'apport du collège, de l'intérêt de ces apprentissages ou encore des objectifs de la formation. Si leurs enfants vont au collège, c'est uniquement pour satisfaire à l'obligation scolaire.

Outre la divergence des objectifs, le modèle gitan s'oppose au modèle scolaire français sur les fondements de la transmission des savoirs : la transmission est orale, au détriment de l'écrit. Ils s'opposent aussi sur les modalités : l'un comporte l'apprentissage de données essentiellement pratiques, dans la durée, par imprégnation et dans le cadre familial ; l'autre comporte des apprentissages plus abstraits, transmis selon une relation hiérarchique entre l'enseignant et l'enseigné, sur une durée déterminée. Mais le modèle de transmission gitan est aujourd'hui mis à mal dans les familles sédentarisées, sans activité économique. La revendication d'une identité propre, correspondant à un besoin de protection identitaire dans un contexte de fragilisation économique et sociale, explique également le rejet, par les parents et par des élèves, de notre modèle de réussite scolaire. Enfin, les enfants gitans entrent à l'école maternelle ou élémentaire en ne sachant pas parler français. Leur comportement scolaire est tributaire de cet obstacle langagier.

Par ailleurs, élevés sans contraintes, les enfants bénéficient du statut « d'enfants-rois » : les parents s'opposent ainsi aux sanctions prises par l'école. Protégés par leur mère, il est, dès lors, difficile de les scolariser à l'école maternelle : peu contraints, ils sont absents. Les parents n'hésitent d'ailleurs pas à invoquer la phobie scolaire pour justifier le retrait de leur enfant. Les familles gitanes n'ont pas confiance dans la maternelle et encore moins dans le collège dont elles ont peur : première explication à la faible scolarisation, l'insécurité est souvent invoquée.

Les comportements ne sont cependant pas homogènes. Certains parents, les plus miséreux, demeurent très éloignés de l'école. Pour d'autres, celle-ci est la seule voie d'ascension sociale. Face à ces comportements, les écoles et les collèges peuvent déployer toutes sortes d'actions pour attirer les enfants, les maintenir en instaurant la confiance des parents dans leur action. C'est ainsi que l'établissement devient un lieu où se négocient les rôles, ceux de l'institution scolaire et ceux de l'institution familiale. Mais cet argument

de la nécessaire confiance pour que s’instaure un contrat entre les familles et l’École, sorte de préalable à l’engagement des parents, ne se substitue-t-il pas au devoir de ces derniers vis-à-vis de leurs enfants ? N’est-il pas devenu un argument majeur pour infléchir les comportements institutionnels ?

Existe-t-il une spécificité « gitane » ?

Une telle spécificité de la scolarisation des enfants de famille gitane émane avant tout des comportements des familles vis-à-vis de l’école. Que ce soit lors du choix de l’école ou du collège, dans le cadre de l’absentéisme ou encore à la cessation de la scolarité, on peut évoquer leur rôle dans les cursus et les comportements non scolaires de leurs enfants. L’importance des comportements de groupe, la présence du bilinguisme, une forte différenciation des parcours scolaires des garçons et des filles et un fort absentéisme dressent un tableau peu favorable aux apprentissages en France et en Europe. L’approche de la scolarisation des enfants de famille gitane par ces seules spécificités comporte le risque majeur de conduire à un traitement global et discriminant des élèves, porté par un renoncement aux objectifs de l’école. Toutefois, en dépit des apparences, la supposée spécificité gitane face à l’école n’est pas une donnée immuable : l’attitude des parents tend à se transformer sous l’influence des évolutions sociales et des difficultés économiques rencontrées. Dès lors, on se gardera bien d’associer systématiquement l’échec scolaire et les origines familiales, d’autant que les mécanismes de la grande pauvreté ou le défaut de maîtrise de la langue d’enseignement interfèrent avec les processus de scolarisation et d’apprentissage, indépendamment de la culture familiale.

La politique académique

La grande difficulté scolaire

Le projet de l’académie de Montpellier s’inscrit dans la continuité du « Programme académique d’action 1999-2004 ». Comme celui-ci, il a retenu dans ses priorités celle de ne laisser personne au bord du chemin, en réponse aux constats effectués par l’académie et repris dans le rapport d’évaluation établi en 2002 par les inspections générales. Ces constats mettaient l’accent sur la dégradation des résultats scolaires et sur la nécessité de mieux prendre en compte par des dispositifs adaptés les élèves en grande difficulté, la plupart d’entre eux étant marqués par les effets de la grande pauvreté. Le rapport des inspections générales faisait état d’une importante minorité gitane non francophone posant des problèmes d’accueil scolaire d’une extrême complexité, de quelques personnalités effectuant un remarquable travail, dans un contexte souvent difficile, et de la difficulté que rencontrait le système pour y répondre par des procédures spéciales, particulières, mais rarement satisfaisantes.

Le contrat, conclu en 2003 entre l'académie et le ministère pour une durée de cinq ans, a retenu un objectif d'amélioration de la prise en charge des enfants non francophones ou issus de communautés spécifiques. Le projet académique 2005-2008, quant à lui, mentionne dans son introduction l'existence de « poches de pauvreté » où se concentre la grande difficulté scolaire. Ces poches correspondent, entre autres, aux cités de sédentarisation des familles gitanes, auxquelles le projet fait référence de façon quasi explicite.

Si, depuis 1999, l'objectif central de la politique académique vise à élever le niveau général de qualification et de formation des élèves par-delà les contextes économiques et sociaux, la problématique que constitue la scolarisation des enfants de famille gitane est bien au cœur de ce projet. Ce dernier invite en outre à l'adaptation des méthodes aux spécificités diverses des élèves. L'examen de la situation ne dément pas la réussite de cette politique, mais la qualité des indicateurs consultés ne concerne pas les élèves de familles gitanes qui demeurent en situation d'échec.

Sans son approche de la grande difficulté scolaire, l'académie se garde bien de distinguer des publics selon une origine ethnique. Cette précaution déontologique semble cependant avoir induit un pilotage académique qui n'a pas suffisamment incité les acteurs locaux à prendre en compte les spécificités des élèves de famille gitane. On peut y voir la source apparemment paradoxale d'une discrimination à l'encontre de ces élèves.

Un pilotage sans effets durables

En 2000, une opération appelée *Perdu de vue*, mobilisant des moyens importants de l'inspection académique, de la ville de Perpignan et de la caisse d'allocations familiales a permis d'engager une action auprès des familles ne scolarisant pas leurs enfants, mais elle n'a pas été poursuivie au-delà de trois ans. Cet exemple caractérise l'instabilité des politiques engagées, alors qu'aucun résultat tangible ne peut être espéré sans une action durable dès lors qu'il faut agir sur des comportements individuels. Il en est de même pour ce qui est des apprentissages des élèves. Or les expériences se succèdent sans souci de permanence, générant la méfiance des parents à l'égard de l'institution.

Aucun dispositif départemental de suivi n'a été installé auprès de l'inspecteur d'académie. De plus, la disparité des informations fournies par les CASNAV départementaux est frappante. Les coordonnateurs départementaux du CASNAV académique sont impliqués de manière variable dans la scolarisation des enfants de famille gitane.

Des moyens provisoires ou instables

Les dispositifs reposent le plus souvent sur l'engagement de quelques enseignants ou chefs d'établissement et subissent les aléas de leur mobilité. Le manque de continuité lors des changements de personnels ruine les efforts

antérieurs ayant permis l'instauration d'une relation de confiance avec les familles. Faute de professeurs volontaires, les élèves de famille gitane en grande difficulté sont confiés, dans le second degré, à des vacataires ou des contractuels. La part laissée au volontariat autorise certains enseignants à ignorer ces élèves et à décharger leur responsabilité sur un nombre réduit de professeurs titulaires ou non, qui se trouvent marginalisés. Les moyens affectés pour financer tel ou tel dispositif, enseignants en surnombre ou encore heures supplémentaires, sont également assez aléatoires. À l'inverse, dès lors que l'accueil est effectué dans des structures de type SEGPA, la pérennité de moyens, non accompagnée d'évaluations externes, favorise la fossilisation des pratiques, voire les dérives.

La formation, indispensable pour adapter les démarches et les outils pédagogiques aux enfants de famille gitane, est largement déficiente. Les centres de ressources sont également sous-employés. On observe en même temps dans des établissements des actions de formation ciblées, construites en partenariat.

Une coordination insuffisante avec les partenaires territoriaux

Les préfets abordent prioritairement la question gitane en termes d'ordre public, de lutte contre la délinquance, de réalisation du schéma départemental d'accueil des gens du voyage ou du contrôle de la régularité du séjour sur le territoire national pour les populations roms originaires de Roumanie ou des Balkans. Les procureurs de la République ne connaissent ces élèves qu'en cas de signalement pour absentéisme : le rapprochement entre l'Éducation nationale et la Justice existe, mais il privilégie les problèmes de violence. Les municipalités portent des regards différents sur les familles gitanes selon qu'elles sont enracinées dans le tissu local ou qu'elles relèvent de l'itinérance saisonnière. Le ressenti local et les éventuels antagonismes nourrissent l'imaginaire collectif au détriment des familles gitanes. S'agissant de la scolarisation de leurs enfants, les réponses apportées par les municipalités sont tout aussi variables : impliquées et responsables à Alès ou à Perpignan, parfois récalcitrantes quand certains maires refusent les inscriptions par crainte d'encourager un afflux d'itinérants et l'installation de campements hors des aires de stationnement. Quelle que soit la situation, les communes ont du mal à assurer le contrôle de l'obligation scolaire, alors qu'il est notoire que nombre d'enfants y échappent. Les conseils généraux assurent leurs missions sociales sans lien avec les objectifs de scolarisation. Les relations et les coordinations entre les différentes autorités sont largement insuffisantes et excessivement ponctuelles, alors même que les réponses à apporter à l'échec scolaire supposent cohérence et persistance des différents acteurs institutionnels.

Un défaut d'évaluation et de suivi

Faute de politique spécifique, l'évaluation des résultats des actions entreprises se limite au niveau de l'école et de l'établissement et porte pour l'essentiel

sur l'absentéisme, l'abandon et le niveau atteint, jusqu'à l'entrée en sixième. Le plus souvent, le projet décrit les moyens et les dispositions retenus, mais reste fort imprécis sur les résultats visés, laissant imaginer que seul le traitement social est envisagé. Faute d'un suivi par les corps d'inspection, la pertinence pédagogique des actions n'est pas évaluée au regard des apprentissages. Dès lors, l'évaluation de l'efficacité est impossible : il n'y a pas de suivi dans le temps. Il en est *a fortiori* de même pour l'analyse de l'efficacité des actions menées au niveau des écoles, des établissements ou du CASNAV. Le recensement des moyens n'existe pas. En définitive, la politique académique à l'égard des enfants de famille gitane se manifeste essentiellement par la multiplication des dispositifs locaux, allant de la constitution de groupes homogènes spécifiques à l'intégration complète dans la classe. Au volontarisme et à l'isolement des enseignants exerçant souvent sans soutien face à ces publics, la réponse apportée par l'institution paraît bien en retrait.

Les pratiques des établissements

Les pratiques des établissements doivent être considérées dans leurs contextes respectifs, tenant principalement à leur implantation et au poids de la population gitane en leur sein. Pour ce qui concerne le premier degré, la plupart sont des écoles au contact des zones où résident les familles. Il n'en va pas de même pour les collèges, où la situation de proximité n'est pas la règle. Ces environnements contribuent à une fragilisation de la fréquentation scolaire : le poids de la population gitane est alors nettement inférieur à la proportion de la même population dans le secteur de recrutement.

De la ségrégation délibérée à l'intégration fictive

Très souvent, les élèves de famille gitane souffrent d'une ségrégation objective résultant des dispositifs ou des structures élaborés pour résoudre des difficultés pédagogiques. Dans les écoles, la ségrégation préexiste du seul fait qu'elle se trouve en un lieu déjà ségrégatif. Il n'en va pas de même dans les collèges, pour les raisons inverses : la population gitane y est très minoritaire et, dès lors que ses effectifs sont significatifs, la ségrégation y est quasiment la règle. Les élèves de famille gitane appellent d'emblée un traitement à part : l'étude n'a pas relevé d'établissements dans lesquels les difficultés pédagogiques les concernant soient abordées exclusivement comme des difficultés pédagogiques associées. Même si celles-ci sont corrélées à des difficultés relevant de la grande pauvreté ou de l'intégration, on ne manque jamais de les associer, de façon inégalement fondée, à des manières de vivre, à des stéréotypes, voire à des préjugés. Tantôt il y a des classes gitanes, non reconnues comme telles ; tantôt on évite de créer ces classes et on disperse les élèves de famille gitane : ce refus délibéré de les distinguer les identifie tout autant.

Les diverses approches évoquées fonctionnent avec une visibilité qui peut paraître contestable : si les directeurs, sur des bases acceptables, peuvent identifier un enfant comme étant de famille gitane, les enseignants sont souvent prisonniers de représentations ou de rumeurs. Enfin, le refus par certains parents de la présence de ces élèves dans la classe de leurs enfants, afin de ne pas en faire baisser les performances, joue dans le sens de la ségrégation. Comment s'organise cette ségrégation dans les écoles ou les collèges eux-mêmes ?

Ségrégation spatiale, ségrégation pédagogique

Plus que les collèges, dont le secteur de recrutement est plus large, ce sont les écoles qui sont concernées. Certaines d'entre elles, reflétant les quartiers où elles sont implantées, ont, de fait, une « vocation gitane ». Leur état renvoie à l'inégalité sociale.

Dans certains collèges recevant une population gitane importante, on note que des SEGPA, où sont concentrés les enfants de famille gitane, ont été spatialement séparées du reste du collège pour éviter des incidents, au prétexte des comportements inadaptés ou asociaux de certains élèves.

La ségrégation pédagogique soutient la ségrégation spatiale des individus. On observe ainsi une multiplication de dispositifs, au statut administratif incertain, prenant en charge les difficultés scolaires d'une population exclusivement gitane. On peut s'interroger sur la réalité pédagogique du critère qui fait entrer tel enfant dans ce genre de dispositif volatile, lié aux personnes, à leur bonne volonté et à des financements peu pérennes. Il est à craindre un effet pervers de telles dispositions, partant certes de la difficulté scolaire constatée, mais ayant aussi pour effet de la produire. Les interrogations portent aussi sur ce qui s'apprend dans ces structures d'accueil : les types d'activités confiées aux élèves ne sont pas toujours des plus formateurs, notamment eu égard à leurs lacunes. Quant aux structures spécifiques, leur usage réel est également contestable et aboutit à une ségrégation explicitement demandée par les enseignants qui n'y travaillent pas, au motif que ces élèves perturbent le fonctionnement ordinaire des classes soit par leur comportement peu scolaire, soit par leurs difficultés pédagogiques. Au collège, l'insuffisance du niveau génère une forme de relégation.

À côté de la ségrégation délibérée, on rencontre des initiatives généreuses d'aménagement des emplois du temps qui aboutissent à un résultat identique : si certains enseignants mettent en place un soutien qui se distingue par un niveau visé correspondant aux attentes du collège, d'autres, sur l'horaire restant, se contentent de reléguer les élèves concernés en fond de classe et entretiennent ainsi un absentéisme contre lequel lutte le collège. Il faut aussi mentionner des tentatives relevant de l'intégration ou se présentant comme telles. Ainsi dans le collège Pons, aux portes de Perpignan, les élèves de famille gitane sont traités rigoureusement comme les autres élèves. La tentative ne convainc pas totalement : elle est accompagnée, en effet, d'un

absentéisme considérable qui revient, au fond, à une éviction de la majorité des élèves de famille gitane.

Il n'est cependant pas douteux, en effet, qu'une partie importante de la population gitane, affichant son particularisme, s'accommode parfaitement de cette ségrégation, contraire aux principes républicains et européens, mais vécue par eux comme sécurisante. Par ailleurs, une telle ségrégation, fondée sur le regroupement et suscitant l'absentéisme, conditionne le bon fonctionnement de l'institution : dans cette situation de satisfaction générale, le changement paraît constituer un véritable défi.

Un déplacement des normes

Une autre façon d'accueillir les enfants de famille gitane consisterait à leur faire accepter l'école et ses valeurs en allant au-devant de leur culture pour essayer de s'en faire comprendre : imaginer une école qui, pour les gitans, ne supposerait pas le reniement de leur identité. Cette approche aurait des aspects positifs de tolérance et d'ouverture, mais ne devrait pas dispenser de s'interroger sur la notion d'identité gitane, en particulier eu égard à certains stéréotypes comme le rapport des gitans au travail et aux faits sur lesquels ils reposent, en l'occurrence l'indéniable réalité de l'absentéisme.

Le problème préalable de la scolarisation des enfants des familles gitanes tient, comme nous l'avons vu, à l'absentéisme massif. Une plus grande tolérance ne représente pas de gain pédagogique, celle-ci étant déjà importante. Les institutions se sont résignées à cette situation, reçue comme une fatalité. La gravité du problème finit par s'estomper et, au fond, en acceptant l'absentéisme gitan, on se fait à l'idée de ne pas les scolariser.

Par ailleurs, sous prétexte d'adaptation, la tentation est fréquente de renoncer au niveau d'exigence scolaire ; les objectifs éducatifs sont perdus de vue, l'occupationnel l'emportant souvent sur le pédagogique. Pourtant, dans ce contexte global de renonciation, on peut trouver dans certains établissements des élèves au travail, le plus souvent grâce au dévouement d'équipes très investies et soutenues par la direction.

De ce déplacement des attentes et des exigences vis-à-vis de ces élèves, il résulte que l'enfant qui réussit est celui qui n'est pas intégré dans des dispositifs spécifiques, qui termine sa scolarité obligatoire ou entre en classe de seconde. Les ambitions scolaires sont réservées aux cas exceptionnels : on ne se préoccupe pas des difficultés spécifiques de ces élèves qui, d'ailleurs, ne sont plus regardés comme des élèves « gitans ».

Une mobilisation inégale des équipes

Quelle que soit leur diversité, les divers dispositifs ont pour traits communs de rassembler les élèves ayant les mêmes difficultés et de leur proposer un soutien intensif personnalisé. Le combat incessant des enseignants contre la passivité de leurs élèves, née de l'accumulation des échecs antérieurs,

doit être salué. Cependant, leurs pratiques relèvent du catalogue hétéroclite des instruments dédiés aux élèves en difficulté. Si certains procèdent à des recherches, afin d'identifier des méthodes et des outils d'évaluation et de formation mieux adaptés, ils le font de façon isolée, sans le conseil ou le suivi des corps d'inspection. La bonne volonté des acteurs impliqués est à la fois évidente et indispensable et c'est bien là le problème de ces dispositifs insuffisamment institutionnalisés, à la portée limitée.

Les équipes locales sont donc exposées au risque d'être débordées ou de se spécialiser abusivement, enfermées dans une ambiguïté tenant à la caractérisation des élèves bénéficiaires. De plus, le volontariat prend le pas sur l'expérience ou la qualification. Enfin, les équipes se sentent isolées, y compris à l'intérieur de leur propre établissement, dont les enseignants se satisfont des effets ségrégatifs induits. Les professeurs ne se sentent guère accompagnés pédagogiquement, faute du lien le plus élémentaire entre toutes les équipes qui se consacrent à ce genre de tâche ou de signaux académiques forts. Par ailleurs, le statut souvent précaire des personnels qui s'y engagent contribue aussi à leur isolement, qui s'ajoute à la ségrégation dont sont victimes leurs élèves.

Un déficit linguistique insuffisamment comblé

Contrairement aux élèves qui s'alphabétisent plus ou moins bien, mais deviennent incapables de toute autonomie face à l'écrit, les élèves des familles gitanes ont un déficit massif : beaucoup d'entre eux ne comprennent pas le principe alphabétique et ne peuvent pas articuler le déchiffrage et la compréhension. Ne pouvant maîtriser l'écrit, ils ne peuvent accéder aux autres apprentissages, d'autant plus que le déficit d'alphabétisation est jugé si fort qu'il pousse les maîtres à ne s'intéresser qu'à cet aspect de leur scolarisation, en négligeant de passer par le langage oral pour toute une série d'activités culturelles. Il en résulte un appauvrissement radical des contenus des enseignements proposés, qui lasse les élèves et les décourage.

Dans tous les cas conduisant à des échecs massifs de l'alphabétisation, on retrouve des caractéristiques sociolinguistiques assez comparables : langue maternelle de l'élève très vivante dans sa famille ; langue maternelle non écrite, interdisant une familiarisation précoce avec les caractéristiques de la culture écrite et les connaissances véhiculées par elle seule ; langue maternelle non utilisée à l'école et s'opposant à la construction des savoirs et des savoir-faire linguistiques sur sa propre langue maternelle ; langue de scolarisation, le français en l'occurrence, perçue comme transparente par les enseignants, qui imaginent être compris des élèves, parce que ces derniers sont capables de conduire une rapide conversation avec eux, et incompréhensible dans un échange produit en tant que langue d'évocation d'un référent abstrait ou absent.

La prise en charge des enfants de famille gitane émane ainsi, pour l'essentiel, de l'initiative locale dans les écoles et les collèges engagés dans des actions organisationnelles et pédagogiques, ayant pour finalité de faire mieux correspondre les modalités de la scolarisation de ces enfants à leurs valeurs ou à celles de l'Éducation nationale. Le caractère ponctuel de ces actions, le défaut d'accompagnement renforcent la difficulté objective que rencontrent ces équipes. Le dialogue ou parfois le rapport de force entre l'école et les parents aboutit *in fine* à un consensus autour d'une prise en compte de spécificités gitanes par des aménagements de la scolarisation dont l'enfant est en quelque sorte l'otage. C'est ainsi que pour certains, la réussite de ces enfants est aléatoire, voire impossible. Il existe sans aucun doute des marges de manœuvre permettant d'accompagner ces équipes volontaires. C'est ce que les inspections générales proposent d'envisager.

Préconisations pour un programme global

Pour les inspections générales, une politique académique en faveur de la scolarisation des enfants de famille gitane s'impose, tant par respect de la loi que pour garantir à ces enfants la reconnaissance effective de leur droit à l'instruction. Afin de mettre en synergie l'ensemble des acteurs et de rechercher des effets pérennes, cette politique est fondée tant sur l'inflexion des comportements des parents de famille gitane que sur le lien réel entre eux et l'école et sur l'expérience acquise dans les établissements. Elle dispose aussi de ressources existantes au niveau régional, national, voire international, permettant de mieux appréhender la grande difficulté scolaire et ses relations avec la grande pauvreté ou les questions relatives au français langue seconde. Cette politique académique ne peut, cependant, être élaborée qu'en termes d'objectifs et de principes communs d'action, tout en évitant les pièges identitaires.

Un projet pédagogique en faveur d'une intégration progressive

Le projet pédagogique proposé distingue les élèves qui vont être accueillis à l'école maternelle et primaire pour leurs apprentissages fondamentaux de ceux qui sont déjà à l'école ou au collège et pour lesquels il faut mettre en œuvre des dispositifs de retour à une scolarisation conformes aux objectifs éducatifs. Alors que la faible maîtrise de la langue française constitue un obstacle premier aux apprentissages, l'académie ne s'est pas encore emparée des démarches didactiques adéquates, des apports du français langue étrangère et du français langue de scolarisation.

L'alphabétisation des élèves de famille gitane

L'alphabétisation des enfants de famille gitane implique :

- de reconsidérer le statut scolaire des langues maternelles et de les faire vivre dans l'espace scolaire, pour que les élèves deviennent bilingues sans dévaloriser leur propre langue et prennent conscience, dans leur langue maternelle, des caractéristiques de celle-ci qui sont susceptibles d'être transférées dans une culture écrite ;
- de mettre en place un enseignement systématique du français oral susceptible de permettre une bonne intercompréhension entre le maître et les élèves et, dans les cas de structures non ségrégatives et linguistiquement hétérogènes, des élèves entre eux ;
- de mettre en place un enseignement du français langue de scolarisation jusqu'au moins à la fin du 2^e cycle de l'école primaire pour les élèves ayant fait une scolarité complète depuis la maternelle avec ce nouveau type de prise en charge, jusqu'à la fin de l'école primaire pour les autres ;
- d'envisager de remplacer l'enseignement d'une première langue étrangère par l'enseignement d'une langue écrite proche de la langue maternelle vernaculaire ;
- de favoriser toujours l'oral dans les processus d'apprentissage autres que linguistiques jusqu'à ce que le niveau de maîtrise du français écrit soit suffisant ;
- de structurer la classe et l'école pour que ces dispositifs n'entraînent pas un surcroît de ségrégation, mais soient au contraire pensés comme s'inscrivant naturellement dans l'enseignement « différencié » que la loi et les textes réglementaires exigent ;
- d'accepter que ces principes répondant aux problèmes linguistiques spécifiques des élèves ne résolvent pas tous les problèmes liés aux autres caractéristiques de ces populations, en particulier la grande pauvreté et ses conséquences sur la disponibilité intellectuelle des enfants face aux apprentissages ;
- de poursuivre une action de différenciation déterminée susceptible de prendre en charge chaque élève au niveau de ses difficultés propres tout au long de sa scolarité.

À l'école maternelle

Les efforts faits à Perpignan pour scolariser précocement les jeunes enfants semblent porter leurs fruits. Avec des structures-passerelles installées au seuil même de la communauté et faisant une large place aux mères, il est possible de faciliter un sevrage d'autant plus délicat que celles-ci ne travaillent pas et n'ont donc pas besoin de l'école comme solution de gardiennage. Hors d'un projet pédagogique cohérent, cette fréquentation précoce ne peut cependant pas donner des résultats en elle-même. Toutefois, il faut toujours penser le projet dans le cadre de la différenciation des actions, de manière à ne pas interdire toute mixité culturelle et linguistique.

L'action didactique doit porter en premier lieu sur l'introduction de la langue maternelle comme langue de travail à l'école. Parallèlement, celle-ci doit porter également sur un apprentissage systématique du français considéré à la fois comme une langue étrangère et comme la langue de scolarisation :

- l'enseignement du français langue étrangère doit être effectué à partir de méthodes de FLE pour très jeunes enfants, mais peut être efficacement relayé par les activités dites « ritualisées » caractéristiques de l'école maternelle ; l'essentiel est de construire des automatismes linguistiques, tant en production qu'en réception, de manière à ce que l'enfant dispose de points d'appui pour autoapprendre le français à partir de celui qu'il entend autour de lui ;
- à partir de la grande section et lorsque le langage de communication est suffisamment installé, un enseignement systématique du français langue de scolarisation ;
- à partir de la fin de la grande section et lorsque le français langue de communication est suffisamment installé, il peut devenir le support des activités visant à introduire la langue maternelle.

Tout au long de la scolarisation maternelle, l'objectif est d'installer les enfants dans un véritable bilinguisme, ce qui suppose une articulation entre le travail des médiateurs et celui des enseignants, mais surtout une ouverture des maîtres à la langue des enfants et une manifestation permanente de l'intérêt qui lui est porté.

Tous les enfants d'une même classe n'auront pas besoin des mêmes types d'apprentissage selon la situation sociolinguistique qui caractérise leur mode de vie familial. Un bilan sociolinguistique doit être réalisé chaque année. Il est le point de départ de la programmation différenciée des activités pour chacun des élèves. L'enseignant doit être particulièrement vigilant à l'enrichissement continu du lexique dans l'une et l'autre langues. Le passage de la langue de communication à la langue scolaire, puis à la langue écrite suppose un accroissement considérable du lexique disponible.

Au niveau CP/CE1

La principale difficulté de ce cycle pour un élève ordinaire est le passage à l'écrit. Dans les écoles accueillant des enfants des communautés gitanes, cette difficulté naturelle se transforme en échec cataclysmique. Si l'absence de pratique de l'écrit dans les familles est certainement une raison majeure de cet échec, les modèles didactiques utilisés dans les écoles en sont certainement une autre : commencer l'apprentissage de la lecture et de l'écriture sans avoir une base linguistique suffisante en français oral est catastrophique, mais aussi lorsque le déchiffrage débouche sur des séquences de langage dont l'enfant ne comprend pas la signification.

Les travaux effectués sur l'apprentissage de la lecture insistent sur l'absolue nécessité de comprendre le système du codage alphabétique avant d'apprendre à lire. Lorsque l'apprentissage se fait sur un français mal maî-

trisé, il devient impossible. On se trouve donc devant deux options pour le cycle des apprentissages :

- attendre que le français soit suffisamment maîtrisé pour introduire l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, ce qui peut induire un retard relatif du passage à l'écrit ;
- construire la phase de compréhension du système alphabétique sur la langue maternelle des enfants en utilisant l'orthographe du catalan ou du castillan écrit pour coder les variantes gitanes de ces deux langues, puis faire le transfert vers le français lorsque celui-ci est suffisamment maîtrisé.

Quelle que soit l'option adoptée, le cycle des apprentissages fondamentaux doit mettre en place des apprentissages différenciés susceptibles d'aider les enfants de la communauté gitane à passer à l'écrit scolaire, c'est-à-dire français. Dans ce but, on sera attentif notamment à prolonger l'enseignement du français de scolarisation oral, puis progressivement écrit en systématisant l'usage en production et en réception des actes de langage de chaque domaine d'apprentissage. Il est important de noter ici que le premier déficit des élèves dont le français n'est pas la langue maternelle est le vocabulaire spécifique des cultures scolaires. Il est donc très important de ne pas sacrifier les disciplines à contenu au profit du seul entraînement à la technique de la lecture et de l'écriture.

En l'absence d'un enseignement bilingue précoce, lors de l'introduction d'une langue étrangère au CE1, la langue écrite correspondant à la variété parlée par les communautés gitanes doit être privilégiée, de manière à renforcer l'usage de l'écrit dans la communauté.

Au cycle des apprentissages continués (CE2-CM1-CM2)

Si les élèves du cycle 3 ont suivi le cursus défini précédemment, ils ne devraient pas avoir besoin d'un aménagement systématique des enseignements à ce niveau. Il suffira que les maîtres soient attentifs à quelques principes valant dans toutes les situations d'enseignement bilingue : porter notamment attention au langage adressé aux enfants, en se situant d'abord à leur niveau de compréhension immédiate, puis en reformulant les énoncés pour les complexifier progressivement ; instaurer dans la communication de nombreux « rituels de parole », servant de point d'appui aux élèves lorsqu'ils perdent de l'attention ; donner toute leur place aux enseignements permettant l'enrichissement culturel et l'acquisition de vocabulaires spécifiques. Pour les enfants passant en cycle 3 avec un niveau insuffisant de français oral, le FLS systématisé devra être maintenu. Dans le cas d'un enseignement bilingue, la deuxième langue sera évidemment utilisée comme support d'un certain nombre d'apprentissages.

Du cycle 3 à la 3^e

Il ne peut pas être envisagé d'attendre la montée pédagogique des élèves traités dans le point précédent et de laisser perdurer des structures et des dispositifs non performants qui laissent sortir du système éducatif des élèves non préparés à s'insérer économiquement et socialement. Pour cela, il convient de tirer le meilleur parti de l'existant et de mettre en place les moyens de suivi, de soutien et d'individualisation indispensables à de véritables acquisitions, puis d'organiser le relais de ces structures et dispositifs appelés à disparaître. Les élèves concernés sont ceux dont les acquis ont un décalage trop important par rapport aux élèves de la même tranche d'âge.

La prise en charge pédagogique de ces élèves pourrait s'appuyer sur les dispositions suivantes : leur intégration ; la valorisation des ressources ; l'examen des structures et des dispositifs spécifiques existants ; la révision de la situation des enfants de famille gitane admis en SEGPA et en UPI ; la mise en place d'une classe-passerelle, transition entre une école « gitane » et un collège « mixte », installée au collège et pouvant constituer une réponse à des spécificités locales ; la mise en place d'un parcours de découverte des métiers et des formations ; l'évaluation des acquis, le suivi de la progression des élèves et des moyens mis en œuvre devant être assuré de façon attentive, avec une information régulière des familles.

La mise en place des PPRE

Un premier principe doit être présent à l'esprit des enseignants : il n'y a pas d'échec scolaire à l'école maternelle, qui n'est pas obligatoire. En revanche, à ce niveau, tous les enseignements doivent être différenciés pour prendre en compte les acquis de chaque élève et ses spécificités culturelles familiales. C'est dans le courant du cycle 2 que des élèves, insuffisamment pris en charge à l'école maternelle, vont se trouver en échec dès la rentrée suivante comme dans les rentrées précédentes. Il convient donc d'aménager leur parcours en systématisant le processus de diagnostic et de prise en charge au sein de la classe. Dans la plupart des cas, on constatera un déficit de français oral et une entrée trop précoce dans l'écrit. Il sera certainement possible, dans le cadre du PPRE, d'augmenter le temps de FLS oral, de revenir sur la langue maternelle pour reconstruire la conscience phonologique et le principe alphabétique, d'amplifier le nourrissage culturel en français oral, de manière à amplifier le lexique disponible, et d'établir des comparaisons entre le codage des langues maternelles et celui du français.

Une systématisation du déchiffrage qui aurait fait l'impasse sur ces préalables conduirait à un renforcement de ces difficultés. Inversement, l'abandon d'un entraînement intensif au déchiffrage conduirait à l'échec. Au cycle 3, on pourra se trouver encore dans des situations où une grande majorité de la classe n'a pas appris à lire du fait de la déficience des enseignements

antérieurement proposés. Dans la mesure où ils sont individuels, les PPRE ne pourront, dans ce cas, être l'unique solution, mais c'est l'ensemble du cursus qui devra être adapté.

Avec des élèves âgés, ayant un français oral déficient et n'ayant pas appris à lire, il peut être intéressant d'adapter des méthodes de FLE pour grands débutants. Ces méthodes proposent de nombreuses systématisations en français oral, préalables aux complexités de la langue. Par ailleurs, on ne pourra pas faire l'impasse sur l'enseignement du système alphabétique. L'usage oral de la littérature devra être amplifié, en favorisant toutes les activités de mise en mémoire des trames narratives. La traduction de la langue maternelle ou vers la langue maternelle peut devenir à cet âge un excellent instrument d'étude du langage.

Peu d'élèves de famille gitane réussissent « normalement ». Leur réussite est toute relative et ils ont des obstacles à surmonter qui ne sont pas perçus par les équipes enseignantes et éducatives. Ces dernières devront être particulièrement attentives à ces élèves pour leur donner toutes les chances d'assumer et d'amplifier leur réussite. Les dispositifs d'aide individuelle comme les bourses au mérite ou des aides financières leur seront proposés.

Le recours aux TICE demeure disparate, peu intégré dans un projet de formation. Cette faiblesse est sensible au collège. L'ordinateur a pris sa place dans un bon nombre de familles. Cependant, les conditions de pauvreté dans lesquelles vivent certains élèves les éloignent de l'usage de ces technologies. On doit donc donner à cet apprentissage toute sa place, non seulement en appui de la formation fondamentale, mais encore en tant que domaine de compétences en soi. Les TICE constituent aussi un levier de motivation, d'implication dans les activités scolaires. Elles offrent à ces élèves un moyen d'accès élargi aux ressources, un moyen de travail collaboratif avec d'autres élèves et d'ouverture de leur réseau relationnel. Ces préoccupations s'inscrivent d'ailleurs dans les priorités de l'Union européenne relatives à l'« e-Inclusion ».

L'action sur les comportements scolaires

De fortes lacunes ont été révélées dans le contrôle de l'obligation scolaire des enfants et des adolescents de l'académie de Montpellier. Si les enfants de famille gitane sont fréquemment concernés, ils sont loin d'être les seuls. Le contrôle des enfants et des adolescents relevant de l'obligation scolaire doit faire l'objet d'une nouvelle concertation entre les autorités, les services sociaux et les autorités académiques : à une action plus délibérée des premiers devra correspondre un accompagnement des enfants et des familles par les seconds et ce afin de contrer des processus encore plus volontaristes d'évitement scolaire. Face au constat d'un évitement scolaire par une inscription au CNED, il faut prévoir une meilleure liaison entre ce dernier et l'inspection

académique, pour apprécier l'ampleur réelle de cet évitement en contrôlant la régularité des devoirs.

Aucun résultat scolaire ne sera obtenu sans respect de l'obligation d'assiduité. Les accommodements, quelque justifiées que puissent apparaître les résignations, ne peuvent être ressentis que comme faiblesse, prise en compte dévoyée d'une spécificité culturelle communautaire, encouragement de pratiques illégales. Outre le rappel de la loi et de l'application rigoureuse qui doit en être faite, il convient d'engager un dialogue avec les familles pour faire évoluer leur comportement. Leurs réactions sont souvent fondées sur l'angoisse de confier leur enfant à des non-gitans. L'instauration d'une relation de confiance est susceptible de faire évoluer les mentalités.

Cette question est aiguë pour les élèves, qui ne donnent aucun sens au collège et le vivent comme une contrainte; elle s'appuie sur le respect de l'obligation scolaire et passe par le sens donné à la scolarité au collège et au-delà. Les expériences conduites et l'action des associations sont susceptibles d'apporter un concours positif à la lutte contre le décrochage qui s'appuie sur l'exemple des parents les plus volontaires et envisageant une qualification professionnelle pour leurs enfants.

Une politique d'intégration scolaire efficace ne peut réussir sans que les élèves admettent la singularité de l'autre. Le socle commun de connaissances et de compétences impose, dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté, un apprentissage de la vie en commun. Ce principe doit devenir un des axes majeurs du projet d'école ou d'établissement, sans pour autant renoncer à ouvrir les élèves de famille gitane aux mêmes fondements culturels que les autres élèves.

Mettre en place un pilotage académique fort

Instabilité des politiques conduites, succession d'expériences sans souci de permanence, inspections académiques irrégulièrement investies, défaut d'évaluation et de suivi, coordination insuffisante des partenaires territoriaux, tout concourt à l'entretien d'un sentiment de méfiance des parents à l'égard de l'institution et à la réussite aléatoire, voire impossible des enfants. Un pilotage académique fort s'impose.

Il s'agit d'abord d'améliorer le diagnostic en développant la connaissance des enfants échappant à l'obligation scolaire et de ceux qui, parce qu'ils ont une scolarité « normale », ne bénéficient pas de l'accompagnement dont ils auraient besoin; en appréhendant les élèves de famille gitane pour combattre tant l'ignorance que l'excessive compassion et les stéréotypes et porter ainsi sur eux un regard lucide et professionnel; en mobilisant aussi des outils d'évaluation afin d'évaluer les acquis des élèves.

Il faut ensuite développer les synergies. La question de la scolarisation des enfants de famille gitane est dispersée entre divers responsables.

Le caractère local et ponctuel des actions menées, la diversité des acteurs et des niveaux d'action vont ainsi à l'encontre du développement, de la consolidation et du partage de l'expérience. Il est nécessaire également de mettre à la disposition des équipes concernées, trop isolées, peu ou pas formées aux spécificités de leurs publics, les démarches didactiques et les outils pédagogiques pertinents. L'isolement des enseignants et des établissements, chacun tentant d'inventer les moyens de formation adaptés, sans partage ni contrôle, doit cesser. Enfin, le nombre d'acteurs étant trop important, il est nécessaire de rationaliser et de coordonner les intervenants.

Il s'agit donc d'abord de structurer une équipe autour d'un programme académique et de mettre en place un conseil académique auprès du recteur. La réussite du programme de scolarisation des enfants gitans suppose une forte coordination des différents services. Un comité de pilotage associera les autorités académiques et préfectorales, les conseils généraux, les représentants des villes concernées et des associations gitanes ou œuvrant auprès des familles gitanes. Il sera consulté sur le programme annuel d'action et sur son bilan annuel.

Il importe ensuite d'instaurer une formation obligatoire pour les professeurs intervenants et pour les cadres. Certes, ce n'est pas seulement en formant des professeurs et des équipes que se résoudront les problèmes analysés. Mais sans une politique de formation des personnels, les efforts d'analyse, d'organisation, de pilotage et d'évaluation resteront vains. On ne saurait réduire l'offre de formation aux seuls enseignants volontaires. Des modules seraient réservés aux enseignants ; un second niveau de formation concernerait tous les membres de la communauté éducative : il porterait sur une meilleure connaissance de la culture et de l'histoire des populations gitanes. Il aurait pour objectif de modifier les représentations schématiques ou erronées, de construire une information actualisée, de préparer les professeurs et les équipes à des interventions auprès des élèves non gitans des mêmes établissements.

Deux problèmes ont trait peu ou prou à la formation des acteurs. Il s'agirait en premier lieu de former à une langue française mieux maîtrisée des parents gitans volontaires, en les faisant fréquenter des cours de français langue étrangère dans l'école ou le collège même où sont scolarisés leurs enfants ; en second lieu, de favoriser l'apprentissage par les professeurs du catalan, de nombreux témoignages se faisant l'écho du pouvoir facilitateur de la langue catalane dans l'acte pédagogique.

Il importe enfin d'élaborer un tableau de bord du programme, dont la mission académique aurait la responsabilité et qui permettrait de suivre les progrès attendus et d'infléchir la politique définie. Des indicateurs quantitatifs et qualitatifs favoriseront la remontée d'informations et la construction de tableaux de bord synthétiques. Ils offriront la possibilité d'apprécier le constat de départ, de juger les moyens mis en œuvre, d'évaluer les résultats, de suivre le processus d'extinction des dispositifs spécifiques par année.

Au terme d'une étude qui les a conduites à examiner ce que fait l'institution scolaire lorsqu'elle est confrontée à diverses formes d'exclusion, les inspections générales sont amenées à s'interroger sur le sens même des politiques éducatives mises en œuvre et des choix qui les commandent. Le champ de recherche retenu fait se recouvrir la grande difficulté économique, l'échec scolaire et « la gitanité ». Il importait de ne pas ajouter aux stéréotypes ni de stigmatiser telle ou telle catégorie de population, tout en ne fermant pas les yeux sur certaines corrélations. Comment éviter, ainsi, au moins d'interroger l'identité gitane ?

La République se refuse à reconnaître l'existence de diverses catégories de citoyens, ces catégories et les différences qui les définissent relevant de la vie privée. Sur le terrain, l'étude a montré qu'une approche se voulant universaliste pouvait produire des effets ségrégatifs. Il convient, en revanche, de souligner combien il est périlleux d'identifier des différences pertinentes, s'agissant de l'inégalité scolaire. Cela est encore plus vrai lorsqu'il s'agit de définir une politique éducative de remédiation. L'objectif ne peut être seulement l'amélioration des résultats scolaires, mais aussi l'intégration économique et sociale réussie des jeunes considérés. Toutefois, la mise en œuvre des moyens engage, elle aussi, des choix : s'agissant des élèves de famille gitane, il n'est pas neutre de les regrouper ou de les répartir ou encore de faire ou non intervenir, dans leur prise en charge, la langue catalane. Quelle que soit la pertinence d'une indispensable prise en compte de l'identité gitane, la seule démarche viable à long terme doit valoir aussi pour toute difficulté scolaire du même ordre, de quelque groupe social qu'il s'agisse.

Dès lors, en son principe même, l'étude des inspections générales pouvait prétendre à une portée excédant largement le cas des familles gitanes, même si c'est sur ce terrain qu'elle a trouvé une réalisation concrète. Elle représente une contribution à la lutte contre l'échec scolaire.

L'enseignement aux mineurs placés en centres éducatifs fermés et détenus

À la demande des ministres de la Justice et de l'Éducation nationale, l'inspection générale des services judiciaires, assistée des inspections de la protection judiciaire de la jeunesse et des services pénitentiaires, et les inspections générales de l'Éducation nationale et de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche ont procédé en 2008 à une évaluation des conditions de l'enseignement dispensé aux personnes placées sous main de justice¹.

Cette mission a porté sur les conditions d'ensemble de l'enseignement en milieu carcéral. Elle a été scindée en deux phases : l'une portant spécifiquement sur l'enseignement aux mineurs, l'autre examinant plus largement les questions liées à l'enseignement dispensé aux personnes détenues et singulièrement à la continuité de la formation des jeunes majeurs.

Les inspections se sont attachées à rapprocher en permanence leurs observations des textes qui fondent le droit à l'éducation, au plan national comme au plan international. Le passage de l'obligation d'instruction au droit à l'éducation introduit en effet un changement de perspective : même détenu ou placé, le jeune dispose de ce droit à l'éducation ; il est aussi un élève et l'École a envers lui les mêmes devoirs qu'envers les autres élèves, c'est-à-dire qu'elle est tenue de lui proposer jusqu'à 18 ans des modalités effectives de scolarisation. Ceci impose un engagement fort du ministère de l'Éducation nationale. D'un rôle de prestataire d'un service d'enseignement, assumé depuis les années soixante-dix, il doit passer à celui d'acteur plein et entier, responsable de l'élaboration et de la réalisation du projet de formation de tous les jeunes.

Pour évaluer les conditions de l'enseignement, les inspections générales ont d'abord examiné le contexte juridique dans lequel il s'exerce, le public auquel il est destiné, le cadre qui est le sien. Elles ont ensuite analysé le parcours de formation des mineurs, leurs résultats et les conditions du pilotage de l'enseignement.

1. *L'enseignement aux mineurs placés en centres éducatifs fermés et détenus*, IGSJ-IGEN-IGAENR, septembre 2008.

Le cadre juridique

Les principes généraux

Les institutions destinées aux mineurs sous main de justice sont soumises à des règles de droit précises, qui énoncent des principes clairs et contraignants. Ainsi, plusieurs textes internationaux et européens fondent une série d'obligations pour les autorités françaises : en particulier la Convention internationale sur les droits de l'enfant et les règles pénitentiaires européennes, qui portent essentiellement sur les conditions de détention des adultes, mais couvrent également les mineurs placés en détention provisoire ou condamnés à une peine de détention. En droit interne, le cadre de l'enseignement aux mineurs sous main de justice est essentiellement déterminé par le code de procédure pénale et par le code de l'éducation, qui reconnaît à tous un droit à l'éducation. C'est la combinaison des textes qui permet de préciser les conditions de l'enseignement aux mineurs sous main de justice.

Les institutions concernées par la mission et leur cadre juridique

Les centres éducatifs fermés

La loi du 9 septembre 2002, dite d'orientation et de programmation de la justice, a créé une nouvelle catégorie d'établissements éducatifs venant s'intégrer dans l'ensemble des structures de placement de la protection judiciaire de la jeunesse : les centres éducatifs fermés (CEF).

Il existe à ce jour 32 CEF, pouvant accueillir chacun de 10 à 12 jeunes et offrant une capacité totale de 340 places. Ce sont soit des établissements publics relevant directement de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), soit des établissements privés gérés par des associations. Les mineurs y sont placés en exécution d'une décision de placement prise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve (SME), d'un placement à l'extérieur ou à la suite d'une libération conditionnelle. Lorsque le placement est prononcé à titre provisoire, en application d'un contrôle judiciaire, sa durée est limitée à six mois et renouvelable une fois. Lorsqu'il est effectué en application d'un SME, sa durée, fixée par la décision judiciaire, ne peut excéder deux années ni la période de mise à l'épreuve. Toutes les mesures de placement en CEF prennent fin juridiquement à la majorité du mineur.

Les quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt et les établissements pénitentiaires pour mineurs

Les quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt (QM) peuvent accueillir des prévenus ou des condamnés exécutant leur peine. À leurs côtés, la loi de 2002 a également prévu la création d'établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), qui permettent de mettre en œuvre le principe de séparation des mineurs et des majeurs incarcérés. Outre la mission de garde et de réinsertion traditionnellement dévolue aux établissements pénitentiaires, les EPM doivent remplir une mission d'éducation. Aussi réunissent-ils des équipes pluridisciplinaires qui doivent collaborer à la prise en charge des mineurs.

La mise en place du service d'enseignement dans les CEF et les EPM opère un réel saut qualitatif en tentant, dans les textes, une transposition en milieu contraint des principes de droit commun prévalant à l'école en milieu ordinaire : acquisition de connaissances, obtention de diplômes, qualification. Les textes définissent ainsi un principe de continuité de l'enseignement pendant la durée du placement ou de la détention.

Les mineurs placés ou détenus

Les mineurs privés de liberté

Les effectifs

Au 1^{er} juin 2008, les CEF accueillait 280 mineurs pour 340 places, soit un taux d'occupation moyen de 82 %. Depuis la création des CEF en 2003, 1 583 jeunes au total ont été placés dans ces structures.

Les mineurs détenus constituent quant à eux une très faible part de l'ensemble de la population incarcérée : sur les 63 838 personnes écrouées détenues au 1^{er} juin 2008, ils n'étaient que 759, soit 1,2 % de la totalité.

Globalement, le nombre de mineurs détenus est nettement inférieur au nombre de places disponibles : 1 173 au 1^{er} juin 2008. La répartition entre EPM et quartiers pour mineurs évolue en fonction des ouvertures et fermetures de structures. Au 1^{er} juin 2008, sur un total de 759 détenus, 184 étaient accueillis dans les EPM et 575 dans les autres établissements pénitentiaires. En intégrant la montée en charge des CEF, la population des mineurs « privés de liberté » apparaît en croissance continue depuis trois ans.

La situation judiciaire des jeunes

Les deux tiers des mineurs détenus sont des prévenus. Cette proportion est restée stable de 2004 à 2007. Toutefois, on observe une augmentation de la proportion de condamnés : + 7 % en quatre ans. La présence d'une majorité

de prévenus rend complexe la prise en charge scolaire et la construction d'un projet personnalisé, puisque leur date de sortie est, par définition, indéterminée.

La durée de séjour des jeunes est, en effet, essentielle pour définir la forme et les objectifs de l'organisation éducative mise en place. Des différences importantes apparaissent entre les CEF, où les mineurs peuvent être placés pour une période de six mois renouvelable, et les établissements pénitentiaires dans lesquels une majorité de détenus sont incarcérés pour une durée de moins de trois mois. En outre, à l'intérieur d'une même unité pénitentiaire, peuvent coexister des jeunes effectuant des périodes de détention d'une durée variable : 81 % des mineurs condamnés exécutent des peines inférieures à un an et 3,6 % une peine supérieure à trois ans.

Contrairement aux établissements pénitentiaires qui reçoivent indifféremment des jeunes de 13 à 18 ans, les CEF sont conçus pour des tranches d'âge plus restreintes. Le ciblage d'une tranche d'âge favorise la cohérence de l'intervention scolaire qui s'oriente vers une prise en charge de type collège, lycée ou formation professionnelle. Dans les établissements pénitentiaires, les 16-18 ans sont très largement majoritaires. La part des moins de 16 ans se situe autour de 10 % des mineurs détenus, alors qu'ils constituent 36 % des mineurs placés.

La situation particulière des jeunes filles

Les jeunes filles représentent moins de 5 % des mineurs placés ou détenus. La majorité des CEF est réservée aux garçons. Un seul n'accueille que des filles, huit sont en principe mixtes, mais la mixité n'y est pas toujours réalisée, faute de placement. En milieu pénitentiaire, des régimes différents sont appliqués. Dans les EPM, le principe de la mixité a été adopté. Toutefois, il est pris en compte d'une manière très variable d'un établissement à l'autre, d'où la nécessité de l'accompagner avec vigilance. En revanche, les QM ne sont pas mixtes et aucun n'est dédié aux jeunes filles. De ce fait, celles-ci sont incarcérées dans les quartiers pour femmes et, en raison de leur faible nombre, leur scolarisation est accomplie dans des groupes d'adultes. L'enseignement dont elles peuvent bénéficier est donc réduit et pas nécessairement adapté à une population d'âge scolaire. Aussi les inspections générales recommandent-elles que soit assuré aux jeunes filles mineures détenues un accès à l'enseignement équivalent à celui dont bénéficient les garçons mineurs.

Les élèves

Un profil scolaire difficile à évaluer

Les interlocuteurs de la mission décrivent généralement les mineurs placés ou détenus comme des jeunes en grande difficulté, ayant un très faible niveau scolaire et des problèmes de comportement. Le niveau moyen serait celui d'un

élève de cinquième ou de quatrième présentant des lacunes. Si ce point de vue dominant est en partie confirmé par les observations de la mission et par les données disponibles, il convient de le nuancer pour les raisons suivantes.

En général, le positionnement initial repose sur l'outil de repérage de l'illettrisme mis en place dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, sur l'évaluation nationale de 6^e et/ou sur des tests produits localement. Il conduit à répartir les élèves, en fonction du niveau visé, dans des grandes catégories se référant à l'échelle des niveaux de formation (niveaux VI, V, *Vbis* et IV). Or ces catégories ne permettent pas d'apprécier la situation d'élèves qui n'ont pas achevé leur scolarité de collégien. Pour réellement adapter l'enseignement aux élèves, il faudrait évaluer leurs acquis par rapport à ceux de la population des collèges ou des lycées professionnels.

De plus, leurs parcours antérieurs ne sont pas toujours pris en compte. Quand on approfondit certaines situations ou quand on interroge les jeunes individuellement, ils apparaissent moins éloignés de l'école que ce qui est dit. Trop souvent, le niveau des jeunes en difficulté, ceux qui sont considérés en référence au niveau *Vbis*, est qualifié de « primaire ». Il y a sans doute là une confusion : ce sont bien des élèves du second degré, comparables à tous les autres collégiens, voire lycéens de lycées professionnels en difficulté. Les problèmes de comportement ne doivent pas conduire à sous-estimer leurs capacités intellectuelles.

Quelques caractéristiques

Malgré ces réserves et l'hétérogénéité des élèves rencontrés, il est possible de dégager quelques caractéristiques communes à l'ensemble des mineurs placés ou détenus. Ainsi, les visites de terrain ont montré que presque tous les jeunes appartiennent à des groupes sociaux défavorisés : ils sont très majoritairement originaires des périphéries urbaines, issus d'une immigration récente et impliqués dans des relations de quartier, de voisinage, de bandes, etc. Ils partagent les codes, le langage, les modes de vie, la culture des jeunes scolarisés dans les collèges et les lycées professionnels des ZEP urbaines.

Tous ou presque ont fréquenté l'école primaire et ont engagé une scolarité au collège, où l'absentéisme, puis le décrochage se sont amorcés et où les problèmes judiciaires ont commencé. Trois sur quatre étaient déscolarisés avant la privation de liberté, un sur deux avait quitté l'école depuis plus d'un an. Ils ont en général au moins deux ans de retard.

Un jeune détenu sur deux n'a pas atteint la classe de 3^e ; 20 % sont issus de 3^e, 24 % d'un parcours en BEP ou CAP, 4 % d'un lycée général ou technologique. Un peu plus des trois quarts d'entre eux ne sont pas diplômés ; les diplômés les plus fréquents sont le certificat de formation générale (CFG) et le brevet des collèges. Les élèves engagés dans un second cycle général ou technologique sont des exceptions ; la quasi-totalité de ceux qui ont poursuivi leurs études au-delà de la 3^e se trouvent dans la voie professionnelle.

D'après les observations réalisées et les données chiffrées recueillies, la moitié des élèves auraient un niveau correspondant au cycle central du collège et 30 % un niveau plus élevé. De 15 à 20 %, des jeunes peuvent être considérés comme en grande difficulté scolaire. Toutefois, les cas de troubles des fonctions cognitives, d'absence totale de scolarité antérieure ou d'analphabétisme sont rares.

Le cadre de l'enseignement

Trois dispositifs scolaires

Les CEF, les QM et les EPM sont fondés sur des concepts différents que reflètent les dispositifs de formation qui y sont organisés. Les CEF sont d'abord des « centres éducatifs » dont la formation est une composante. Les QM et les EPM sont des lieux de détention, dans lesquels est installée une structure scolaire. Si leur vocation première, la détention des mineurs, est bien la même, le statut de l'école y est radicalement différent : l'école en QM est un apport extérieur, alors que l'EPM est conçu pour les mineurs, en fonction de leurs besoins spécifiques ; la détention, l'éducation, la scolarisation et le soin y sont pris en compte comme des parties constitutives d'un même projet. En QM, un service scolaire est ajouté et « mis à disposition » de l'administration pénitentiaire, alors que les EPM ont été prévus et construits en accordant une place centrale à un établissement scolaire. Ces différences permettent d'expliquer les caractéristiques des trois dispositifs que présente le tableau ci-après :

Organisation comparée des trois types d'établissement

« L'école »	CEF	QM	EPM
Les enseignants de l'Éducation nationale	Un professeur des écoles (généralement)	Un enseignant référent (en général, professeur des écoles à temps plein) et des enseignants à temps partagé (du 1 ^{er} et du 2 nd degrés)	10 enseignants (actuellement, de 5 à 9) du 1 ^{er} et du 2 nd degrés, majoritairement à temps plein
Les autres intervenants (temps scolaire)	Personnels PJJ (ou contractuels associatifs) : éducateur scolaire, éducateur sportif, professeur technique.	Intervenants bénévoles (en particulier : lecture)	Personnels PJJ : professeur technique, responsable de la bibliothèque
Le responsable	Enseignant en situation isolée	Le responsable local d'enseignement (RLE) en liaison avec l'enseignant référent	Un personnel de direction (adjoint au proviseur de l'UPR)
L'autorité de référence (EN)	L'inspecteur d'académie	Le proviseur de l'UPR Le(s) recteur(s) concerné(s)	Le proviseur de l'UPR Le(s) recteur(s) concerné(s)
L'enseignement professionnel	Assuré par un professeur technique (PJJ) ou contractuel	Variable (PLP, ou autre solution, ou rien)	En principe, assuré par un PLP et par un professeur technique (PJJ)
L'éducation physique et sportive	Assurée par un éducateur ou moniteur sportif (PJJ) et intégrée dans le temps scolaire	Assurée par un moniteur de sport (AP) et considérée comme hors du champ scolaire	Assurée par un moniteur de sport (AP) et considérée comme hors du champ scolaire
L'obligation scolaire	Imposée (y compris de 16 à 18 ans)	Appliquée de manière plus souple (et variable selon le lieu et l'âge)	Imposée (y compris de 16 à 18 ans)
Le temps de classe	De 20 à 25 heures (mais le sport est inclus)	Variable : de 8 à 12 heures (majoritairement)	20 heures (en réalité, de 16 à 20 heures)
Les effectifs	De 8 à 12 élèves (en moyenne 8,75)	Variable : jusqu'à plus de 60 élèves	Prévu pour 60 élèves répartis en groupes de 6 élèves

Les locaux

Les CEF sont installés dans les lieux les plus divers. Pour la plupart, ce sont des bâtiments qui, à leur origine, n'ont pas été conçus pour la privation de liberté et où la fermeture semble relativement symbolique. Partout, les responsables des centres ont tenté de rassembler les lieux destinés aux activités considérées comme « scolaires ». Dans les QM, les locaux scolaires sont parfois situés au cœur de la zone réservée aux mineurs, parfois séparés, donc mieux identifiés, mais avec la nécessité d'un déplacement. La séparation avec

les majeurs est parfois totale, mais alors les mineurs sont privés de l'accès à certaines ressources ; dans d'autres cas, des installations comme les bibliothèques sont partagées en fonction d'un planning d'utilisation. Les EPM accordent une place centrale à l'école ; les salles de classes sont regroupées dans le même bâtiment.

L'organisation du temps

CEF, QM et EPM ont des rythmes de vie et des emplois du temps qui répondent à des contraintes et à des principes différents. Ils partagent toutefois une même volonté d'organiser le temps en fonction des besoins éducatifs des jeunes et de passer d'une approche fondée trop exclusivement sur la garde à une logique de prise en charge scolaire. Aussi tous les responsables de structure regrettent-ils l'absence de celle-ci pendant les périodes de vacances et l'inactivité qui en résulte pour les jeunes. Ils souhaitent souvent que la durée de l'année scolaire soit étendue à 41 semaines, mais la réduction du temps de vacances est inégalement acceptée par les enseignants.

Les contraintes liées à la nature des établissements

La durée de séjour est sans doute la variable qui pèse le plus lourdement sur l'action conduite dans chacune des structures. Dans les CEF, le principe du placement pour six mois, éventuellement renouvelable, assure aux équipes une durée suffisamment longue pour concevoir et développer une démarche éducative. Le jeune lui-même a le temps d'engager la construction d'un projet personnel et de mener à bien des apprentissages. À l'inverse, EPM et QM reçoivent des détenus qui restent brièvement, mais surtout accueillent une majorité de prévenus, si bien que, contrairement aux CEF, l'enseignant n'y retrouve pas les mêmes élèves chaque semaine, ce qui induit des organisations pédagogiques radicalement différentes.

La part du temps contraint varie également selon l'établissement. Dans les CEF, le rythme de vie quotidien est celui d'une institution éducative presque comme les autres. Dans les quartiers pour mineurs, le cadre horaire est particulièrement rigide du fait de leur intégration à un établissement pénitentiaire qui accueille plus de 95 % d'adultes et des règles de vie qui en résultent. Quant aux EPM, leur spécificité est d'associer dans l'emploi du temps école, vie collective, sport et activités éducatives.

Le temps scolaire et sa répartition hebdomadaire

Dans les CEF, le jeune placé participe aux activités, dont la classe, et ne reste pas dans sa chambre. Dans ce cadre souple, le travail scolaire, conduit par le professeur des écoles et les éducateurs, occupe l'essentiel de la journée. Dans les QM au contraire, le temps pénitentiaire est dominant. Les mineurs détenus passent la plus grande partie de leur journée en cellule, où ils restent

constamment en dehors du temps d'activité. À l'intérieur de ce cadre, les équipes enseignantes, soutenues par l'administration pénitentiaire, s'efforcent de circonscrire des créneaux reconnus comme le temps de classe.

Mais, plus que les autres structures, les QM n'en posent pas moins deux problèmes essentiels :

- celui de l'enseignement dont bénéficient effectivement les élèves : certains établissements tentent de garantir à tous une durée minimum d'enseignement supérieure à 15 heures par semaine, mais, dans la plupart des cas, une partie de la population scolarisée a moins de 12 heures d'activité scolaire ;
- celui de l'obligation scolaire : dans tous les sites visités, l'école est présentée comme obligatoire, y compris pour les jeunes de plus de 16 ans. Cependant, les inspections générales ont observé une application variable de cette règle et de nombreuses « dérogations », auxquelles s'ajoutent les absences occasionnelles, les refus de venir ou de travailler, les fréquentes « sorties de classe » en raison d'un incident.

Pour ce qui concerne les EPM, leur projet repose en grande partie sur l'idée d'utiliser pleinement la période d'incarcération pour prendre en charge les jeunes détenus, de manière continue, en les impliquant à la fois dans la vie collective et dans un ensemble d'activités. Le principe de l'obligation scolaire est clairement affiché partout et les cas de refus complet de scolarisation sont exceptionnels. De même, tout est mis en œuvre pour éviter les exclusions durables du dispositif scolaire ou les absences répétées. Quant à l'emploi du temps, il est profondément différent de celui des QM : le temps de solitude en cellule y est réduit et le volume d'activités très fortement augmenté. En effet, le temps en EPM est structuré autour du principe des « 3 × 20 heures » : 20 heures de classe – 20 heures de sport – 20 heures d'activité socio-éducative par semaine. Toutefois, organiser 60 heures d'activités hebdomadaires s'est révélé à l'expérience un pari très difficile à tenir et les équipes ont été amenées à faire évoluer le modèle initial, à la fois pour des raisons de faisabilité et pour des raisons éducatives.

Les familles et les enseignants : une relation à construire

Si elles sont souvent avérées dans les CEF, les relations entre les enseignants et les parents des mineurs détenus sont pratiquement inexistantes dans les établissements pénitentiaires, alors que les textes régissant les relations entre l'école et les parents s'appliquent à l'ensemble des élèves, quelles que soient les conditions de leur scolarité. Ces relations sont même considérées comme interdites par les professeurs du fait d'une interprétation erronée d'un article du code de procédure pénale. Or elles apparaissent essentielles, à la fois pour le bon déroulement de la scolarité des jeunes et pour leurs parents, qui ont, eux aussi, souvent besoin d'être réconciliés avec l'École. Aussi faudrait-il élaborer un texte définissant les conditions régissant les

relations parents-enseignants et désigner, au sein de l'équipe pédagogique, un enseignant pour être l'interlocuteur attitré des familles.

Le parcours de formation

La privation de liberté est une rupture dans la vie du jeune concerné. Le placement en CEF ou la détention constitue un passage plus ou moins long avant le retour dans le monde extérieur. La réussite de ce retour est l'objectif commun des équipes d'adultes qui travaillent autour du mineur détenu ou placé. Les enseignants ont leur part de responsabilité dans ce travail collectif : leur mission est de tout mettre en œuvre pour que le jeune puisse, à sa sortie, revenir en formation avec un projet qui corresponde à ses aspirations et à ses possibilités.

Deux situations peuvent se présenter. Soit le jeune était scolarisé avant son incarcération (ou la décision de placement) : la tâche des enseignants est alors d'assurer la continuité de la formation engagée. Soit il était « déscolarisé » et les liens étaient rompus avec le dernier établissement fréquenté : dans ce cas, le plus fréquent, il s'agit avant tout de construire avec le mineur un projet mobilisateur pour préparer un retour en formation. Ces situations nécessitent des stratégies, des démarches, des méthodes différentes et cela dès l'arrivée dans l'établissement.

L'accueil

Une démarche collective

Dans les CEF comme dans les établissements pénitentiaires, l'accueil fait l'objet d'une attention particulière. Dans chaque institution, un protocole engageant tous les acteurs a été défini avec au moins trois objectifs : accompagner l'arrivée du mineur dans la structure et son intégration dans la collectivité ; évaluer sa situation, ses besoins, ses difficultés, en dressant un bilan à la fois sur le plan sanitaire, social, éducatif, scolaire ; engager la préparation de la sortie. Dans tous les sites visités, un tel protocole a été mis en place et presque ritualisé, sous des formes diverses. Tous les directeurs et chefs de service ont souligné l'importance de cette première phase du placement ou de la détention et y sont engagés personnellement.

La durée de l'ensemble de ce processus varie de 48 heures à une semaine, parfois au-delà. Il faut toutefois distinguer le temps nécessaire pour préparer l'intégration du jeune dans l'établissement de celui de l'évaluation et de l'élaboration d'un itinéraire personnalisé : cette phase peut s'étaler sur plusieurs semaines, en particulier dans les CEF. C'est cependant lors des détentions de courte durée que l'enjeu de l'accueil est le plus fort : pour engager alors une dynamique de changement, les premiers jours sont déterminants.

Le rôle des enseignants dans la démarche d'accueil

Dans tous les établissements visités, l'équipe enseignante est associée au dispositif d'accueil. Dans les CEF, le professeur des écoles rencontre le jeune dans les jours qui suivent son placement. Dans les EPM et les QM, en général, le premier contact est établi avec le responsable de l'unité locale d'enseignement.

La contribution du service scolaire répond à plusieurs objectifs : elle participe à l'accueil institutionnel, en montrant que l'école a toute sa place dans l'établissement qui prend en charge le jeune ; elle met en évidence le rôle propre de l'école dans la préparation de l'avenir du mineur ; elle permet d'établir une évaluation préalable à un bilan de la situation scolaire.

L'évaluation initiale

Cette démarche d'évaluation regroupe plusieurs éléments :

- la recherche d'informations sur le parcours scolaire antérieur : dans la majorité des cas, et c'est sans doute une des plus grandes faiblesses des dispositifs observés, elle ne repose que sur un entretien conduit avec le jeune lui-même. Les contacts avec l'établissement scolaire d'origine sont exceptionnels ;
- les épreuves d'évaluation : dans les EPM et les QM, des tests de repérage de l'illettrisme sont systématiquement utilisés. Ils permettent de repérer les cas extrêmes et de positionner tous les élèves concernés sur une échelle de compétences. Mais, destinés avant tout aux adultes, ils ne sont pas clairement en cohérence avec les programmes de la scolarité obligatoire. Aussi, même s'ils sont en général complétés par des épreuves conçues localement par les professeurs en français, en mathématiques et parfois en anglais, faudrait-il leur adjoindre des outils d'évaluation permettant de situer chaque élève en référence aux différents paliers du socle commun de connaissances et de compétences.

D'un établissement à l'autre, la mission a constaté une très grande variété de pratiques et de supports utilisés. Une telle diversité interdit les comparaisons et prive les équipes de repères fiables.

Dans plusieurs établissements, la présence d'un conseiller d'orientation psychologue (COP) permet d'effectuer avec le mineur, dès la première semaine de son arrivée, un entretien qui apporte un complément d'information important sur son histoire scolaire et ses potentialités et aide l'équipe enseignante à les resituer dans une dynamique d'orientation.

Afin de définir l'itinéraire de formation qui sera proposé au jeune, la démarche d'évaluation doit normalement aboutir à un bilan collectif, au sein de l'équipe enseignante et avec les autres professionnels. Chaque cas impose une stratégie particulière : pour le jeune scolarisé antérieurement, il convient de mettre en place des enseignements spécifiques, éventuellement avec l'appui du centre national d'enseignement à distance (CNED), d'assurer la liaison

avec l'établissement d'origine ou de faciliter l'inscription aux examens. Dans le cas du jeune déscolarisé, il s'agit de poursuivre la démarche d'orientation, de mettre l'accent sur la découverte professionnelle, de prévoir l'inscription ultérieure dans un établissement de formation, établissement scolaire ou de formation professionnelle.

Contenus et démarches pédagogiques

Des orientations pédagogiques distinctes selon le type d'établissement

La question de l'enseignement fait l'objet d'orientations nationales distinctes selon que l'on considère les mineurs détenus ou placés en CEF. Ainsi, les objectifs pédagogiques assignés à l'enseignement aux jeunes détenus sont définis constamment en référence à la très grande difficulté et à l'illettrisme et sont donc centrés sur les apprentissages fondamentaux. Des démarches pédagogiques adaptées et diversifiées sont recommandées. Pour ce qui concerne les EPM, la note du 5 mars 2007 étend les objectifs de l'enseignement à l'acquisition des « repères et références indispensables à l'exercice de responsabilités citoyennes ». Elle incite également à « préparer les diplômés ou, si besoin, chercher les moyens de validation des acquis les plus pertinents ». Elle n'apporte pas d'indications sur les démarches pédagogiques. S'agissant des CEF, c'est probablement l'expérience du travail conjoint de l'Éducation nationale et de la DPJJ dans les classes-relais qui a permis de donner aux enseignants des orientations pédagogiques prenant mieux en compte la spécificité du public.

Toutefois, les différences entre les recommandations données aux enseignants de CEF et d'établissements pénitentiaires n'expliquent pas, loin s'en faut, la diversité du travail conduit sur le terrain. Les écarts relevés sont moins le fait du type d'établissement que des choix personnels ou d'équipe des enseignants.

L'organisation de l'enseignement

L'organisation de l'enseignement doit prendre en compte les spécificités des élèves. Les mineurs ont, en effet, beaucoup de mal à concentrer leur attention et à se fixer sur une tâche. En outre, dans la plupart des établissements pénitentiaires, il peut se faire qu'un jeune soit appelé durant la classe et le travail scolaire en est évidemment profondément perturbé. Il est donc difficile d'enseigner avec des groupes supérieurs à quatre ou cinq élèves.

En CEF, les groupes sont si peu nombreux qu'il est difficile de préciser les critères de regroupement des élèves. Il peut s'agir de compatibilité, voire d'affinités. Dans les établissements pénitentiaires, des approches différentes ont été retenues, qui reflètent le regard porté sur l'école, son poids dans le projet réel de l'établissement autant que les contraintes locales.

Le plus souvent, la mission a observé des «groupes de niveau», sans que l'évaluation des acquis soit partout assez précise pour que la répartition soit très sûre. Parfois, une répartition fine des élèves est établie en fonction des tests de l'établissement et d'une information sur le parcours antérieur. Dans d'autres établissements, en QM notamment, les regroupements ne se font pas sur des critères scolaires. Il faudrait donc constituer de réels «groupes classe», en évitant les effectifs trop réduits et privilégier une organisation en groupe de niveaux, fondée sur une évaluation précise des acquis scolaires des mineurs et sur la connaissance de leur parcours antérieur.

Les contenus de l'enseignement

Conformément aux textes, la priorité est toujours donnée aux apprentissages de base et aux domaines fondamentaux (français et mathématiques). Pour autant, ceci n'exclut pas une ouverture sur d'autres disciplines. En QM comme en EPM sont ainsi dispensés des enseignements très appréciés de philosophie, d'astronomie ou d'arts visuels. La préparation du certificat de formation générale (CFG) induit également une approche de tout ce qui a trait au monde contemporain, à l'éducation à la santé et à la citoyenneté comme à l'orientation. En CEF, les enseignements portent sur les apprentissages de base et les différents contenus du CFG. Mais dès que possible, les élèves reçoivent également des enseignements complémentaires en dehors du centre. L'informatique est en général largement utilisée, d'une part, parce qu'elle constitue un support mobilisateur, d'autre part, parce que les équipes visent la validation du brevet informatique et internet (B2I). De fait, les élèves peuvent atteindre des compétences élevées, dépassant le niveau 2 du B2I.

Si les entrées permanentes et l'hétérogénéité des groupes rendent difficile l'appréciation du niveau des élèves, celui-ci ne doit pas être sous-estimé. Le plus souvent, en voulant mettre un élève en situation de réussite pour lui redonner confiance, l'enseignant lui propose un travail trop facile. Il en résulte un décalage entre le mode de scolarisation mis en place en milieu contraint et celui dont bénéficie un élève de collège ou de lycée. Ce constat est particulièrement préoccupant dans le cas des CEF où le séjour dure à peu près l'équivalent d'une année scolaire.

La place de l'enseignement professionnel

L'enseignement professionnel a toute son importance en milieu contraint. Il facilite la recherche d'un projet professionnel et permet aux détenus de réaliser un produit tangible. Toutefois, d'un lieu à l'autre, il prend des formes très diverses en fonction des intervenants, dont la variété d'expériences induit des approches différentes, et se trouve tributaire des installations techniques ; à l'exception des QM, qui disposent de vrais ateliers, certains équipements sont insuffisants et présentent des conditions de sécurité parfois discutables.

Dans les CEF, le travail en atelier est une première étape d'un parcours de préparation à l'entrée dans la vie active et il peut être prolongé pendant les

derniers mois de placement par des stages en entreprise. Les établissements pénitentiaires possèdent des ateliers, dont une partie est le plus souvent mise à la disposition des mineurs. Certains QM ont une expérience avérée : plus qu'à former à un métier, les enseignants s'attachent à transmettre des savoir-faire réutilisables dans la vie quotidienne et à faire connaître un champ d'activité, dans l'esprit des programmes de « découverte professionnelle » des collèges. D'une manière générale, l'enseignement professionnel constitue un apport à la formation d'autant plus efficace qu'il est pris en charge par des enseignants expérimentés.

Les démarches d'enseignement

L'articulation entre la prise en charge collective et l'individualisation du parcours apparaît très difficile à mettre en œuvre. Nombre d'enseignants ont fait le choix d'un enseignement individualisé fondé sur l'exploitation de fiches photocopiées. Mais, la plupart du temps, ce travail sur fiches ne s'inscrit pas dans un projet d'apprentissage connu des élèves et les objectifs des exercices proposés sont insuffisamment explicités. Ils ont par conséquent du mal à savoir ce qu'ils apprennent et à s'en resservir dans un nouveau contexte.

Dans certains établissements, les enseignants essaient de concilier un parcours de formation fortement différencié et des projets collectifs imposant des échanges entre les élèves. L'articulation de ces deux façons d'impliquer les jeunes peut résulter d'une réflexion d'équipe explicite et on observe parfois un véritable travail de classe, qui exploite les interactions entre les jeunes. Cette articulation entre les apprentissages individualisés et les situations collectives devrait être développée.

La préparation de la sortie

Même s'il appartient aux éducateurs de la DPJJ de coordonner ce processus, la préparation de la sortie de détention ou de la fin de placement n'est pas l'affaire d'un seul service. Elle doit intégrer des points de vue différents : judiciaire, pénitentiaire, social, familial, scolaire, éducatif, sanitaire. Toutes ces dimensions sont complémentaires et interactives. Elles impliquent une concertation claire et continue entre tous les professionnels.

La préparation du projet de formation

Le retour en formation est un des éléments déterminants de la préparation de la sortie et passe par plusieurs étapes. La première est celle de l'orientation. Dans tous les CEF, la volonté de construire le projet du jeune tout au long du séjour est une priorité. Elle intègre une dimension professionnelle forte et, pour la plupart des jeunes, fait le choix d'une relation immédiate au monde du travail. L'Éducation nationale reste en périphérie de ce processus, ce qui

peut expliquer que l'accès direct à l'emploi ou l'apprentissage soit privilégié par rapport à la voie professionnelle sous statut scolaire.

Dans la presque totalité des établissements pénitentiaires, si un dialogue est engagé par l'équipe enseignante avec le jeune au moment de son arrivée, celui-ci, trop souvent, ne se situe pas dans une perspective à plus long terme de poursuite ou de reprise d'études et se limite à des objectifs à court terme de remédiation et de remobilisation. Durant les périodes d'enseignement, peu de séquences collectives sont réservées à l'orientation à travers la découverte du monde du travail, des métiers ou des voies de formation. La présence d'activités dites « professionnelles » compense parfois ce manque.

La deuxième étape consiste en la formulation d'une proposition pour la poursuite de formation. Dans les trois types de structures, les enseignants sont très largement associés aux concertations préalables à la sortie. Généralement, le responsable local d'enseignement (RLE) ou un professeur référent participe aux réunions pluridisciplinaires et peut y exprimer un point de vue sur les décisions immédiates concernant l'avenir du jeune.

Lorsqu'une solution est envisagée, c'est la DPJJ qui prend en charge les contacts et les démarches dans la quasi-totalité des CEF et la majorité des QM. Dans quelques QM et dans les EPM, l'équipe pédagogique a la volonté d'assurer cette tâche pour tout ou partie. Une difficulté majeure est signalée : les demandes de retour en établissement scolaire se heurtent souvent à des refus des responsables des lycées et des collèges concernés. En revanche, lorsqu'un RLE a instauré des relations de qualité avec les services des inspections d'académie et avec un réseau d'établissements, les problèmes sont plus facilement résolus.

Enfin, le suivi des jeunes n'est pratiquement jamais assuré par les enseignants eux-mêmes et ceux-ci n'ont pas le sentiment qu'il entre dans leur mission. Dans le cadre de son mandat judiciaire, la PJJ est seule à suivre le jeune à sa sortie et à veiller à la réalisation effective du projet de scolarisation.

Quelques conclusions

Ces constatations imposent de procéder à deux clarifications et, en premier lieu, celle de la place de la formation dans le projet de sortie. En effet, pour une grande partie des acteurs concernés, il ne va pas de soi que le jeune reprenne ses études à la fin de sa détention ou de son placement et, de fait, la plupart des mineurs ne reviennent pas en formation. Alors que tous s'accordent à considérer que l'enseignement doit être mis au cœur de l'espace pénitentiaire ou du CEF et que l'obligation scolaire doit y être affirmée, même pour les plus de seize ans, cette conviction ne traverse pas avec la même force la construction du projet de sortie. Or à tous les niveaux, la volonté de ne pas interrompre, au moment de la sortie, le processus de scolarisation construit pendant la détention ou le placement devrait être affirmée. Un changement de perspective et de méthode serait donc nécessaire. Il s'agirait de :

- renforcer la priorité accordée à la construction du projet d'orientation : le mineur doit pouvoir percevoir nettement les objectifs de l'étape qui commence avec son placement ou sa détention et qui se poursuivra à sa sortie ;
- relier plus fortement l'enseignement dispensé à ce projet et à la suite envisagée : l'obligation scolaire et le travail imposé « en classe » ne prendront du sens que par rapport à un but tangible et à des certitudes sur ce qui se passera après le séjour dans l'établissement.

Il importe ensuite de clarifier le rôle de l'équipe enseignante et, autour d'elle, de l'Éducation nationale. Comme cela a déjà été souligné, la situation pénale d'un mineur et les mesures dont il fait l'objet ne modifient en rien la responsabilité de l'Éducation nationale à son égard. Cette responsabilité ne s'exerce pas seulement à travers la mise en place d'un enseignement, elle inclut aussi l'obligation d'en assurer la continuité. Il lui appartient donc de conduire la démarche d'orientation, de proposer une solution de poursuite d'études et d'en assurer la mise en œuvre, au moins lorsque celle-ci concerne l'enseignement public. Une telle action ne peut se réaliser que si les procédures sont respectées et qu'un lien est établi entre le RLE et les services de l'inspection d'académie, puis avec l'établissement où l'élève est affecté. Cela impose également un partenariat renforcé entre l'Éducation nationale et la PJJ, à l'intérieur comme à l'extérieur du lieu de privation de liberté.

Il reste à souligner le besoin d'un retour systématique d'information après la sortie. L'enseignement en milieu fermé ne pourra progresser en efficacité et en efficience que si les équipes ont à leur disposition des données régulièrement actualisées sur le devenir des jeunes au moins six mois après leur sortie. Des outils existent ; la mise en place de relais à l'intérieur de l'Éducation nationale (et de la PJJ) devrait permettre de les exploiter.

Les résultats

La question des résultats est évidemment au centre de toute évaluation de l'enseignement dispensé aux mineurs privés de liberté. Quelle que soit l'appréciation portée sur les conditions de l'activité scolaire et sur sa mise en œuvre, c'est bien la mesure des effets de cette activité qui permettra de valider les choix réalisés et de faire progresser le dispositif. Dans cette perspective, deux interrogations paraissent justifiées : quels sont les progrès réalisés pendant le séjour du mineur et constatés avant son départ ? Quels sont les effets, à moyen terme, de l'enseignement sur son parcours après la sortie ?

Les progrès constatés

Si l'ensemble des EPM, QM et CEF disposent d'une information sur le niveau du jeune au moment de son arrivée, en français et souvent en mathématiques, la réalisation d'une évaluation de fin de séjour ou d'évaluations intermédiaires

est beaucoup moins fréquente. Pour les courtes détentions et les départs imprévus, il est pratiquement impossible d'envisager un tel dispositif.

Le résultat le plus visible est donc celui des examens. La mobilisation des jeunes à travers la préparation d'une épreuve ou d'une validation de compétences fait partie des choix affichés par les équipes enseignantes, mais aussi par les directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Trois certifications sont privilégiées : le certificat de formation générale, qui valide des études secondaires en garantissant l'acquisition de connaissances de base et facilite l'accès au CAP, le brevet informatique et internet (B2I) et l'attestation scolaire de sécurité routière (ASSR).

Une enquête conduite par la DPJJ permet de connaître le nombre de diplômes ou certifications obtenus par les mineurs placés en CEF. Sur les 1 016 d'entre eux qui y ont répondu, 17,5 % ont obtenu le CFG, mais seulement 1,6 % le CAP ou le brevet. Pour sa part, l'administration pénitentiaire recense dans ses tableaux de bord les résultats obtenus par les mineurs à l'ensemble des examens : en 2006, 308 mineurs ont obtenu le CFG pendant leur détention, 381 l'ASSR et 125 le B2I. Ces résultats sont positifs (et en forte progression), même si on les rapporte aux 3 380 jeunes scolarisés pendant cette période, car il faut prendre en compte la brièveté du séjour de la majorité des détenus et les contraintes d'organisation. Toutefois, si l'on ne peut qu'approuver que les élèves en difficulté soient encouragés à passer le CFG, il serait regrettable que certains jeunes se situant au niveau d'un collégien « moyen » limitent leur ambition à ce certificat.

La conduite de projets et le pilotage

Le pilotage

Le pilotage national

Les structures accueillant des mineurs sous main de justice relèvent d'un pilotage différent selon qu'il s'agit d'un centre éducatif fermé ou d'établissements pénitentiaires.

La DPJJ et la DGESCO, habituées à collaborer dans le cadre des classes-relais, ont pris appui sur cette expérience pour mettre en place un pilotage largement déconcentré de la fonction d'enseignement dans les CEF. Pour développer ces institutions, une direction de projet a été instituée au sein de la DPJJ. À la DGESCO, le bureau chargé des établissements d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement a été chargé de leur suivi. Toutefois, la mise en œuvre des orientations sur l'enseignement en

CEF n'a pas donné lieu à la structuration d'un pilotage commun aux deux ministères, hormis pour la formation dispensée aux enseignants.

En milieu pénitentiaire, le pilotage de l'enseignement associe la DAP, la DPJJ et la DGESCO. S'agissant des mineurs détenus, les conditions de la collaboration entre les ministères de l'Éducation nationale et de la Justice ont été fixées par la convention du 19 janvier 1995, modifiée en 2002, qui a prévu la création des unités pédagogiques régionales (UPR), rattachées aux directions interrégionales des services pénitentiaires. Celles-ci intègrent la gestion des moyens d'enseignement du premier et du second degré dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Le pilotage national des UPR est assuré conjointement par la DAP et la DGESCO.

La conduite de projet par les services déconcentrés

Dès la création des premiers CEF, des comités locaux de suivi réunissant le préfet, les chefs de juridictions, les maires et les directeurs départementaux de la PJJ ont été mis en place pour chaque établissement. La participation des inspecteurs d'académie, si elle semble y avoir été d'une pratique courante, n'en était pas pour autant systématique. Pour assurer le fonctionnement du service de l'enseignement dans les CEF, l'implantation des moyens et des personnels et la poursuite de scolarité des jeunes quittant le CEF, la PJJ collabore directement avec les services déconcentrés de l'Éducation nationale.

S'agissant des établissements pénitentiaires, la commission régionale de suivi associe l'autorité judiciaire et les recteurs. Cette organisation conduit à un pilotage cohérent et concerté de l'enseignement aux mineurs incarcérés, en dépit de la diversité des découpages administratifs. Les recteurs, les inspecteurs d'académie et au plus près du terrain, les inspecteurs ASH, assurent les liaisons fonctionnelles avec les administrations de la justice.

Le pilotage au niveau des établissements

Les équipes de direction des CEF ne comprennent pas de personnels de l'Éducation nationale. Dans les établissements pénitentiaires, la fonction d'enseignement est identifiée en tant que telle. Le code de procédure pénale prévoit la constitution d'une équipe pluridisciplinaire réunissant des représentants des différents services intervenant auprès des mineurs. Deux instances sont prévues par les textes : une commission d'incarcération, chargée de déterminer les orientations et les politiques locales, et une commission de suivi des mineurs incarcérés. Dans les établissements qui disposent d'un quartier pour mineurs, il existe une unité locale d'enseignement (ULE). Un responsable local de l'enseignement (RLE) assure la liaison avec l'UPR et les services pénitentiaires. Les RLE élaborent un projet pédagogique local, comprenant un volet particulier dédié aux moins de 18 ans.

La difficulté à gérer des établissements accueillant des mineurs sous main de justice rend nécessaire un travail partenarial solide, qui passe par l'élaboration d'un consensus fort entre les adultes encadrant les mineurs.

En cas de partenariat insuffisamment installé, les dysfonctionnements sont lourds de conséquences. Ce constat engage à préconiser un pilotage national dessinant très clairement les objectifs et les points de passage obligés, laissant aux établissements la définition des modalités de mise en œuvre.

Les moyens consacrés aux mineurs sous main de justice

Depuis la convention passée, en 1995, avec le ministère de la Justice, l'Éducation nationale a accompli un réel effort budgétaire pour assurer un enseignement aux détenus, majeurs et mineurs. En neuf ans, la dotation en emplois d'enseignants du premier degré a augmenté de plus de 34 %, celle du second degré de 40 %. À la rentrée 2007, 382,5 emplois du premier degré, 48 emplois du second degré et près de 4 000 heures supplémentaires années (HSA) ont ainsi été attribuées aux UPR.

Le ministère de l'Éducation nationale s'est également impliqué fortement dans les EPM dès leur création. Depuis 2003, ont été créés 44 postes de professeur des écoles, sept postes de professeur du second degré, six postes de personnel de direction, afin d'assurer une présence permanente au sein des équipes de direction, ainsi que 7 672 heures supplémentaires effectives, soit au total l'équivalent d'environ 70 emplois. Toutefois, la montée en puissance des effectifs nécessitera des apports dans tous les sites. Si l'on veut respecter la norme d'un enseignant pour six élèves, l'objectif de la constitution d'équipes de dix enseignants doit donc être maintenu, qu'ils soient recrutés sur des emplois ou des groupements d'heures, ce qui imposera le doublement des heures supplémentaires actuellement attribuées. Enfin, en 2008, un emploi d'enseignant était implanté dans tous les CEF et généralement occupé par un professeur des écoles.

La gestion des ressources humaines

Qui sont les enseignants ?

La quasi-totalité des enseignants de CEF et 90 % des enseignants exerçant à temps complet dans les quartiers pour mineurs sont des professeurs des écoles. En revanche, les EPM réunissent, de manière plus équilibrée, des professeurs issus du premier et du second degré. Nombre de professeurs venus de lycées et de collèges proches y enseignent à temps partagé. Leur présence facilite une réponse adaptée aux besoins des mineurs, notamment l'enseignement de matières diverses, d'un niveau correspondant à la réalité de la situation des élèves.

Les professeurs des écoles sont souvent des enseignants spécialisés qui, au terme d'une formation d'un an, ont obtenu le certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et

la scolarisation des élèves en situation de handicap (CAPA-SH) ou des certifications équivalentes. Les enseignants du second degré sont moins nombreux à être spécialisés et ce malgré l'existence d'un certificat qui leur est propre : le 2CA-SH. Le recrutement s'effectue partout sur la base du volontariat. Les postes font l'objet d'une publication et les nominations s'opèrent après un examen détaillé des candidatures et un entretien. Une commission est mise en place pour les emplois affectés dans les établissements pénitentiaires ; pour les CEF, les procédures, plus souples, semblent varier d'un département à l'autre.

Les modalités d'exercice

Si les enseignants affectés dans les QM paraissent exercer dans un contexte stabilisé au fil des ans, ceux qui interviennent dans les nouvelles structures, EPM et CEF, éprouvent des insatisfactions liées aux conditions générales de travail qui s'ajoutent aux difficultés du quotidien ; le temps de service et la rémunération provoquent notamment de réels mécontentements.

En CEF, l'organisation annuelle du service est proche de celle des établissements scolaires ordinaires, soit 36 semaines comme dans les QM. La situation est plus tendue en EPM, où l'enseignement doit être offert pendant 41 semaines, ce qui entraîne une diminution de la durée des « petites » vacances. Même si cet allongement peut être compensé par une réduction des obligations de service hebdomadaire ou par le versement d'heures supplémentaires, les professeurs ont fréquemment fait part à la mission de la pression qu'ils ressentent du fait du comportement des élèves et de l'allongement de leur temps de présence.

Il importe donc de réduire l'inégalité de la durée de prise en charge scolaire des mineurs détenus selon qu'ils sont en QM ou en EPM ainsi que d'atténuer la difficulté effective des équipes enseignantes exerçant en EPM à assumer la charge qui est la leur. Pour leur part, les inspections générales proposent deux mesures : assurer, durant toute l'année, une permanence scolaire dans les deux types d'établissement, qui permettrait à l'Éducation nationale d'offrir aux mineurs arrivants un accompagnement minimal ; porter la durée annuelle des enseignements à 40 semaines en QM comme en EPM.

S'agissant de la rémunération, l'enseignement en milieu pénitentiaire donne lieu à une indemnité d'enseignement en milieu pénitentiaire (IEMP), d'un montant de 2 106 € pour tous les professeurs. Les enseignants du premier degré voient ainsi leur situation légèrement améliorée, à l'exception de ceux qui travaillaient antérieurement en ZEP. En revanche, pour les professeurs du second degré exerçant antérieurement en collège ou lycée, l'IEMP ne compense pas la perte de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE).

Les professeurs sont affectés en établissement pénitentiaire à titre définitif, sans limite de temps, ce qui peut conduire à une perte de repères par rapport à l'enseignement ordinaire. Il apparaît donc nécessaire de concevoir l'enseignement en milieu fermé comme une mission spécifique. Le recrutement

pourrait être organisé selon deux modalités différentes et complémentaires : soit à temps complet, sous forme de « contrat d'affectation », pour une durée déterminée ; soit à temps partiel ou en vacances, situation qui pourrait être reconduite aux mêmes conditions d'année en année, si l'enseignant le souhaite. Le choix entre les deux modes de recrutement devrait être laissé à l'appréciation du responsable de l'UPR, en fonction des besoins des établissements et de la situation locale.

Au sein de chaque type d'établissement, les professeurs rencontrent des difficultés spécifiques. Dans les CEF, ils expriment un fort sentiment de solitude, voire d'abandon de la part de l'Éducation nationale. N'étant rattachés à aucun établissement, ils sont coupés de leur administration d'origine. Or ils éprouvent la nécessité d'échanges de pratiques et d'expériences avec leurs collègues exerçant auprès de jeunes en grande difficulté. En EPM, ils expriment souvent un certain malaise : la volonté d'imposer un respect strict de l'obligation scolaire peut se heurter à la résistance des mineurs ; l'enseignement est soumis aux difficultés qui sont celles de la détention.

Enfin, dans les QM, ils sont dans une tout autre situation. L'obligation scolaire est moins strictement appliquée, les jeunes les plus perturbateurs sont rarement présents, les horaires imposés sont moins lourds et les groupes plus légers. Aussi sont-ils plutôt satisfaits de leurs conditions de travail. Toutefois, nombre d'enseignants sont tentés de regagner leur établissement d'origine avant d'être nommés à titre définitif. Enseigner en établissement pénitentiaire ou en CEF ne doit pas être préjudiciable pour eux. Il est nécessaire de corriger les situations indemnitaires anormales et de faciliter les poursuites de carrière ultérieures.

La formation

Les personnels nouvellement nommés en CEF bénéficient de deux sessions de formation annuelles, où ils rencontrent leurs collègues plus anciens dans les postes. Ces sessions s'inspirent des objectifs de formation des dispositifs-relais. Pour leur part, les enseignants intervenant auprès des mineurs privés de liberté doivent être en mesure de jouer pleinement leur rôle de représentants de l'Éducation nationale dans la construction du projet de formation du jeune et d'adapter leur enseignement à ce projet. À cette fin, trois pistes de travail complémentaires peuvent être dégagées : développer les capacités à travailler avec les autres personnels de l'établissement en préservant les identités de métier ; donner une vision plus claire du parcours du jeune dont le passage en milieu fermé ne constitue qu'une étape ; renforcer les connaissances dans le domaine de l'orientation, des programmes et des structures du second degré, des parcours possibles dans la voie technologique ou dans la voie professionnelle, et des dispositifs d'insertion.

Les UPR et parfois les rectorats mettent progressivement en place un dispositif de formation continue qui répond à la fois au besoin de rupture de l'isolement, de dialogue entre enseignants confrontés à des difficultés

similaires, d'échange de pratiques. Enfin, pour ce qui concerne l'accompagnement des enseignants, le principal soutien est actuellement apporté par les équipes de direction des UPR, mais, à une exception près, celles-ci n'interviennent pas dans les CEF. L'accompagnement par les corps d'inspection de l'Éducation nationale est très inégal selon les établissements et le niveau d'enseignement. Dans la plupart des cas, il est accompli par les inspecteurs ASH. La participation des corps d'inspection du second degré est souvent apparue très discrète. De ce fait, la plupart des professeurs sont écartés des dispositifs d'animation et d'information académiques.

En résumé, la mise en place des EPM et des CEF s'est accompagnée d'un effort important et, dans la plupart des cas, d'une réelle mobilisation des acteurs pénitentiaires et éducatifs pour assurer aux mineurs qui y sont détenus ou placés une offre d'enseignement proche de celle dont bénéficient des jeunes du même âge dans les établissements scolaires. Pour autant, une série d'améliorations paraît aujourd'hui nécessaire.

Les mineurs placés ou incarcérés doivent être considérés comme ayant un statut d'élève, à qui un enseignement d'un niveau suffisant doit être proposé dans tous les domaines d'apprentissage afin de leur permettre de s'inscrire, à leur sortie, dans un projet de formation pertinent. Pour que ce statut d'élève soit une réalité, il est nécessaire que les jeunes filles détenues en bénéficient comme les garçons. Il est essentiel aussi de veiller à ce que les parents de ces jeunes reçoivent toute l'information qu'ils sont en droit d'attendre sur l'évolution de leur scolarité.

Pour les détentions courtes, de brefs modules de bilan et d'orientation constituent une réponse adaptée. Pour les placements en CEF comme pour les détentions longues, l'enseignement doit être le plus proche possible de celui qui est offert à l'extérieur. Le temps de placement ou de détention doit être considéré par l'ensemble des intervenants comme une séquence dans le parcours de formation ; ainsi, à partir de la définition d'un projet personnalisé, l'objectif est de préserver ou de rétablir la continuité de la formation.

Pour répondre à cette exigence de continuité, les établissements pénitentiaires recevant des mineurs comme les CEF doivent donner la priorité aux activités d'enseignement et concevoir l'organisation du temps des jeunes en fonction de cet impératif. En outre, l'inscription des mineurs dans un établissement scolaire de référence, impliqué dans leur orientation et leur affectation, constitue un moyen essentiel pour qu'ils soient effectivement en situation de poursuivre ultérieurement leur formation.

Le ministère de l'Éducation nationale a envers les mineurs privés de liberté les mêmes responsabilités qu'envers l'ensemble des jeunes. C'est pourquoi il consent un effort budgétaire très significatif pour faciliter le déploiement des nouvelles structures telles que les EPM et les CEF. Des moyens complémentaires doivent être affectés pour accompagner la montée en charge des effectifs. Afin de favoriser la diversité des enseignements,

une part plus grande doit être donnée aux personnels du second degré dans l'utilisation des emplois. Enfin, une permanence d'accueil doit pouvoir être assurée durant les vacances scolaires et la durée annuelle de scolarisation doit être stabilisée à un même niveau pour les EPM et les quartiers pour mineurs. Parallèlement, la gestion des personnels appelle une modernisation réelle pour ne pas voir s'appauvrir le vivier si nécessaire des enseignants apportant leur soutien aux mineurs privés de liberté. Ainsi, les objectifs déterminés par le législateur auront toutes les chances d'être atteints.

L'enseignement dans les établissements pénitentiaires

Le cadre général

Les principes

Le droit à l'éducation est un droit fondamental et universel, affirmé aussi bien par le corpus législatif français que par des textes internationaux majeurs, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme. En conséquence, il doit s'appliquer sur l'ensemble du territoire, y compris à l'intérieur des établissements pénitentiaires. L'obligation d'y organiser un enseignement primaire a été affirmée dans le code de procédure pénale dès le milieu du XX^e siècle.

Longtemps, la mise en œuvre de ce droit a reposé, pour les détenus majeurs, sur une démarche volontaire ; en contrepartie, l'administration pénitentiaire était tenue d'organiser un service d'enseignement ouvert à ces personnes. Mais depuis l'adoption de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, toute personne condamnée est tenue d'exercer l'une des activités qui lui sont proposées par l'administration pénitentiaire : si elle ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, elle sera obligée de se consacrer en priorité à l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul.

Non seulement les personnes détenues ont le droit de bénéficier d'un enseignement, mais cet enseignement ne peut être isolé de celui qui est dispensé à l'extérieur. C'est ainsi que, depuis près de soixante ans, l'enseignement en milieu pénitentiaire est assuré principalement par des enseignants appartenant à l'Éducation nationale, même si le personnel pénitentiaire doit être lui aussi engagé dans le projet éducatif. Cette intégration dans le système éducatif national suppose une validation des formations dispensées et, pour cela, un accès facilité aux examens. De même, les détenus peuvent recevoir et suivre les cours par correspondance organisés par l'Éducation nationale.

Par ailleurs, certains publics sont considérés comme prioritaires dans l'accès à l'enseignement. Il s'agit d'abord des jeunes de moins de seize ans, en raison du principe de la scolarité obligatoire en France. L'autre public qualifié de « prioritaire » est constitué par les détenus de faible niveau scolaire. Il regroupe des catégories sensiblement différentes : ceux qui n'ont pas d'instruction élémentaire ou de formation professionnelle ou ceux qui ont des difficultés particulières, notamment pour lire et écrire.

Enfin, s'agissant des objectifs, le rapprochement des textes nationaux applicables en matière d'enseignement aux personnes incarcérées permet de dégager des lignes de force cohérentes, qui peuvent se décliner en trois affirmations : l'une des finalités de l'incarcération est la réinsertion sociale des personnes condamnées ; l'enseignement est l'un des outils de cette réinsertion ; à ce titre, il constitue l'un des critères de l'aménagement des peines. C'est ainsi que l'article 717-3 du code de procédure pénale fait obligation de prendre en compte la formation générale dans l'appréciation de la réinsertion et de la bonne conduite des détenus.

Le dispositif scolaire

Les inspections générales des services judiciaires, de l'Éducation nationale et de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche se sont conjointement attachées à évaluer le dispositif d'enseignement en milieu pénitentiaire¹. Celui-ci s'est progressivement constitué à partir des années cinquante. Les textes qui le régissent ont été actualisés d'abord par la circulaire du 5 octobre 2000, puis par la convention interministérielle et la circulaire du 29 mars 2002.

La convention du 29 mars 2002 précise les modalités de collaboration des ministères de la Justice et de l'Éducation nationale qui « exercent conjointement un rôle d'impulsion, de suivi et de régulation de l'ensemble du dispositif ». La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) sont chargées d'exercer cette responsabilité conjointe. Pour assurer l'articulation entre les deux ministères, un fonctionnaire de l'Éducation nationale est détaché auprès de la DAP.

La convention confirme également l'implantation d'un échelon régional : « une unité pédagogique de l'Éducation nationale en milieu pénitentiaire est implantée dans chaque région pénitentiaire ». Il y a donc neuf unités pédagogiques régionales (UPR), dont le rôle est de réunir « les différents niveaux d'enseignement » et de rassembler « les diverses ressources de formation initiale fournies par l'Éducation nationale pour l'enseignement aux personnes détenues ».

L'UPR est une unité de l'Éducation nationale, directement placée sous l'autorité du recteur de l'académie où son siège est implanté. Instance d'organisation, de coordination et d'animation des activités d'enseignement, elle n'est pas constituée en établissement public d'enseignement et n'est pas non plus définie comme un échelon hiérarchique : les personnels enseignants ne sont pas explicitement placés sous l'autorité de son responsable.

Celui-ci est issu du corps des personnels de direction de l'Éducation nationale ou titulaire du diplôme de directeur d'établissement d'enseignement adapté et spécialisé (DDEEAS). En tant que directeur d'UPR, sa position est double : directement placé sous l'autorité hiérarchique du recteur de l'académie siège de l'UPR, il exerce, auprès de celui-ci, un rôle de conseiller ; fonctionnellement situé à l'intérieur de la direction interrégionale des services pénitentiaires, il intègre son action dans la politique régionale de réinsertion. Ses missions, fixées conjointement par les responsables des deux administrations, se distribuent autour de trois pôles : le pilotage du dispositif, la coordination et l'animation des unités locales ainsi que la liaison et la communication avec les différents acteurs.

Les personnels affectés dans un site pénitentiaire constituent une unité locale d'enseignement (ULE), qui est considérée comme un « service » de l'établissement, intégrant l'ensemble des moyens mis à sa disposition par l'Éducation nationale et l'administration pénitentiaire. Chaque ULE est placée sous la responsabilité de l'un des enseignants titulaires qui y sont affectés, nommé par l'autorité académique compétente dans la fonction de responsable local de l'enseignement (RLE). Celui-ci joue un double rôle : d'une part, il anime et organise le service d'enseignement ; d'autre part, il est l'interlocuteur du directeur de l'établissement pénitentiaire, mais aussi des autres services présents sur le site et plus largement de tous les acteurs locaux.

À chaque niveau, national, régional et local, une instance de concertation permet, annuellement, aux deux administrations de dresser un bilan des moyens engagés, des actions réalisées et des résultats obtenus et d'examiner les projets présentés pour l'année suivante.

Les moyens mis en œuvre

Les moyens mobilisés pour l'enseignement en milieu pénitentiaire sont apportés par les deux administrations partenaires : le ministère de l'Éducation nationale affecte les emplois d'enseignants et d'encadrement ; le ministère de la Justice fournit les moyens matériels nécessaires au fonctionnement. Des partenariats locaux permettent parfois de compléter les dotations attribuées par l'État.

Les moyens humains affectés par l'Éducation nationale

Les moyens fournis par l'Éducation nationale comportent, d'une part, des emplois permanents, d'autre part, des heures supplémentaires attribuées, depuis 2007, sous forme d'heures supplémentaires année (HSA). Jusqu'en 2007, le volume de cette dotation était fixé, au niveau national, par la direction générale de l'enseignement scolaire en réponse aux demandes formulées par la direction de l'administration pénitentiaire. Depuis la rentrée 2008, il appartient à chaque recteur de décider des moyens accordés à l'enseignement pénitentiaire sur le territoire de son académie. Le principe du dialogue de gestion est donc profondément modifié : les proviseurs des UPR doivent désormais négocier les enveloppes horaires qui leur sont nécessaires avec les recteurs.

Depuis 1996 et la création des UPR, les moyens engagés ont augmenté de manière régulière. La dotation horaire globale est passée de 8 456 heures d'enseignement hebdomadaire à 13 047 heures à la rentrée 2008, soit une augmentation de 54 %, qui ne semble pas avoir été ralentie par la déconcentration des décisions budgétaires vers les recteurs. Toutefois, ce développement continu des moyens n'a pu que partiellement suivre la croissance rapide de la population pénale depuis 2001.

La dotation horaire est majoritairement constituée d'emplois permanents d'enseignants du premier degré : 386,5 emplois du premier degré en 2008-2009 contre 53 emplois de professeurs du second degré. Ce choix, réalisé depuis l'origine de l'enseignement en milieu pénitentiaire, résulte d'abord de la volonté, inscrite dans le code de procédure pénale, d'assurer l'enseignement primaire dans tous les établissements pénitentiaires. Cette prépondérance des personnels du premier degré reste justifiée en regard de la priorité accordée aux publics en situation d'illettrisme ou de très faible niveau scolaire. En outre, leur polyvalence est utile dans les plus petites unités d'enseignement. En revanche, le renforcement de la scolarisation des mineurs a mis en évidence le besoin d'emplois permanents du second degré pour offrir à ces « élèves » des conditions de formation comparables à celles dont ils bénéficieraient à l'extérieur. Dans le même sens, on peut se demander si la présence trop ponctuelle des professeurs de lycée ou de collège n'est pas une des causes de l'inadaptation de l'offre de formation aux besoins des jeunes majeurs.

Pour leur part, les professeurs des écoles sont nommés aux emplois concernés dans le cadre du mouvement départemental des personnels du premier degré et tous, ou presque, bénéficient d'une double formation. Leur rémunération et l'organisation de leur service sont relativement favorables, puisqu'ils perçoivent une indemnité d'enseignement en milieu pénitentiaire (IEMP) et que leur temps de présence hebdomadaire « devant élèves » est abaissé à 21 heures. Globalement, ils sont satisfaits de leur travail, notamment du fait que le public des adultes en détention est demandeur de formation et se comporte très correctement pendant les cours. Pour toutes ces raisons,

ils aspirent à rester en poste, ce qui explique la très faible mobilité constatée parmi ces titulaires de l'enseignement pénitentiaire. Enfin, la formation continue prévue pour les professeurs des écoles leur est ouverte ; ils sont suivis et inspectés par les IEN-ASH. Il serait souhaitable que les entretiens qui suivent ces inspections contribuent à favoriser une véritable dynamique de carrière pour ces enseignants.

La situation des professeurs des lycées et collèges est très différente. La plupart d'entre eux exercent à temps complet dans un collège ou un lycée proche de l'établissement pénitentiaire. Ils n'interviennent que pendant quelques heures au sein de celui-ci et sont sollicités en fonction de l'analyse des besoins des détenus et du projet de l'ULE. Leur nombre et le volume horaire de leur enseignement peuvent ainsi varier d'une année à l'autre, voire en cours d'année scolaire. Aussi apparaissent-ils souvent comme des « intervenants extérieurs ». En outre, ils n'ont bénéficié ni d'une spécialisation ni d'une formation préalable. Cette situation génère donc parfois du mécontentement. Toutefois, la plupart des professeurs du second degré accomplissent ce travail avec beaucoup d'intérêt et apprécient la relation établie avec les détenus majeurs.

Les moyens affectés par l'administration pénitentiaire

Les conditions matérielles de l'activité scolaire sont apparues aux inspections générales comme des éléments déterminants de la qualité de l'enseignement dispensé. Il ne suffit pas de mettre six tables dans une cellule pour créer une salle de classe et surtout pour placer une personne, fragilisée par la détention, en position d'apprendre. Sur ce point, les observations réalisées révèlent une diversité extrême, qui est en partie le reflet de l'histoire des prisons françaises.

Par-delà cette diversité, quatre types de répartition peuvent être distingués : la présence d'un pôle ou d'un centre scolaire clairement identifié ; l'intégration de l'activité scolaire dans un espace « socio-éducatif » commun ; l'utilisation de salles isolées dans plusieurs unités ou bâtiments ; enfin, la coexistence d'un pôle scolaire identifié et de lieux d'enseignement répartis sur d'autres bâtiments ou quartiers, organisation sans doute majoritaire dans les établissements complexes ou de taille importante.

Les locaux scolaires peuvent être composés de quatre éléments : les salles d'enseignement, un bureau et/ou un espace réservé aux enseignants, une bibliothèque et une salle informatique. Les salles d'enseignement diffèrent considérablement d'un site à l'autre. Certaines sont agréables, mais beaucoup offrent des conditions de travail qui ne seraient pas considérées comme acceptables dans des lieux de formation extérieurs. Avant tout, les dimensions sont souvent insuffisantes et ne permettent qu'un face à face entre une dizaine de détenus et un professeur privé de tout environnement didactique. Cette diversité de situations se retrouve pour ce qui est du bureau du RLE et de la salle des professeurs. Généralement, au moins un lieu est affecté à ce double usage. De même, tous les sites visités comportent au moins

une bibliothèque. Mais elle n'est qu'exceptionnellement considérée et conçue comme une partie du pôle scolaire. Dans la majorité des cas, il s'agit d'une entité distincte hors du champ de responsabilité du RLE. Enfin, l'installation d'une salle informatique est de plus en plus fréquente. Une telle diversité des conditions matérielles de fonctionnement des unités locales d'enseignement imposera dans les prochaines années un état des lieux exhaustif et quantifié et sans doute l'élaboration d'un cahier des charges de l'installation des pôles scolaires. Celui-ci pourrait être un élément essentiel d'une convention révisée entre les ministères de l'Éducation nationale et de la Justice.

L'administration pénitentiaire apporte aussi aux unités locales d'enseignement les moyens nécessaires à leur fonctionnement. À ce titre, les directions interrégionales prévoient, parmi les crédits délégués aux établissements pénitentiaires, un budget spécifique. Celui-ci est destiné, d'une part, à l'achat des matériels, documents et fournitures nécessaires à l'activité de l'ULE et, d'autre part, à couvrir les dépenses liées à l'enseignement à distance. Ce budget correspond à 5 centimes d'euros pour un jour de détention par détenu (JDD), soit en 2008 une masse totale de plus d'un million d'euros.

Enfin, il faut ajouter que l'enseignement en milieu pénitentiaire bénéficie du soutien de divers partenaires. Il s'agit, d'une part, de subventions accordées par certains conseils généraux ou régionaux et, d'autre part, de l'intervention, sous des formes variées, d'associations. Il est difficile d'évaluer avec précision ces apports extérieurs qui ne sont pas toujours pris en compte dans l'inventaire des moyens présentés devant les commissions de suivi ou dans les documents budgétaires remis à la mission d'inspection.

Les publics concernés

La population détenue

Au 1^{er} janvier 2010, le nombre des personnes détenues s'élevait à 60 978. Cet effectif a connu une croissance importante de 2001 à 2010 avec toutefois un repli sensible au cours de l'année 2009 (64 250 détenus au 1^{er} juillet 2008).

Cette population est majeure à 98,9 % et masculine à 96,6 %. Elle est jeune avec une forte représentation des moins de trente ans. Parmi ceux-ci, il faut souligner la présence de près de 5 000 jeunes de moins de 21 ans, qui constituent un public en âge de bénéficier d'une formation initiale pour lequel l'intervention des enseignants se construit dans la perspective de la poursuite, ou de la reprise, de cette formation.

Si quelques traits communs peuvent être dégagés, les situations des détenus sont en fait très diverses, en particulier du point de vue pénal. Parmi

les différences, deux aspects apparaissent déterminants pour l'organisation de l'enseignement :

- la distinction entre la situation des prévenus et celle des condamnés. Le 1^{er} janvier 2010 étaient recensés 15 395 prévenus (25,2 % de la population détenue) et 45 583 condamnés (74,8 %). Il faut rappeler que cette proportion est presque inversée chez les mineurs (397 prévenus et 272 condamnés à la même date). Globalement, la part des prévenus est en baisse depuis 1990. Cette évolution est particulièrement marquée ces dernières années. L'incertitude des prévenus sur une décision de condamnation et les temps obligés de la procédure pénale sont autant d'éléments déstabilisants de nature à perturber le processus de formation;
- la durée de la détention : celle-ci peut varier de quelques jours à plusieurs décennies. Le recensement des durées d'incarcération réellement accomplies par les sortants de détention, quelle que soit leur situation pénale met en évidence cette hétérogénéité :

Durée d'incarcération constatée pour l'année 2007

- d'un mois	1 à - de 3 mois	3 mois/ - de 6 mois	6 mois/ - de 1 an	1 an / - de 3 ans	3 ans / - de 5 ans	5 ans / - de 10 ans	10 ans et +	TOTAL
13 067	22 563	22 373	14 684	9 353	1 701	1 250	384	85 375
15,31 %	26,43 %	26,21 %	17,20 %	10,96 %	1,99 %	1,46 %	0,45 %	

Plus du tiers des personnes qui sortent de détention ont accompli des séjours inférieurs à trois mois ; plus de 85 % sont restés moins d'un an. À l'inverse, une petite minorité (moins de 2 %) a vécu un très long temps d'incarcération, supérieur à 5 ans. Ces chiffres ne rendent compte que du flux (cumul des mouvements sur une année). La répartition des détenus condamnés en fonction des peines prononcées fournit une approche complémentaire :

Peines prononcées affectant les personnes condamnées détenues au 31 décembre 2007

	- de 6 mois	6 mois/ - de 1 an	1 an / - de 3 ans	3 ans / - de 5 ans	5 ans / - de 10 ans	10 ans et +	TOTAL
Effectif	8 767	8 604	11 025	4 644	6 105	8 056	47 201
%	18,57 %	18,23 %	23,36 %	9,84 %	12,93 %	17,07 %	

En rapprochant ces données, on constate que l'enseignement en milieu pénitentiaire est confronté à deux réalités : d'une part, un flux d'arrivants nombreux qui, pour les deux tiers, resteront en détention moins de six mois, d'autre part, une population « résidente », qui inversement, est engagée dans une incarcération dont la durée prévisible est, pour plus de la moitié, supérieure à un an et, pour plus du tiers, supérieure à trois ans.

Les besoins de formation

Les données disponibles ne permettent pas de rendre compte de manière précise, exhaustive et actualisée des profils et des parcours antérieurs de l'ensemble des détenus. Une part importante échappe à l'accueil scolaire et au repérage initial dont il faut rappeler qu'il vise spécifiquement « les publics de bas niveaux ». Toutefois, les synthèses réalisées par le ministère de la Justice et la plupart des UPR fournissent une approche des besoins de formation qui porte sur près de la moitié des arrivants.

Elles font apparaître que, en 2009, seulement 35 % des détenus rencontrés dans la phase d'accueil sont titulaires d'un diplôme. Parmi les autres, seule la moitié (soit 28 % des détenus rencontrés) ne révèle pas de difficulté de lecture au vu des tests de repérage de l'illettrisme ; 3 % sont considérés comme « non francophones », 10 % « en situation d'illettrisme » et 13 % « rencontrant des difficultés de lecture ». Ces taux semblent particulièrement élevés si on les compare aux constats réalisés à l'occasion de la journée d'appel à la préparation à la défense (JAPD) : 11,7 % (14,8 % chez les hommes) des jeunes de 18 ans recensés sont considérés comme rencontrant des difficultés de lecture dont 4,8 % des difficultés sévères (5,9 % chez les hommes). Ils sont toutefois en amélioration depuis 2004 (passage de 14 à 10 % de la part des situations d'illettrisme).

Les publics pris en charge

Le nombre de détenus scolarisés s'élevait, en décembre 2008, à 14 301. Cet effectif est en croissance depuis 2001. Ainsi, c'est plus d'un détenu sur cinq (22,8 %) qui bénéficie d'un enseignement et plus d'un sur quatre (28,2 %) si on inclut la part de la formation professionnelle. Ces deux taux sont en léger recul, avant tout en raison de la croissance de la population pénitentiaire jusqu'en 2009. Sur la totalité de l'année 2008, 46 684 personnes ont participé à un temps d'enseignement (sans compter la formation professionnelle), ce qui représente 31 % du public potentiel. Par ailleurs, 5 071 détenus ont bénéficié de l'enseignement à distance. En valeur absolue, ces nombres sont en augmentation forte depuis 2001.

La composition de la population effectivement scolarisée est un peu différente de celle de l'ensemble du public détenu. Elle est plus jeune, mais essentiellement en raison de la scolarisation presque totale des mineurs. La part des publics dits « de bas niveau » y est plus élevée, en particulier en raison de la proportion de non francophones. Globalement, 67 % des détenus bénéficiaires d'un enseignement ont un niveau inférieur au CAP, alors que ce pourcentage n'est que de 60 % dans l'ensemble de la population incarcérée. La part des détenus en situation d'illettrisme n'y apparaît pas significativement plus forte, mais certains détenus, repérés à l'accueil comme « illettrés » en raison d'une maîtrise insuffisante de la langue française, seraient en fait scolarisés parmi les « non-francophones ».

Des écarts importants peuvent être relevés d'un établissement à l'autre. Ils sont dus à plusieurs facteurs, notamment le type d'établissement lui-même, le public scolarisé dans les maisons d'arrêt étant très différent de celui des établissements pour peine, la taille des structures et les moyens engagés ou encore les différences interrégionales.

La demande de scolarisation

Avant l'adoption de la loi pénitentiaire de 2009, la scolarisation des détenus majeurs reposait exclusivement sur une démarche volontaire. L'absence d'obligation les plaçait dans une position très différente de celle des mineurs. La composition du public effectivement pris en charge reflète donc d'abord la demande de formation. Or, bien souvent, les détenus ayant les plus bas niveaux ne font pas cette démarche. La raison doit en être cherchée dans les échecs scolaires antérieurs ou dans la réticence à montrer à d'autres, dans le cadre d'un groupe, leurs insuffisances. Beaucoup ont accédé à la formation parce que quelqu'un est venu vers eux, a tenté de les persuader et a joué un rôle de médiateur.

Lorsque la demande est spontanément exprimée, il apparaît qu'elle repose sur des motivations diverses. Celle qui est le plus fréquemment signalée est la rupture de l'isolement, la possibilité de sortir de la cellule. De même est souvent évoqué l'accès à une plus grande autonomie en détention ou la perspective de bénéficier des réductions et des aménagements de peine. En réalité, la démarche vers l'enseignement se révèle beaucoup plus complexe : au sein des établissements pénitentiaires, l'ULE apparaît aux détenus comme une sorte d'îlot de neutralité et, en quelque sorte, de liberté.

Les enseignements dispensés

L'accueil et le recensement des besoins

Dans tous les établissements, le recensement des besoins de formation est pris en compte dans le processus d'accueil. Il répond à deux objectifs qui constituent le point de départ de l'activité scolaire :

- repérer les situations d'illettrisme et les autres situations de grande difficulté, ce qui est une des missions prioritaires des ULE ;
- présenter à l'ensemble des détenus l'offre de formation, afin qu'ils puissent intégrer cette dimension dans leur parcours de détention.

L'engagement de l'équipe pédagogique au cours de cette phase peut prendre des formes différentes. D'une manière générale, c'est le RLE qui prend en charge le premier contact au titre de l'unité d'enseignement. D'après les données dont dispose l'administration pénitentiaire, seuls 41 % des « entrants » des maisons d'arrêt, soit 36 709 sur 89 054, ont bénéficié d'un accueil destiné au repérage des besoins en 2008.

Le premier entretien est avant tout orienté vers le repérage de l'illettrisme, mais à travers cette démarche, il conduit à rassembler d'autres informations qui facilitent un positionnement du niveau de formation du détenu. Quelle que soit la forme adoptée, il permet :

- d'identifier les non-francophones ;
- de recenser les diplômes dont est éventuellement titulaire chaque détenu ;
- de proposer le test de repérage aux personnes non diplômées ayant une compréhension minimale de la langue orale et de situer leur niveau de maîtrise de la langue écrite.

Sur la base de ces données, une offre de formation adaptée peut être proposée au détenu : français langue étrangère, apprentissages fondamentaux avec une priorité pour l'accès à l'écrit, préparation du CFG, formation de niveau 5, etc. D'autre part, elles permettent d'asseoir le point de vue du service scolaire dans les concertations interdisciplinaires et de contribuer aux décisions sur l'orientation et le « parcours » du détenu.

Face à l'impossibilité de l'accueil de tous les entrants par le service scolaire, il a été expérimenté de substituer à ces entretiens une procédure en deux temps : une phase de prérepérage prise en charge par l'administration pénitentiaire à partir d'une grille d'observation simple, puis un accueil plus ciblé par l'équipe enseignante réservé aux détenus dont les besoins de formation auront été signalés. Il est envisagé de généraliser ce dispositif.

La répartition et l'organisation de la formation

Les formations offertes

Deux types de formation sont mises en place : des formations dites « de niveau » et des formations dites « transversales ».

Les formations de niveau visent à répondre globalement aux besoins d'un détenu en fonction de son niveau scolaire tel qu'il a été évalué au cours de l'entretien initial. Dans la plupart des ULE, sont ainsi définis quatre ou cinq niveaux de référence :

- le niveau correspondant à la situation des détenus illettrés ou analphabètes
- formations dites de niveau 6, dont le premier objectif est l'acquisition de la lecture ;
- le niveau du public en difficulté, c'est-à-dire n'ayant pas acquis les compétences de base du primaire ou du début du collège – formations de niveau 5bis orientées vers le certificat de formation générale (CFG) ;
- le niveau des détenus sans qualification, ayant interrompu leur scolarité en troisième ou avant d'obtenir un CAP/BEP – formations de niveau 5 visant à remobiliser les personnes autour de la préparation d'un diplôme professionnel ou du diplôme national du brevet (DNB) ;
- le niveau de la préparation du baccalauréat ou de l'entrée dans le supérieur (à travers le DAEU, diplôme d'accès à l'enseignement universitaire) – formations de niveau 4 ;
- et enfin le niveau de l'enseignement supérieur.

Chaque formation de niveau est constituée d'un ensemble d'enseignements généraux (au moins français et mathématiques, mais souvent aussi histoire-géographie ou langue vivante) auxquels s'ajoutent parfois pour les niveaux les plus élevés des matières technologiques ou professionnelles. Pour chaque niveau, des groupes de détenus ayant des besoins du même type sont constitués et un programme d'activités leur est fixé de manière stable.

Les formations transversales, contrairement aux précédentes, sont ouvertes à tous les détenus, quel que soit leur positionnement dans l'évaluation initiale. Chacun peut se porter candidat en fonction de ses centres d'intérêt ou de ses besoins personnels. Il s'agit d'activités indépendantes les unes des autres et situées dans des domaines très variés. Parmi les plus fréquentes, la mission a relevé l'informatique, avec la préparation du B2I, les langues vivantes, la philosophie ou la préparation de l'épreuve du permis de conduire portant sur le code. Si la totalité des unités locales visitées offrent des formations des deux types, la volonté de centrer l'activité scolaire sur les publics en difficulté a néanmoins conduit la plupart des équipes à privilégier les formations de niveau.

L'organisation des enseignements

Le volume d'enseignement dépend d'abord de la nature de la formation. Les modules transversaux n'occupent, en général, qu'une plage horaire

hebdomadaire de deux ou trois heures, souvent prise en charge par un vacataire du second degré. À l'inverse, les formations de niveau correspondent à des durées plus longues, réparties sur plusieurs demi-journées.

La dimension des groupes est tout aussi variable. La plupart des RLE prévoient une répartition sur la base de 10 à 15 détenus par groupe. Certains affichent un maximum de 12 en raison des contraintes liées aux locaux, d'autres se réfèrent à 8 pour certaines activités nécessitant des postes de travail informatiques. La présence de longues listes d'attente dans de nombreux établissements justifierait sans doute la constitution de groupes plus étoffés, mais celle-ci est toutefois soumise à des contraintes spécifiques qui obligent parfois à maintenir des formations à faible effectif.

L'emploi du temps est d'abord la conséquence des choix précédents, mais il intègre aussi les contraintes liées à la détention ou aux locaux et parfois celles de l'équipe enseignante elle-même. Dans la plupart des établissements, les plages horaires utilisables sont relativement peu étendues. En outre, les contraintes horaires rendent peu compatibles l'activité scolaire et le travail pénitentiaire. Si l'offre de travail a sensiblement baissé ces dernières années et si la rémunération reste peu élevée, la question est fréquemment posée car l'enjeu est important : les populations les plus fragiles ont besoin de travailler pour obtenir quelques ressources, mais sont aussi les plus exposées à l'illettrisme. Les responsables des établissements sont conscients de ce problème et y apportent diverses solutions : mise en place de la journée continue pour le travail rémunéré en libérant ainsi des heures l'après-midi pour la formation ; aménagement du travail pour dégager des demi-journées entières ; attribution d'un complément de rémunération pour compenser une réduction du temps de travail ou d'une bourse pour les personnes indigentes qui font le choix de la formation.

Il faut enfin souligner que les unités d'enseignement, notamment en raison de l'accroissement récent de la population détenue, ne parviennent pas à répondre à la demande de scolarisation. Des listes d'attente sont donc constituées dans la plupart des établissements. La gestion de ces listes peut prendre en compte des critères de priorité tels que l'âge ou les difficultés scolaires, mais, dans les faits, elle est avant tout déterminée par les places qui se libèrent.

La mise en œuvre

Les ULE sont sans doute les seuls lieux où sont regroupés des étudiants dont les besoins vont de l'apprentissage de la lecture à la rédaction d'une thèse et où tous les niveaux de formation sont pris en compte du niveau 6 au niveau 1. L'hétérogénéité des publics accueillis et des besoins recensés induit des réponses pédagogiques de natures très différentes. Toutefois, on peut distinguer quelques situations-types :

- l'intervention auprès de publics ayant des besoins spécifiques, tels les détenus non francophones, analphabètes, illettrés ou encore cumulant l'absence de toute scolarité antérieure et la méconnaissance de la langue française ;
- les séquences de remises à niveau ou de formation dite de base, depuis le niveau 6 jusqu'au CFG, puis éventuellement au DNB, situations les plus fréquentes qui mobilisent au moins la moitié du potentiel enseignant ;
- les enseignements de type lycée : qu'il s'agisse des formations transversales ou des cours destinés aux niveaux les plus élevés ;
- l'accompagnement personnalisé des détenus engagés dans la préparation d'un diplôme du CAP au doctorat, situation qui ne concerne que peu de personnes ;
- des activités spécialisées ou professionnelles.

Une telle diversité de domaines et de niveaux justifie la polyvalence des équipes et la présence d'enseignants « généralistes » issus du premier degré capables de s'adapter à un public hétérogène et à des modalités d'enseignement différentes.

Il faut par ailleurs rappeler l'écart, déjà évoqué, entre les maisons d'arrêt et les établissements pour peine qui est sans doute l'une des différences les plus sensibles pour l'enseignement. Les professeurs sont, en effet, confrontés à des situations radicalement opposées : d'un côté, des groupes qui changent presque tous les jours, composés de détenus qui ont comme première préoccupation une échéance indéterminée ; de l'autre, un effectif plus stable et des élèves qui sont confrontés à la durée et qu'il faut aider dans la construction d'un parcours avec des objectifs et des étapes, orienté à plus ou moins long terme vers le retour au monde ordinaire. Or d'une manière générale, les approches des deux populations paraissent peu différenciées, comme dans certains centres pénitentiaires où des enseignements analogues sont proposés dans le quartier « maison d'arrêt » et dans le quartier « centre de détention ». Il importe donc de changer ces modes d'organisation.

Malgré la taille réduite des groupes et une répartition majoritairement réalisée par niveau, les enseignants sont confrontés à une très forte hétérogénéité liée à la composition de la population détenue et amplifiée à la fois par la diversité des besoins correspondant à un même niveau (ainsi un groupe 5bis peut rassembler des personnes tout juste sorties de l'illettrisme, des jeunes ayant abandonné leurs études avant la fin du collège ou des détenus de 40 ou 50 ans en grande difficulté sociale) et par le rythme des entrées et des sorties : quel que soit le type d'enseignement, l'effectif change d'une semaine ou d'un mois à l'autre. Chaque enseignant est donc amené à penser son travail comme la conception d'une « classe à plusieurs cours », avec des objectifs, des contenus et des supports différents adaptés aux besoins de chacun.

Bien que la diversité de toutes ces situations ait des conséquences évidentes sur les moyens pédagogiques mis en œuvre, quelques observations générales peuvent toutefois être formulées.

Tout d'abord, le développement de l'enseignement en milieu pénitentiaire a été accompagné par un effort de mutualisation des outils et des ressources, tant au niveau régional que national. Ensuite, le cadre pénitentiaire, les contraintes liées aux locaux et l'éparpillement des interventions conduisent les enseignants à n'utiliser que des outils pédagogiques relativement limités et les détenus eux-mêmes ne disposent que d'un matériel rudimentaire. Enfin, dans la majorité des établissements, le recours à l'informatique est considéré comme une priorité. Il apparaît à beaucoup d'équipes comme une solution à la fois pour s'adapter à la diversité du public, pour individualiser l'enseignement et pour surmonter les contraintes matérielles évoquées ci-dessus. Plusieurs UPR animent une réflexion sur ce sujet. Mais le développement des usages de l'informatique se heurte à la fois à une difficulté matérielle déjà évoquée et aux obstacles liés à la sécurité.

Il est malgré tout un facteur commun à toutes les situations observées, qui donne son unité et sa spécificité à l'enseignement en milieu pénitentiaire : la relation entre l'enseignant et ses étudiants. Celle-ci est d'abord le produit de trois éléments déjà mis en évidence : la taille réduite des groupes, le volontariat des détenus et la personnalisation de l'enseignement. Elle est fondée sur un contrat implicite entre un détenu conscient de l'enjeu de la formation et sensible à l'espace protégé et moins contraint que constitue l'école et un professeur qui s'intéresse à lui et a pour seul objectif de « l'aider à s'en sortir ». Aussi, si elle comporte des risques évidents dont la plupart des enseignants sont conscients et informés, favorise-t-elle la progression dans les apprentissages. Mais elle impose avant tout le respect des règles communes à tous les personnels travaillant en milieu pénitentiaire.

La place de l'enseignement à distance

L'enseignement à distance a concerné 5 071 détenus en 2008 et constitue un droit pour les personnes incarcérées. Il est conçu comme un complément de l'action des unités locales d'enseignement avec au moins trois fonctions :

- permettre l'accès à la formation pour des détenus qui ne peuvent accéder à l'enseignement ;
- offrir la possibilité de suivre des formations particulières non dispensées dans le cadre de l'ULE ;
- renforcer ou compléter un enseignement de l'ULE, par exemple dans le cadre de la préparation d'un examen.

L'enseignement à distance est dispensé par plusieurs prestataires : l'établissement privé Auxilia, le centre national d'enseignement à distance (CNED) et d'autres partenaires, parmi lesquels certaines universités. Ces organismes prennent en charge des publics très divers. Ainsi, 90 % des personnes suivies par Auxilia sont en grande difficulté. À l'inverse, le CNED est davantage impliqué sur des niveaux plus élevés.

Tous les acteurs s'accordent à souligner l'importance d'une articulation efficace entre les ULE et les prestataires de l'enseignement à distance, qu'il s'agisse des publics pris en charge, de l'organisation locale ou de la pédagogie. Mais ils évoquent aussi les difficultés rencontrées dans le suivi des étudiants : l'isolement inhérent à la situation de détention constitue en effet un obstacle qui appelle une réponse adaptée. En tout état de cause, au moment où doit être mise en œuvre l'obligation d'activité scolaire, résultant de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, au bénéfice des détenus ne maîtrisant pas les savoirs de base, un recours accru aux prestataires d'enseignement à distance s'imposera et les RLE devront intégrer davantage cet apport complémentaire.

Les résultats

Il n'est pas possible de rendre compte du dispositif de scolarisation sans s'interroger sur ses résultats. Cette préoccupation est au cœur des rapports présentés annuellement, à tous les niveaux, devant les commissions de suivi. Il s'agit cependant d'une question complexe qui ne doit pas être réduite à la seule prise en compte de la réussite aux examens. Pour l'aborder, il convient de revenir aux deux grands objectifs assignés à l'enseignement en milieu pénitentiaire : d'une part, donner à tous les détenus qui le souhaitent la possibilité d'accéder à une activité d'enseignement ; d'autre part, apporter une réponse adaptée aux besoins particuliers des jeunes détenus et des personnes qui ont les plus faibles niveaux de formation, notamment celles qui sont en situation d'illettrisme. Évaluer les résultats de l'enseignement en milieu pénitentiaire, c'est donc avant tout déterminer dans quelle mesure ces deux attentes sont satisfaites.

Le résultat global

L'impact de l'enseignement

Les observations et les entretiens réalisés au cours de la mission permettent d'affirmer que, dans les sites visités, les détenus scolarisés sont globalement satisfaits de l'enseignement qui leur est dispensé ; certains déplorent même que les possibilités de scolarisation ne soient pas plus nombreuses. Quels que soient la nature et le niveau des cours, les inspecteurs ont constaté le calme, l'attention et la participation active des personnes présentes. D'une manière générale, l'unité scolaire est ressentie comme un espace protégé, où chacun peut s'exprimer et travailler dans une certaine tranquillité. Les enseignants sont respectés. Plusieurs détenus soulignent également que, parfois pour la première fois de leur vie, ils trouvent un enseignement adapté à leur niveau et un professeur qui s'intéresse à eux. En outre, les temps de classe observés répondent de manière évidente à l'objectif de « soutien éducatif à la personne », énoncé dans la circulaire du 29 mars 2002.

Il convient cependant de nuancer ces conclusions, d'abord parce que l'enseignement aux majeurs a reposé jusqu'à présent sur le volontariat et surtout parce que tous les détenus, quels que soient leur intérêt personnel pour le contenu proposé et leur sincérité, connaissent l'enjeu de la fréquentation scolaire pour l'aménagement de leur peine. Les deux motivations se mêlent et de nombreuses personnes incarcérées ont conscience que l'école constitue, dans leur situation, une double chance. C'est ainsi que l'on peut expliquer l'ampleur des listes d'attente.

Cette ampleur permet de considérer que, si l'enseignement ne touche que 22,8 % de la population pénitentiaire résidente, ce taux est nettement inférieur à l'effectif potentiellement scolarisable. Toutefois, si l'on prend en compte l'ensemble des détenus ayant participé à une activité scolaire au cours de l'année 2008, ceux-ci représentent 31,1 % des personnes ayant séjourné dans un établissement pénitentiaire. En rappelant qu'environ 15 % des durées d'incarcération sont inférieures à un mois et donc ne permettent pas d'installer une action de formation, il apparaît que l'impact réel de l'enseignement est nettement plus fort que ce que laisse penser l'observation ponctuelle du nombre de personnes scolarisées.

Les effets de la formation

L'effet de la formation dispensée est beaucoup plus difficile à cerner. Il semble en particulier impossible de recueillir des informations sur le devenir des personnes scolarisées après leur libération ; la seule évaluation possible est donc celle des compétences acquises pendant le temps de formation. Si aucun dispositif n'a, pour l'instant, été établi pour évaluer finement les progrès des détenus au terme de chaque module de formation, il existe toutefois un « livret d'attestation du parcours de formation générale » qui répond au double objectif de regrouper toutes les informations possibles sur le parcours de formation du détenu et de « valider » ce parcours en fournissant une attestation signée par un responsable de l'Éducation nationale. En 2008, 19 155 livrets ont été établis pour des détenus adultes (41 % des personnes scolarisées) et 3 601 pour des mineurs (91 % des mineurs détenus), soit 22 766 au total. C'est là une action qu'il importe de poursuivre.

Le recensement des diplômes et des divers certificats obtenus par les détenus scolarisés est également un indicateur important pour évaluer les effets de la formation. En 2008, on dénombrait ainsi 9 572 certificats ou validations partielles se référant à un cadre officiel (soit une validation officielle pour cinq détenus scolarisés). Toutefois, ce nombre recouvre un ensemble très hétérogène. Trois types de validation doivent être distingués :

- le passage d'un examen traditionnel conduisant à un diplôme délivré par le ministère de l'Éducation nationale : 4 757 détenus ont ainsi réussi les épreuves d'un examen. Dans la majorité des cas, il s'agit du certificat de formation générale (CFG) ;
- des validations partielles : 347 en 2008 ;

– des attestations validant des compétences spécifiques : ce sont essentiellement le B2I (1 879 validations complètes et 907 partielles), le DELF (738 validations), le code de la route (403 validations) ou l'ASSR (541 validations).

À eux seuls, le CFG et les attestations spécifiques représentent donc 87 % des validations obtenues. De manière évidente, ils répondent aux besoins des publics scolarisés et aux contenus susceptibles d'être pris en charge par les équipes enseignantes dans le contexte contraint des établissements pénitentiaires. La stagnation de l'accès des détenus à une certification de niveau 5 (ou plus) soulève néanmoins un problème de fond. Celle-ci s'explique principalement par l'organisation même des examens : le principe de la session unique, renforcé par des délais d'inscription contraignants, écarte de fait la majorité des détenus de la possibilité d'accéder aux examens autres que le CFG et il faut donc remédier à cette situation.

L'enseignement apparaît comme l'un des facteurs contribuant à la réinsertion des personnes incarcérées. La mission s'est interrogée sur la manière dont il était pris en compte dans le cadre de l'aménagement des peines. Pour cette raison, elle a recueilli, auprès des juges de l'application des peines exerçant leurs fonctions dans les établissements visités, une information sur leurs pratiques professionnelles. D'une manière générale, ces magistrats soulignent que la formation ne peut être considérée indépendamment des autres facteurs participant au processus de réinsertion. L'enseignement est, à leurs yeux, un élément qui ne saurait, à lui seul, justifier une mesure en faveur d'un condamné. Toutefois, les juges établissent une différence d'appréciation en fonction de la nature de la mesure envisagée.

La réponse aux besoins des publics prioritaires

La formation des jeunes détenus et la prise en charge des publics les plus démunis, en particulier illettrés ou non francophones, constituent des objectifs affichés par toutes les unités d'enseignement et rappelés dans tous les bilans, tant au niveau national que régional.

S'agissant des jeunes détenus, si, comme on l'a vu, la priorité accordée aux détenus mineurs est indiscutable, la situation des jeunes majeurs est très différente : dans la plupart des sites visités, la mission n'a pas perçu de dispositif particulier à leur intention. De même, aucun indicateur spécifique ne semble avoir été établi pour évaluer et suivre leur parcours de formation et leur accès à une qualification. Quant au taux de scolarisation des « 18-24 ans », il n'apparaît pas sensiblement plus élevé que celui de la moyenne des adultes. Les visites réalisées par les inspecteurs confirment ces observations et conduisent à constater que les jeunes adultes ne constituent pas une catégorie précisément identifiée dans l'organisation de l'enseignement pénitentiaire. Ils n'y sont pas considérés comme un public en formation initiale justifiant d'un statut de lycéen ou d'étudiant. C'est là, sans doute, un des points faibles du

dispositif scolaire qu'il faut pallier en construisant un dispositif spécifique pour cette tranche d'âge.

La scolarisation des détenus de faible niveau, pour sa part, est le premier objectif de l'enseignement dispensé aux adultes en milieu pénitentiaire. Elle constitue le fondement de l'organisation du travail des ULE et du dispositif d'accueil/repérage. Elle répond en fait à plusieurs besoins de formation qu'il importe de distinguer : la situation d'illettrisme ou d'analphabétisme ; la méconnaissance de la langue française ; la position de détenus qui, sans être illettrés ou non francophones, n'ont pas atteint les compétences scolaires minimales pour accéder au moins au CAP.

La réponse aux situations d'illettrisme et d'analphabétisme constitue l'objet principal du système de repérage actuel, mais celui-ci n'a porté, en 2008, que sur 41 % des entrants en maison d'arrêt. La formation n'atteint donc pas, par rapport à ce public, l'objectif qui lui a été fixé puisque, parmi les détenus en situation d'illettrisme ou d'analphabétisme, non seulement près de six sur dix échappent, jusqu'ici, au repérage, mais de sept à huit sur dix ne bénéficient pas d'un enseignement. Enfin, aucun test ou dispositif de validation spécifique ne permet de mesurer l'efficacité de la formation apportée à ce niveau.

S'agissant de l'apprentissage de la langue française, le bilan de la formation apportée aux détenus non francophones apparaît nettement positif. Près de 5 000 détenus ne connaissant pas le français ou le connaissant mal ont suivi en 2008 un enseignement de français langue étrangère, soit 43 % de la population concernée. De plus, la mise en place et l'extension progressive d'un dispositif spécifique et officiel de validation et de certification contribuent au dynamisme de ce secteur de formation : le nombre de diplômes remis a triplé en un an.

Enfin, la prise en compte des faibles niveaux scolaires concerne l'ensemble des détenus dont les acquis scolaires sont considérés comme insuffisants pour permettre l'accès à une formation professionnelle (au minimum au CAP). C'est de loin, avec 16 612 détenus, le public le plus nombreux, mais un public particulièrement hétérogène : scolarités interrompues avant la sortie du collège ou en cours de formation professionnelle, difficultés lourdes, arrivées récentes de l'étranger avec une maîtrise insuffisante du français écrit et oral, perte des acquis de la scolarité. Deux points peuvent cependant être mis en évidence : d'une part, le nombre de détenus pris en charge au niveau 5bis a connu une augmentation sensible ces dernières années ; d'autre part, ce public est le seul qui bénéficie d'un taux de certification significatif, puisqu'il rassemble les candidats potentiels au CFG.

Le pilotage

Le pilotage de l'enseignement en milieu pénitentiaire s'est stabilisé au fil des années. L'Éducation nationale apporte son concours, tant au niveau national qu'aux niveaux régional et local. Ses responsables répondent dans toute la mesure du possible aux demandes qui leur sont faites, participent largement aux instances de concertation avec l'administration pénitentiaire. Certaines académies sont très impliquées et donnent des orientations qui insèrent l'enseignement en milieu pénitentiaire dans l'activité de l'Éducation nationale et dans leur propre projet.

Le pilotage des niveaux national et régional a une incidence directe sur les actions mises en œuvre sur le terrain. Les ULE ont élaboré des projets pédagogiques souvent d'une grande qualité. Elles connaissent et réaffirment les priorités nationales assignées à l'enseignement en milieu pénitentiaire. Néanmoins, leurs pratiques peuvent s'en écarter, notamment pour ce qui concerne les modalités d'accueil des détenus et les priorités effectivement accordées aux publics les plus en difficulté. Ce n'est pourtant pas en édictant davantage de normes que ces anomalies pourront être corrigées. Les normes sont connues. Des indicateurs consolidés sont nécessaires. Au-delà, ce sont des procédures d'évaluation des unités d'enseignement sur le terrain qui, prenant appui sur des indicateurs fiables et partagés, peuvent permettre d'analyser ce qui relève de contraintes réelles, de difficultés de communication interne entre les différents professionnels ou de choix des équipes.

Quelle que soit la force du pilotage engagé, il est difficile de parler réellement de copilotage. Les indicateurs LOLF ne sont définis que dans un programme du ministère de la Justice, mais non dans les programmes relatifs aux enseignements scolaires sur lesquels sont prélevés les moyens apportés par l'Éducation nationale. Le lien est apporté par les personnels de l'Éducation nationale, installés au sein des structures de l'administration pénitentiaire et chargés aux trois niveaux, national, régional et local, d'organiser l'enseignement. Leurs missions ne sont pas toujours définies par les deux administrations.

Un réel partenariat supposerait en premier lieu que les responsables de l'Éducation nationale, aujourd'hui souvent de fait prestataires de service, intéressés et de bonne volonté, soient plus impliqués dans le pilotage lui-même. Les commissions de suivi constituent un lieu réel de travail en commun, leur rôle pourrait être renforcé par un regard plus systématique sur la répartition des moyens : le proviseur pourrait établir un bilan des moyens mis en place par l'Éducation nationale comme par l'administration pénitentiaire dans les ULE, en rapportant les moyens existants à la nature de l'ULE et aux objectifs qui lui sont assignés, proposer les axes d'évolution nécessaires et rendre compte chaque année de l'utilisation des moyens. Les commissions de suivi doivent être également systématisées au niveau local.

Par ailleurs, la réalité du pilotage de l'enseignement en milieu pénitentiaire repose actuellement sur la cohérence et l'efficacité de la chaîne des responsables de l'Éducation nationale implantés aux trois niveaux – conseiller pédagogique de la DAP, proviseurs d'UPR et RLE – qui appelle des améliorations. La situation des cadres de l'enseignement en milieu pénitentiaire mérite en effet d'être examinée. C'est le plus souvent par leur charisme personnel qu'ils parviennent à remplir les missions qui leur sont imparties. La question se pose au niveau national et nécessite de redéfinir la place du conseiller pédagogique détaché auprès de la DAP. Elle se pose aussi au niveau régional et doit notamment conduire à une réflexion sur le parcours professionnel des proviseurs des UPR, qui peut se poursuivre au sein de l'administration pénitentiaire comme au sein de l'Éducation nationale.

En conclusion, le dispositif d'enseignement destiné aux personnes privées de liberté est reconnu et apprécié par tous les acteurs de l'espace pénitentiaire. Il répond visiblement aux attentes des détenus eux-mêmes, qui expriment leur satisfaction. Portée par un corps enseignant expérimenté et volontaire, l'école a trouvé sa place à l'intérieur de la prison. Pourtant des évolutions sont nécessaires et sont rendues plus urgentes encore par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui a introduit le concept d'obligation pour les publics les plus prioritaires. Il s'agit aujourd'hui de recentrer le dispositif et de réviser les modalités de coopération entre les ministères de la justice et de l'Éducation nationale. Cela passe par la signature d'une nouvelle convention et par un renforcement des structures de pilotage, nationales comme régionales. Aux deux niveaux, les responsables de l'Éducation nationale doivent disposer d'une situation institutionnelle repensée et l'implication de celle-ci doit être plus affirmée.

Pour leur part, les préconisations de la mission d'inspection s'orientent dans six directions ;

- recentrer plus fortement le dispositif sur les publics prioritaires ;
- concevoir la formation comme un parcours progressif, composé de modules validables ;
- mieux intégrer dans les parcours de formation l'enseignement à distance et les technologies de l'information et de la communication ;
- élaborer un cahier des charges de l'installation et du fonctionnement matériel des unités locales d'enseignement ;
- mieux accompagner les personnels de l'Éducation nationale et les engager dans une dynamique de carrière ;
- renforcer le pilotage à tous les niveaux.



DEUXIÈME PARTIE

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE



Rapporteurs pour la partie Recherche

Alain Billon

Jean-Pierre Korolitski

La modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités

La promulgation de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU), le 10 août 2007, a ouvert de nouvelles perspectives aux établissements d'enseignement supérieur.

Cette loi a également eu une répercussion sensible sur les activités de l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, puisque la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a souhaité que chaque établissement d'enseignement supérieur qui demandait à accéder aux responsabilités et aux compétences élargies bénéficiât d'un audit lui permettant d'évaluer son état de préparation à l'exercice d'une autonomie accrue.

Dès l'année universitaire 2007-2008, trente-cinq établissements se sont déclarés candidats à l'exercice des nouvelles compétences et ont bénéficié d'un audit de l'IGAENR¹. Les informations sur les modes de fonctionnement des universités, recueillies à l'occasion de ce travail sans précédent pour l'inspection générale, ont donné lieu à un rapport qui s'est attaché à souligner l'inscription de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités dans la démarche de modernisation de l'État, à dégager les enjeux de court et de moyen termes et leurs conséquences sur les modèles d'organisation des établissements pour les universités s'engageant dans la voie de l'autonomie.

Dans un délai de cinq ans à compter de sa publication, la loi a prévu que toutes les universités bénéficient de nouvelles responsabilités en matière

1. La démarche engagée en 2007-2008 s'est poursuivie avec 35 nouveaux audits en 2008-2009 et 28 en 2009-2010, soit 98 audits en trois ans.

budgétaire et de gestion des ressources humaines. Elle dispose en outre que l'État peut transférer aux universités qui en font la demande la propriété des biens immobiliers qui leur sont affectés. Par ailleurs, la loi prévoit d'autres mesures qui visent à rapprocher les modes de fonctionnement des universités françaises des standards internationaux.

Cette opération s'inscrit dans la logique des actions de modernisation de l'État, de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et complète les dispositions de la loi de 2006 en faveur de la recherche.

La réforme de la gestion publique dans les universités

Il s'agit, dans un contexte économique tendu, de donner plus de libertés et de capacités de décision aux responsables pour améliorer la performance des services publics. Il était inévitable que la représentation nationale étendît au champ des opérateurs de l'État la même finalité et les mêmes principes que ceux qui avaient été retenus pour les services de l'État, financeur principal des EPSCP.

Le délai de six années qui sépare la promulgation des deux lois aura d'abord permis d'expérimenter sur le périmètre de l'État les nouveaux concepts budgétaires et les nouveaux modes de gestion, puis de tirer les enseignements des deux premières années de mise en œuvre opérationnelle de la « nouvelle » gestion publique. En outre, les deux méthodes de travail préconisées dans le chantier de la LOLF et dans celui de la loi LRU sont très proches l'une de l'autre : elles sont fondées sur une approche privilégiant le rôle des acteurs et la gestion de projet, la typologie des situations, la mise en place d'un cadre de référence partagé et le diagnostic par le consensus.

Mais cette parenté des deux réformes ne signifie pas entière similitude. En effet, la frontière passe par le statut juridique même de l'établissement d'enseignement supérieur, gouverné par les délibérations de son conseil d'administration et dont l'ordonnateur est un président élu.

LRU et LOLF : un contexte commun, des objectifs partagés

Les objectifs fondamentaux et les bénéfices attendus des deux réformes

L'État, comme l'université, doivent faire face à des défis considérables qui sont en partie communs. Source d'inspiration de la loi LRU, la LOLF poursuit trois objectifs : améliorer la transparence des informations budgétaires au bénéfice du Parlement, favoriser la stratégie pluriannuelle des politiques publiques et accroître l'efficacité de la gestion publique.

Outre une structuration budgétaire profondément modifiée qui privilégie la destination de la dépense plutôt que sa nature, elle introduit l'obligation de justifier la dépense « au premier euro » et celle de se doter d'instruments pour évaluer les résultats atteints au regard des objectifs fixés.

Même si l'objet de la loi LRU vise à conférer aux universités une autonomie qui dépasse largement les seuls aspects budgétaires, elle procède de la même finalité. Elle souligne en effet l'obligation de transparence de l'information financière, tant au sein des établissements que vis-à-vis de l'extérieur. En outre, « les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes » (article L. 712-9 du code de l'éducation).

La réflexion sur le sens de l'action publique passe par l'explicitation des enjeux, l'énoncé des finalités poursuivies, la formalisation de la stratégie mise en œuvre et la détermination des objectifs des politiques publiques. Le besoin de visibilité requiert en outre de s'inscrire dans la pluriannualité.

La LOLF conforte cette ambition, en hissant au niveau législatif l'obligation d'instituer un débat d'orientation budgétaire au Parlement. S'agissant des universités, le décret d'application de la loi LRU arrête le principe d'un « débat en conseil d'administration sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels en cours et envisagés ». La loi LRU elle-même ouvre à l'article 18 une perspective pluriannuelle : elle inscrit l'obligation de prévoir dans le cadre du contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'État, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'État.

Dans ce schéma, les acteurs précisément identifiés s'engagent sur des objectifs à atteindre. À cette fin, ils doivent bénéficier d'une réelle capacité d'action opérationnelle, grâce à la déconcentration des décisions de gestion et d'adaptation de leurs moyens d'action. Ce schéma repose donc sur la combinaison de deux notions : d'une part, la liberté de gérer les moyens alloués, d'autre part, la responsabilité, qui consiste à rendre compte du résultat de son activité et de ses dépenses.

Dans le cadre de l'autonomie accrue, le conseil d'administration de l'université prévoit « les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et les autres missions qui peuvent être confiées à ces personnels ». En outre, le président peut créer des dispositifs d'intéressement et introduire une modulation des primes versées aux personnels. Le recrutement de contractuels enseignants et non enseignants de catégorie A ainsi que l'emploi étudiant sont assouplis. Enfin, le recrutement des enseignants-chercheurs obéit désormais aux comités de sélection institués au sein de l'établissement ; le président dispose d'un droit de refus motivé d'affectation des enseignants-chercheurs dans son université.

Le principe de gestion par la performance implique une évolution vers une gestion fonctionnelle, par activités et métiers, et vers la définition de politiques de rémunération plus incitatives, reposant sur le mérite et la modulation des rémunérations plutôt que sur la forfaitisation des primes. L'obligation de rendre compte de ses résultats est également consacrée par la loi LRU.

Par souci d'éviter les écueils qui ont causé la perte de la méthode de rationalisation des choix budgétaires dans les années 1970, les réformateurs de la gestion publique ont bien pris soin, dans le cadre de la LOLF, de ne faire aucun lien automatique entre la performance réalisée par le service et les moyens qui lui sont alloués. Cependant, l'esprit de la réforme de la gestion publique est bien de dépasser le seul financement à l'activité, calculé à partir de déterminants purement quantitatifs. L'objectif est d'inciter les établissements à améliorer leurs résultats en termes d'insertion professionnelle et de compétitivité de la recherche.

Les nouveaux modes de gestion par la performance

La LOLF promeut de nouveaux modes de gestion orientés vers les résultats. Trois évolutions majeures caractérisent l'esprit de la loi LRU : la nouvelle gestion des emplois dominée par le pilotage de la masse salariale, le renforcement de l'efficacité de la chaîne de la dépense, la rénovation des outils budgétaires et comptables ainsi que la prise en charge par des systèmes d'information.

La réforme de la gestion des emplois est indispensable au sein des établissements d'enseignement supérieur. La LOLF remplace le dispositif de l'ordonnance de 1959, fondé sur une autorisation des flux d'emplois par un plafond global exprimé en stock d'équivalents temps plein (ETP) correspondant au nombre réel des emplois rémunérés. Le critère de la rémunération et du financeur l'emporte sur la notion de statut et celle de corps qui fondaient l'autorisation de la dépense de personnel.

La loi LRU fait également de la maîtrise de la masse salariale une de ses priorités. Le montant global de la dotation de l'État distingue les montants affectés à la masse salariale, limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer, des autres crédits. Tant pour ce qui concerne la LOLF que la loi LRU, le Parlement a introduit la limitation de la masse salariale par souci de contenir le volume de l'emploi public. S'agissant des universités, il a ajouté une disposition tendant à limiter le pourcentage maximal de la masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels sur ressources propres. L'obligation de suivi des emplois portant sur les seuls emplois rémunérés par l'État a été enrichie d'une obligation de suivi des emplois sous la forme du plafond des emplois rémunérés par l'établissement.

Au total, dans le cadre de l'autonomie accrue, les universités bénéficiant des compétences élargies arrêteront en conseil d'administration le plafond global de leurs emplois tous financements confondus. La « soutenabilité »

budgétaire de ce plafond global sera vérifiée par l'autorité chargée du contrôle budgétaire. L'université devra faire la preuve de sa capacité à maîtriser, avec ses ressources disponibles et raisonnablement prévisibles compte tenu de l'évolution des autres charges, l'incidence financière de ses décisions de gestion. Par ailleurs, l'État s'assurera que la dépense salariale de l'établissement n'excède pas le plafond de masse salariale autorisé par le décret financier.

Pour les universités qui seront passées au budget global, à condition de respecter le principe de l'équilibre du budget entre sections confirmé par le décret du 27 août 2008 relatif au nouveau régime budgétaire et financier des universités, le conseil d'administration de l'établissement pourra faire jouer la fongibilité entre les trois enveloppes (masse salariale, fonctionnement, investissement), en cours d'année, dans le cadre de décisions budgétaires modificatives (DBM). Il pourra en tirer les conséquences sur le plafond global d'équivalents temps plein, dans la limite du respect de la masse salariale financée par l'État et du plafond d'emploi lui étant associé.

La rénovation de la « chaîne de la dépense » doit encore contribuer à améliorer l'efficacité des services, en définissant un nouveau dispositif des contrôles donnant corps à la responsabilité des gestionnaires, tout en rendant plus fluide l'exécution de la dépense. Le passage à la démarche d'analyse des processus est rendu nécessaire sous l'effet de la réduction du volume des emplois et de l'adossement de cette démarche de rationalisation aux systèmes d'information. Moins soucieuse du respect de la norme que la procédure, l'analyse des processus privilégie l'entrée par les activités et le rôle des acteurs au sein des services.

La mise en œuvre de nouveaux modes de gestion orientés vers la performance passe enfin par la rénovation des outils budgétaires et comptables. À côté de nouveaux « objets » budgétaires définissant le cadre de gestion rénové, les apports de la comptabilité sont importants et contribuent aux deux objectifs énoncés précédemment. Enfin, tant la LOLF que la loi LRU distinguent une nouvelle dimension du contrôle : la certification des comptes dont l'exercice est confié, dans le cas de l'État, à la Cour des comptes et, dans le cas de l'établissement public d'enseignement supérieur, à un commissaire aux comptes.

En somme, la réforme du cadre budgétaire est la condition nécessaire, mais non suffisante, de la modernisation de la gestion publique. Au-delà du volume des moyens alloués, la LOLF comme la loi LRU bousculent les pratiques, les mentalités et les cultures. Tout particulièrement, le sujet du déploiement des nouveaux modes de gestion dans les services commence à être appréhendé par les équipes de direction des universités à la hauteur des enjeux qu'il représente.

Les points forts de la méthodologie

Dès la promulgation de la loi du 10 août 2007 et pour accompagner les établissements dans leur passage à l'autonomie, la ministre a demandé que chaque université volontaire pût bénéficier d'un audit préalable à l'acquisition des compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. L'objectif des audits était double : d'une part, aider les universités candidates à évaluer leur degré de préparation en élaborant un diagnostic de leur situation et leur proposer un plan d'action correspondant aux changements nécessaires ; d'autre part, éclairer dans leur prise de décision le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le ministre chargé du budget, dont l'accord est requis par la loi sous la forme d'un arrêté conjoint approuvant la délibération du conseil d'administration de l'université qui demande à bénéficier des responsabilités et des compétences élargies.

Ainsi, il a été décidé d'élaborer un « cahier des charges de l'autonomie », qui recense quatorze critères couvrant les quatre domaines de la gestion et sur la base desquels est appréciée la capacité de l'université à exercer de nouvelles compétences. Il distingue deux niveaux d'exigence : les actions prioritaires à conduire en préalable à l'acquisition des compétences de gestion et les actions pouvant être mises en œuvre progressivement pour tirer pleinement parti de la réforme.

La gestion des ressources humaines

Le cahier des charges de l'autonomie retient trois prérequis au transfert des compétences en matière de gestion des ressources humaines : être capable d'assurer la paye des personnels dont la masse salariale aura été transférée sur le budget de l'université, s'être doté de capacités de pilotage de la masse salariale et de capacités de pilotage des emplois.

S'agissant du premier critère, il revient aux universités de sécuriser le processus de paye, en garantissant la fiabilité des données. Il leur revient également d'établir un plan prévisionnel de trésorerie et de suivre l'évolution infra-annuelle de la trésorerie au cours de l'exécution de la gestion.

S'agissant du deuxième critère, l'audit doit vérifier que l'université a bien la capacité de respecter le plafond de masse salariale fixé, grâce à une maîtrise correcte de la technique salariale. L'université doit également être en mesure d'évaluer l'incidence financière à moyen terme des décisions de gestion prises en matière de ressources humaines et de développer une gestion annuelle et pluriannuelle de la masse salariale.

Pour tirer pleinement parti de la réforme en matière de gestion des ressources humaines, les universités seront amenées à définir leurs besoins de recrutement en fonction de leurs priorités dans les domaines de la formation et de la recherche, qui constituent le cœur même de leur métier.

Le domaine budgétaire et financier

Dans le domaine budgétaire et financier, le cahier des charges identifie quatre conditions devant être satisfaites préalablement à l'acquisition du budget global. Tout d'abord, l'établissement doit disposer d'une procédure d'allocation des crédits lui permettant de mobiliser ses marges de manœuvre. Le deuxième critère porte sur l'optimisation de l'exécution budgétaire au cours de la gestion annuelle et sur la capacité de l'université à redéployer des moyens de manière infra-annuelle. L'horizon annuel étant limité, l'université doit pouvoir faire la preuve de ses capacités de projection pluriannuelle : c'est l'objet du troisième critère. Cette traduction pluriannuelle des engagements de l'établissement figurera dans le volet financier du contrat d'établissement passé avec l'État. Enfin, un diagnostic de la qualité des comptes de l'établissement est également exigé.

La gestion immobilière

Cette compétence est optionnelle et ne s'inscrit dans aucun calendrier. Le cahier des charges retient trois prérequis. L'université doit avoir inscrit sa politique immobilière dans un schéma directeur et défini une programmation pluriannuelle ; elle doit disposer d'une bonne connaissance de son inventaire et avoir remis à niveau sa comptabilité patrimoniale pour pouvoir supporter la charge financière du renouvellement des biens. Enfin, la fonction immobilière doit d'ores et déjà être structurée pour être capable de mettre en œuvre la politique immobilière de l'établissement.

Les systèmes d'information et de pilotage

Le volet des systèmes d'information et du pilotage de la gestion est totalement transverse aux trois domaines de gestion touchés par la loi LRU. Les systèmes d'information sont structurants ; leur qualité, leur fiabilité et leur exhaustivité conditionnent le respect de bon nombre de préalables fixés par le cahier des charges en matière financière, immobilière ou dans la gestion des ressources humaines. Celui-ci demande que les différents systèmes d'information soient mis en cohérence au sein d'un schéma directeur informatique, harmonisant les référentiels et homogénéisant l'utilisation des applications.

Le dispositif de pilotage doit permettre à l'établissement à la fois de fonder ses décisions stratégiques et de rendre compte à la tutelle de l'utilisation des financements attribués pour conduire les politiques publiques qui lui sont confiées. Le dispositif d'audit interne, exigé par le cahier des charges, doit permettre à l'université de maîtriser la qualité de ses processus de gestion et de mettre en place les contrôles internes nécessaires pour prévenir et contenir les risques. Sur l'ensemble du domaine de la gestion, le cahier des charges réserve une place particulière à l'amélioration des compétences des agents et à la nécessaire acquisition de capacités d'expertise sur les nouveaux segments des métiers de la gestion, lesquelles passent par la mise en place de plans de formation et par le renforcement de l'encadrement.

Dans ce contexte, dix-huit universités ont été retenues par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et du budget pour passer aux compétences élargies au 1^{er} janvier 2009 et trente-neuf établissements d'enseignement supérieur, dont trente-trois universités, au 1^{er} janvier 2010. Parmi les établissements dont l'acquisition des compétences est différée, certains ont souhaité repousser le calendrier bien que l'audit ait été favorable au transfert; d'autres doivent mettre en œuvre un plan d'action préalable à l'acquisition des compétences.

L'autonomie des universités : des enjeux de court et moyen termes

La maîtrise des opérations de paye, de la masse salariale et du budget

L'acquisition des responsabilités et compétences élargies appelle, dans les universités, des évolutions qui relèvent d'échelles de temps différentes.

Le premier effet direct de l'accès des universités aux responsabilités et compétences élargies réside dans le transfert de la masse salariale des personnels titulaires affectés dans ces établissements. Ce transfert a pour premières conséquences :

- d'augmenter, en moyenne, d'un facteur deux à trois le montant total de leur budget;
- de donner aux universités la responsabilité des opérations de paye de leurs personnels titulaires là où elles ne sont responsables, jusqu'alors, que des opérations de préliquidation de cette dernière et des opérations de paye de leurs personnels contractuels;
- de porter le taux de rigidité de leur budget d'un taux moyen de 20 à 30 % à un taux qui s'établira, selon les établissements, de 70 à 80 %.

C'est à l'aune de ces premières évolutions que risque d'être jugée l'efficacité de mesures prévues par la loi LRU. En effet, c'est à court terme, à travers la responsabilité d'un budget que sera appréciée la capacité des universités nouvellement autonomes à construire leur avenir, avant même que les effets de fond de la réforme ne se fassent sentir.

Ces évolutions majeures appellent des mesures de gestion et de prévention des risques adaptées.

La gestion de la masse salariale

La réussite du transfert de la paye des personnels titulaires constitue le premier enjeu, crucial, de la mise en œuvre par les universités des compétences

élargies. L'inspection générale a pu mesurer que cette opération reposait de fait sur quelques prérequis incontournables.

Les universités auditées consacrent une part significative de leurs ressources humaines à la gestion administrative et financière de leurs personnels. En revanche, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est encore peu développée. Du dispositif de gestion entièrement centralisé au sein d'une direction des ressources humaines centrale (DRH) au dispositif de gestion administrative et financière entièrement déconcentré dans les composantes, tous ces cas de figure ont été rencontrés. Si une organisation plus décentralisée permet de rapprocher les niveaux de gestion des personnels, elle peut présenter l'inconvénient de générer des procédures divergentes en cas d'insuffisance de coordination exercée par le niveau central. Elle est source de difficultés supplémentaires dès lors qu'il s'agit de prendre en charge de nouvelles opérations de gestion.

Les établissements ont souvent fait le choix de distinguer dans les organigrammes du service des ressources humaines les entités chargées des différents personnels : or le transfert de la masse salariale des personnels titulaires aux établissements a, de fait, pour conséquence de supprimer les différences qui existaient, en matière de gestion financière, entre personnels titulaires et contractuels.

C'est donc à un triple besoin que sont confrontées les universités auditées :

- rééquilibrer les moyens consacrés à la gestion des ressources humaines entre le niveau central et les composantes ;
- faire émerger ou renforcer les pôles « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » et « pilotage de la masse salariale et des emplois » ;
- réorganiser la DRH, en privilégiant la gestion intégrée des personnels et en abandonnant la distinction entre personnels titulaires et contractuels.

Les audits ont également mis en évidence la relative faiblesse des systèmes d'information « ressources humaines » (SIRH) développés par les universités.

Outre le fait que le système d'information se trouve fragilisé par la complexité des organisations mises en place, les applications informatiques disponibles ne permettent pas toujours d'appréhender l'ensemble des aspects de la gestion des ressources humaines. Il n'est pas rare de constater que certaines fonctionnalités ne sont pas activées par les établissements ou ne sont pas utilisées par leurs composantes.

Au-delà des opérations de paye, les informations sont rarement exhaustives et nuisent, de ce fait, à la construction d'une politique de gestion des ressources humaines (GRH). Ainsi, les informations relatives à l'affectation des personnels dans les services des composantes et dans les unités de recherche font assez rarement l'objet de l'attention à laquelle elles pourraient prétendre. Le suivi des activités d'enseignement des enseignants-chercheurs

et des enseignants est encore trop souvent insuffisant et faiblement articulé avec la politique de formation et son pilotage.

Les universités auditées n'ont pas encore mis en place de contrôle qualité sur les données figurant dans leur système d'information et notamment leur SIRH. Cette démarche est pourtant indispensable à la construction d'un dispositif de pilotage de la fonction RH.

Cependant, il convient de noter que les informations disponibles commencent à être utilisées par les universités, qui produisent des bilans sociaux ou des enquêtes « fonctions » permettant d'analyser l'utilisation de leurs ressources en personnel BIATOSS (bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers de service et de santé) et d'établir des ratios d'efficience préalables à un meilleur arbitrage des moyens disponibles.

La prise en charge de la paye des personnels titulaires par les universités bénéficiant des responsabilités et compétences élargies nécessite que ces dernières établissent un scénario « paye » qui, tenant compte des impératifs techniques et des outils disponibles, leur permette de faire face à leurs nouvelles obligations dès l'acquisition de ces compétences.

L'état actuel de développement des produits de gestion ne garantit pas aux établissements concernés qu'ils pourront traiter dans de bonnes conditions la paye de leurs personnels contractuels. La majorité des universités concernées par le passage à l'autonomie se prépare donc à maintenir, en contradiction avec le décret budgétaire, un dispositif dual qui privilégierait la paye à façon *via* les trésoreries générales pour leurs personnels titulaires et un dispositif interne pour leurs personnels contractuels.

Aucune des universités auditées en 2008-2009 ne maîtrisait encore, faute d'outils adaptés, l'exercice délicat qui consiste à modéliser les évolutions des masses salariales liées aux mécanismes classiques de type GVT (glissement-vieillesse-technicité), mais également les évolutions liées aux décisions de repyramidage que les universités pourraient être amenées à prendre assez rapidement, si elles souhaitent tirer parti des marges de manœuvre que leur confère la loi LRU.

Le suivi de l'exécution budgétaire infra-annuelle

Si le transfert de la masse salariale des personnels titulaires apparaît comme une des premières opérations devant être maîtrisée et contrôlée, la progression très significative du montant et du taux de rigidité des budgets des établissements concernés rend impératif un meilleur suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire.

L'élaboration du budget, d'une part, et la qualité de la prévision budgétaires, d'autre part, nécessitent d'être améliorées dans la plupart des établissements auditées. Ces procédures donnent néanmoins lieu à un dialogue avec les instances et les composantes des établissements. Le débat précédant l'adoption du compte financier permet dans quelques universités, au demeurant

peu nombreuses, de reprendre la discussion budgétaire. Force est cependant de constater que dans la quasi-totalité des établissements audités, il n'existe pas ou peu de procédures de suivi de l'exécution budgétaire.

L'absence ou l'insuffisance de pilotage budgétaire infra-annuel, combinée à une relative difficulté à se doter de plans pluriannuels d'investissement et à définir des tranches annuelles de crédits correspondant effectivement aux opérations pouvant être réalisées au cours de l'exercice, contribue à limiter les marges de manœuvre des établissements.

Enfin, il convient de noter que si, globalement, les procédures d'exécution des dépenses sont formalisées dans les universités visitées, il en est rarement de même s'agissant des recettes, ce qui n'est pas sans risque pour l'équilibre financier des établissements.

Les marges de manœuvre à conquérir

Les universités consacreront l'année durant laquelle elles accèdent aux compétences élargies à l'apprentissage de nouvelles procédures de gestion. Leur action sera principalement tournée vers la maîtrise des opérations de paye et le respect des plafonds d'emplois et de masse salariale. Elles devront parallèlement mettre en œuvre les dispositifs leur permettant de tirer progressivement le meilleur parti des marges de manœuvre que leur confère la loi LRU.

La construction d'une véritable politique budgétaire

La première priorité mise en évidence par les missions d'audit consiste, pour les établissements, à faire de leur budget la traduction de leurs orientations et de leurs projets en matière de formation et de recherche. En effet, le budget est rarement perçu comme un outil stratégique reflétant et explicitant les choix des universités. La lettre de cadrage budgétaire se limite trop souvent à la définition d'un cadre technique de préparation du budget. Elle se borne en général à préciser le calendrier budgétaire, à souligner quelques points de progrès que l'université se doit de rechercher et à indiquer les évolutions souhaitables en matière d'architecture budgétaire. En revanche, ce type de document ne propose que rarement une mise en perspective du cadre économique, un rappel des grandes masses en jeu dans cet exercice, une analyse des contraintes et des évolutions et, enfin, un éclairage de l'exercice budgétaire à venir, par une analyse des exécutions budgétaires passées et par la mise en évidence des opérations restant à réaliser. La capacité des établissements à arbitrer la répartition de leurs moyens humains ainsi que celle de leurs crédits de fonctionnement et d'investissement entre leurs différents projets stratégiques, dépend de la qualité du débat d'orientation budgétaire.

Une mauvaise appréciation des moyens devant être affectés à telle ou telle fonction ou à tel ou tel projet a immédiatement des conséquences

en termes de capacité d'intervention des établissements. Ainsi, il n'est pas rare de rencontrer des établissements procédant à des ouvertures de crédits sans prendre véritablement en compte le niveau de dépenses réel engagé lors des exercices antérieurs et qui augmentent de manière très significative les sommes inscrites à leur budget en cours d'année par l'adoption de DBM. Même si, globalement, le nombre de DBM adoptées a eu tendance à diminuer ces dernières années, ce schéma conduit à produire un compte financier dans lequel les montants réalisés sont souvent bien inférieurs aux prévisions budgétaires initiales.

Dans ce cadre, l'inspection générale considère qu'une attention particulière doit être apportée à l'évaluation des charges de personnels contractuels. L'intégration dans le budget des établissements de la masse salariale des personnels titulaires renforce bien évidemment la nécessité d'évaluer au plus près les crédits nécessaires.

Une attention comparable doit aussi être portée à la gestion des ressources affectées, issues des contrats et des conventions passés avec des tiers. L'inscription au budget de ce type de ressources correspond à l'estimation des restes à dépenser sur les opérations engagées, d'une part, des recettes à percevoir sur ces mêmes opérations, d'autre part. Il n'est pas rare de constater que ces inscriptions ne reposent sur aucune estimation des échéances réelles de dépenses.

La faiblesse relative de la qualité de la prévision budgétaire se traduit par de très fortes fluctuations au cours des différentes étapes du processus budgétaire. Elle génère pour les conseils d'administration de réelles difficultés d'appréciation de l'équilibre économique des universités et des marges de manœuvre réelles dont elles disposent.

Les audits ont également mis en évidence le fait que la complexité des architectures budgétaires constituait un frein à la lisibilité des budgets et à l'optimisation des moyens disponibles. En effet, et même si certaines universités ont mené un travail intéressant de clarification de leur arborescence budgétaire, les inspecteurs généraux ont été encore trop souvent confrontés à des budgets comportant entre vingt et trente unités budgétaires, déclinées en plusieurs centaines de centres de responsabilités.

Une telle dispersion, qui traduit la volonté de chacun de s'approprier définitivement « ses moyens », a pour conséquence directe une dispersion totale des capacités d'intervention de l'établissement. Dans le même ordre d'idées, certaines universités développent encore une politique de réouverture quasi automatique des reports sur l'exercice suivant et de suivi individualisé des réserves par composantes. Elles peinent à dégager des sommes qui leur permettraient d'accélérer la réalisation d'opérations structurantes dont le financement n'est pas totalement bouclé ou d'obtenir par effet de levier des financements complémentaires. D'autres établissements, au contraire, ont institué des procédures d'arbitrage des reports de crédits et procèdent à une gestion globale des réserves.

L'amélioration de la fonction financière

Les moyens humains consacrés par les universités auditées à la fonction financière sont importants. La quasi-totalité a fait le choix d'une gestion déconcentrée, le degré de déconcentration variant selon l'établissement et les fonctions considérées. Ces modes d'organisation complexes génèrent des coûts de fonctionnement humains élevés, lesquels se traduisent par une efficacité toute relative dans bon nombre de structures, au détriment de l'exercice des fonctions stratégiques. Il en résulte un amalgame entre, d'une part, l'organisation budgétaire des établissements et, d'autre part, l'organisation technique de la gestion des unités budgétaires et des centres de responsabilité.

Les initiatives prises par certaines universités, qui visent à créer des pôles financiers communs à plusieurs composantes, lesquels travaillent en étroite collaboration avec les services financiers centraux et l'agence comptable, doivent être encouragées. Les économies de moyens ainsi générées permettront de renforcer les fonctions qui sont encore peu développées au sein des universités et qui touchent à l'analyse budgétaire, au suivi infra-annuel de son exécution et au contrôle de gestion, toutes fonctions qui permettent de disposer de meilleurs outils de pilotage. Un autre axe de progrès, proposé afin d'optimiser les marges de manœuvre des établissements, vise à engager ou à poursuivre l'évolution des modes de répartition interne des moyens entre les composantes.

Optimiser la construction du budget, améliorer la qualité de la prévision budgétaire, resserrer l'arborescence budgétaire et formaliser les procédures d'élaboration du budget sont autant de préconisations formulées visant à offrir aux équipes de direction les éléments de pilotage fiables et les moyens d'intervention que nécessite la prise en charge d'un budget global. Ces moyens d'intervention seront d'autant plus efficaces qu'ils seront alloués à partir de modalités de répartition internes rénovées : le plus souvent, les moyens sont répartis entre les composantes en fonction de dotations strictement « critérisées », calculées notamment sur la base du nombre d'étudiants accueillis, des surfaces affectées ou sur celle de la dotation de l'année précédente. Dans certaines universités, la répartition des moyens entre composantes se fait de manière cloisonnée par grands types de dépenses tout au long de l'année, rendant impossible toute vision consolidée des moyens alloués.

Il convient de saisir les opportunités, d'une part, de la mise en place d'un budget global intégrant la masse salariale des personnels, d'autre part, de la réforme du dispositif de répartition des moyens SAN REMO¹ engagée par la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGSIP). L'objectif est de construire un véritable dialogue de gestion avec les composantes des établissements. Ces derniers gagneraient

1. Introduit en 1994, le système San Remo (système analytique de répartition des moyens) était initialement basé sur une logique d'analyse des coûts et des taux d'encadrement moyens constatés par filière de formation.

à asseoir ce dialogue de gestion sur quelques idées simples qui constituent cependant des évolutions sensibles de leurs modes de fonctionnement :

- le dialogue de gestion doit s'appuyer sur une vision globale incluant masse salariale, crédits de fonctionnement et crédits d'investissement, puisqu'à un horizon de cinq ans, toutes les universités sont appelées à maîtriser simultanément ces trois leviers ;
- les crédits correspondant à la masse salariale des personnels titulaires doivent être gérés au niveau central des établissements, car c'est à ce niveau qu'il doit être décidé de l'utilisation des marges de manœuvre et des modalités d'utilisation des emplois vacants ;
- la part des moyens répartis sur critères doit être progressivement réduite et les modes de financement liés à la performance développés ;
- le dialogue de gestion doit porter sur l'ensemble des ressources des composantes et non sur les seuls moyens ayant vocation à être répartis par l'université.

La visibilité pluriannuelle des activités des universités

Les universités vont bénéficier, grâce aux dispositions de la loi du 10 août 2007, d'une plus grande autonomie dans la gestion de leurs moyens. Les choix qu'elles seront amenées à opérer entre crédits de fonctionnement, de personnels et d'investissement produiront, pour certains d'entre eux, des effets limités à l'exercice budgétaire considéré, pour d'autres des effets qui les engageront durablement. Appartiennent incontestablement à cette seconde catégorie les décisions modifiant la structure des emplois, augmentant la masse salariale à travers des recrutements de personnels ou programmant des investissements importants sur plusieurs exercices. Face à cette évolution, les universités doivent développer leur capacité à mesurer les effets de leurs décisions sur plusieurs années et améliorer la visibilité pluriannuelle de leurs activités. La quasi-totalité des universités dont les modalités de fonctionnement ont été analysées ne disposent pas de tels outils d'analyse et de programmation. Parmi ces outils, il convient de citer un programme pluriannuel d'investissement ; un schéma directeur immobilier ; un schéma directeur des systèmes d'information ; un plan de l'emploi scientifique et la contractualisation avec l'État et les établissements publics scientifiques et techniques (EPST).

La gestion des ressources humaines

La loi LRU apporte des innovations majeures dans le domaine de la gestion des ressources humaines, qu'il s'agisse de la capacité, à travers le transfert de la masse salariale des personnels titulaires, à adapter la structure et le niveau des emplois, de la possibilité élargie de recruter des enseignants contractuels, des responsabilités confiées aux présidents d'université et aux conseils d'administration en matière de politique indemnitaire et d'intéressement ou encore de l'exercice du droit de veto sur les nominations ou de la réforme du mode de recrutement des enseignants-chercheurs.

Les missions d'audit ont pu constater que l'état de développement des politiques de gestion des ressources humaines était variable d'une université à l'autre mais, le plus souvent, insuffisant. Or la gestion des ressources humaines constitue le levier principal de la construction d'universités plus autonomes et plus efficaces. Ainsi, la capacité d'adapter au mieux la structure des emplois et la politique de recrutement aux besoins des établissements constitue le défi majeur des prochaines années.

Dans ce domaine, les situations observées par l'inspection générale sont également très variables. Elles ont cependant en commun le fait de s'inscrire dans un cadre annuel plutôt que dans une dimension de moyen terme.

■ *Les emplois enseignants*

S'agissant des emplois d'enseignants-chercheurs et d'enseignants, beaucoup d'universités auditées ont construit des dispositifs d'arbitrage des emplois vacants et des demandes de création. La réflexion est, la plupart du temps, adossée à une commission des emplois, associant représentants du conseil d'administration, du conseil scientifique et, selon des modalités variables, des composantes. La plupart des établissements disposent d'informations sur les taux d'encadrement, sur les résultats des campagnes de recrutement précédentes et sur les besoins du secteur recherche pour prendre leurs décisions.

Les établissements qui ont le plus avancé dans cette direction redéployaient en moyenne 20 à 30 % de leurs emplois vacants. La logique voudrait que ceux d'entre eux qui disposent, historiquement, des taux d'encadrement les plus favorables aient plus de facilité à procéder à ces redéploiements que les universités sous-dotées. À l'inverse, d'autres, sous-dotés, mènent des politiques actives de gestion de leurs emplois.

Des traits généraux communs ressortent néanmoins de la plupart des audits :

- les redéploiements, lorsqu'ils existent, sont traités, année par année, sans réflexion prospective. Si certaines décisions s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, elles ne relèvent pratiquement jamais de l'application d'un plan de l'emploi scientifique ;
- les redéploiements sont réalisés à l'intérieur de catégories d'emplois bien définies. Les décisions de transformation d'emplois d'enseignants en emplois BIATOSS sont extrêmement rares ;
- le critère recherche est, s'agissant des universités scientifiques, prépondérant par rapport au critère formation.

Cette situation incite à penser qu'un certain nombre d'universités devraient être en mesure d'utiliser dans, des délais assez courts, les possibilités offertes par les responsabilités et les compétences élargies. La gestion des emplois enseignants doit, pour porter pleinement ses fruits, reposer sur une vision prospective des besoins et des priorités. Elle doit également être porteuse d'efficience, car la capacité à dégager des marges de manœuvre financières est directement corrélée à la capacité des établissements à apprécier

au plus juste leurs besoins et à maîtriser le coût de leur offre de formation, ce que peu d'entre eux savent faire, faute d'utiliser des outils adaptés.

Les missions d'audit se sont plus particulièrement intéressées aux opérations de recrutement des enseignants-chercheurs qui présentent un intérêt stratégique pour les universités. La création récente et la mise en place d'un nombre limité de comités de sélection en 2008 n'ont pas permis de porter une appréciation sur les effets de ces nouveaux modes de recrutement. La quasi-totalité des établissements visités ont opéré leurs recrutements sur la base des travaux des commissions de spécialistes classiques.

■ *Les emplois BIATOSS*

Paradoxalement, la plupart des universités sont moins avancées en matière de gestion dynamique des emplois BIATOSS. Peut-être faut-il y voir les effets d'une sous-dotatation chronique des établissements en la matière. Pourtant, les enjeux stratégiques et économiques sont les mêmes que pour les emplois enseignants.

Pour l'inspection générale, cette situation s'explique assez souvent par l'insuffisance de volonté politique des équipes de direction qui hésitent à ouvrir un chantier qu'elles savent délicat. Elle s'explique également par un manque d'outils permettant d'objectiver la prise de décision. Si la plupart des universités auditées se sont dotées d'une enquête « fonctions », permettant de décrire assez finement la façon dont elles répartissent leurs ressources humaines BIATOSS entre les grandes fonctions supports de l'établissement, il est cependant regrettable que cet outil ne soit pas utilisé par tous les établissements. Peu d'universités croisent ces informations précieuses avec des critères d'activité, afin de disposer de ratios d'efficacité permettant de bâtir une politique de gestion des emplois BIATOSS.

Cet enjeu apparaît majeur dans le contexte des compétences élargies. Cependant, les universités devront à l'avenir supporter seules les conséquences financières de leurs décisions sur leur masse salariale et leur budget.

■ *L'exigence d'une régulation collective*

La loi LRU ouvre des perspectives aux établissements en autorisant ces derniers à différencier les niveaux de rémunération et les obligations de service de leurs personnels.

Ces éléments de différenciation vont créer, à statut équivalent, des situations très contrastées. Pour que ces nouvelles règles de gestion soient acceptées par les communautés universitaires, il est indispensable que les critères utilisés soient établis dans la concertation et connus de tous. La création des comités techniques paritaires d'établissement (CTP) y contribuera en organisant un débat sur les caractéristiques générales des dispositifs retenus, mais c'est à un autre niveau que devra s'opérer la gestion de ces dispositifs.

Certains établissements ont déjà anticipé les dispositions de la loi et créé des dispositifs d'allègement des services d'enseignement. Cependant, les dispositifs construits reposent rarement sur des outils de gestion solides. Le développement de cadres de concertation et de régulation des politiques et des dispositifs de gestion des ressources humaines est alors recommandé. C'est également dans ce cadre que devrait s'inscrire le chantier de l'évaluation des enseignants.

La capacité de pilotage

Les universités pourront d'autant mieux tirer parti des marges de manœuvre qui leur sont offertes et sur lesquelles elles pourront s'appuyer pour arrêter leurs décisions, sur des données objectives issues de systèmes d'information performants et de prospective qu'elles doivent renforcer.

■ *Les systèmes d'information*

Les audits réalisés en 2007-2008 permettent de mettre en évidence des caractéristiques communes à la quasi-totalité des universités visitées :

- des systèmes d'information construits par ajouts successifs de briques applicatives acquises sans véritable plan d'ensemble et généralement peu interfacées ;
- une absence de schéma directeur des systèmes d'information, privant les établissements de toute perspective en la matière ;
- une confusion entre les rôles respectifs de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des systèmes d'information ;
- des manques fonctionnels importants tels que la gestion du patrimoine immobilier et celle des activités de recherche et de valorisation ;
- des fonctionnalités qui ne sont pas implantées par les universités ou qui sont utilisées de manière très hétérogène par les différentes composantes des établissements, ce qui rend inutilisables les données produites à des fins de pilotage ;
- des modalités de conduite de projets limitées aux services informatiques et aux principaux services centraux, et qui n'associent pas les différents représentants de la communauté universitaire ;
- une qualité des données figurant dans les systèmes d'information insuffisamment contrôlée ;
- une sécurité des systèmes d'information nécessitant d'être renforcée.

Les moyens humains que les universités consacrent à la fonction informatique varient de quelques équivalents temps plein (ETP) à plus de 150. D'une manière générale, les services informatiques n'ont qu'une faible connaissance des fonctions remplies par les informaticiens affectés dans les composantes ou les unités de recherche et une méconnaissance totale des moyens affectés dans ces laboratoires par les EPST.

Les universités candidates à l'exercice des compétences élargies ont pris conscience de ces différentes lacunes et ont, pour la plupart d'entre elles,

engagé des actions correctrices. Le choix des applications informatiques semble également faire l'objet d'une attention plus prononcée.

Mais la qualité des systèmes d'information ne se limite pas à l'efficacité des procédures de fonctionnement des établissements, elle a également une influence directe sur la fiabilité des indicateurs qui sont produits en appui au pilotage des universités.

■ *Les outils de pilotage*

La notion de pilotage des établissements recouvre des réalités différentes. Elle traduit à la fois la capacité des équipes de direction à conduire le projet d'établissement et la politique de formation et de recherche, à définir les modalités de concertation et de travail avec les personnels et diverses composantes, à diriger les équipes et à définir les processus de prise de décision. La notion de pilotage recouvre également la production d'éléments d'analyse et d'indicateurs, sur lesquels les établissements se fondent pour mesurer leurs résultats et les procédures de contrôle de gestion et d'audit interne.

Peu d'universités ont fait le choix de se doter d'un projet d'établissement à moyen terme dépassant l'horizon du contrat quadriennal et des seules opérations soutenues et financées par l'État. La plupart d'entre elles ont plutôt opté pour l'expression de leurs choix stratégiques dans leurs contrats quadriennaux successifs. Cependant, la montée en puissance observée à l'occasion des audits des politiques de site, menées notamment à travers les pôles d'enseignement supérieur et de recherche, laisse à penser que c'est à un niveau distinct du contrat quadriennal que pourrait se poser la question de la préparation de plans stratégiques de site.

Toutes les universités ont organisé des dispositifs de concertation interne. Ces différentes instances, qui se traduisent inévitablement par un alourdissement des procédures, permettent néanmoins d'associer la communauté universitaire à la préparation des décisions les plus importantes. C'est là un cadre intéressant, apte à faciliter l'évolution leurs modes de fonctionnement.

Si les universités accordent une réelle attention au travail collectif à travers leurs diverses commissions, les cadres administratifs des services centraux et des composantes ne disposent que rarement de lettres de mission qui permettraient pourtant de mieux décrire les moyens mis à leur disposition et de déterminer les indicateurs de mesure des résultats attendus. De même, le management par projet, bien adapté à la nature des défis que les établissements d'enseignement supérieur doivent relever, est encore peu développé.

■ *Les indicateurs de performance*

Les capacités de pilotage des établissements se développent rapidement : les structures chargées de les déployer répondent aux nombreuses enquêtes statistiques auxquelles les universités se soumettent et produisent des

indicateurs divers et variés. Nombre d'établissements ont fait de véritables efforts afin de définir des indicateurs de suivi de leurs activités. Il en résulte néanmoins un nombre trop important d'indicateurs de pilotage, difficiles à produire, peu exploités et dont la fiabilité est aléatoire.

Le pilotage des établissements ne pourra progresser qu'au prix d'une sélection et d'une rigueur plus marquées dans le choix des indicateurs ainsi que dans leurs modalités de calcul.

Cependant le nombre des indicateurs de pilotage des équipes de direction doit être limité. À cette fin, l'inspection générale considère qu'il y a lieu de distinguer les indicateurs qui permettent de décrire le contexte dans lequel évoluent les établissements ou la nature de leur activité ; de suivre une activité ou le déroulement d'un projet qui ont vocation à être développés par les services qui en ont la charge et à être portés régulièrement à la connaissance des équipes de direction et enfin de mesurer les résultats, l'efficacité et la performance de la politique de formation et de recherche portée par les équipes de direction.

■ *Contrôle de gestion, contrôle qualité et audit interne*

Pour atteindre ces objectifs, les universités se doivent de renforcer leurs capacités d'analyse et de contrôle. En effet, la maîtrise de budgets sensiblement plus importants, la plus grande souplesse d'arbitrage entre les différents leviers d'intervention et la nécessité d'améliorer la qualité des données de pilotage rendent indispensables la montée en puissance à moyen terme des compétences des établissements en matière de contrôle de gestion, de démarche qualité, d'analyse des risques et d'audit interne.

La quasi-totalité des universités visitées bénéficie d'un contrôleur de gestion. Cependant, en raison d'une absence de cadrage politique des activités de ces derniers ou de l'absence d'outils informatiques adaptés, le contrôle de gestion se limite le plus souvent à l'exercice d'un contrôle budgétaire, au demeurant indispensable. La montée en charge progressive de la comptabilité analytique et du contrôle de gestion constitue une condition incontournable de la réussite de l'élargissement des compétences des universités. Enfin, l'inspection générale a mis en évidence l'absence totale de procédures d'audit interne au sein des établissements, pourtant indispensables à l'exercice d'une autonomie accrue.

Le patrimoine immobilier des universités

La dévolution du patrimoine immobilier

La possibilité ouverte par la loi de transférer aux universités la propriété de leur patrimoine immobilier répond à une demande exprimée de longue date par certaines d'entre elles. Pour autant, la dévolution du patrimoine n'est pas

une fin en soi. Elle ne trouve son sens qu'en tant qu'instrument au service des missions des établissements. La dévolution du patrimoine répond également à des contraintes techniques très fortes. Enfin, elle s'inscrit dans un contexte où l'immobilier universitaire fait incontestablement l'objet d'une attention particulière de l'État, à travers, notamment, l'opération *Campus*, et où la montée en puissance des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) invite à concevoir et organiser la politique immobilière des établissements au niveau de sites et non de chaque université.

Si l'on tient également compte du fait que les conditions économiques de la dévolution du patrimoine ne sont pas, à ce jour, clairement fixées, notamment en matière de financement de la remise à niveau du patrimoine immobilier universitaire et de son amortissement, il n'est pas étonnant de constater que les missions d'audit n'ont rencontré que peu d'universités qui aient clairement fait valoir leur intention de bénéficier, à court terme, de la dévolution de leur patrimoine immobilier.

L'IGAENR a identifié quatre exigences auxquelles les universités doivent avoir satisfait pour prétendre à davantage d'autonomie en matière immobilière : avoir défini une politique immobilière, avoir remis à niveau leur comptabilité patrimoniale, avoir organisé la fonction support immobilier et consacré à cette fonction les moyens adéquats. S'y ajoute la nécessité pour l'État de mieux cadrer la procédure et de consacrer à cette évolution majeure les moyens nécessaires.

Les universités peinent à définir une véritable politique immobilière. Rares sont celles qui ont aujourd'hui la capacité à utiliser leur patrimoine immobilier comme instrument au service de leur politique de formation et de recherche. Cette situation s'explique d'une manière générale par la faiblesse du pilotage stratégique que les équipes de direction des universités ont mis en œuvre depuis 1989, date à laquelle leur a été confiée la responsabilité de la maintenance des bâtiments qui leur sont affectés.

L'intérêt des équipes de direction pour la fonction immobilière est un facteur relativement nouveau. Cette fonction est la plupart du temps intégrée à la mission d'un vice-président chargé des finances ou des moyens. L'immobilier est alors assimilé à une charge plutôt qu'à un instrument au service de la politique de l'établissement. La fonction immobilière est envisagée sous sa seule dimension technique, sans que la portée politique de cette fonction ne soit exploitée. La pratique immobilière répond alors plus à l'urgence des besoins qu'à la réalisation d'objectifs partagés.

La désignation d'un élu chargé des affaires patrimoniales n'est pas pour autant un gage de meilleure prise en compte de la dimension politique du patrimoine immobilier. Cependant, quelques universités ont fait le choix de se doter d'un vice-président « patrimoine », ce qui a eu comme effet de permettre l'émergence d'objectifs politiques discutés et approuvés en conseil d'administration. Lors même que le pilotage stratégique de la fonction immobilière existe, la politique immobilière reste insuffisamment formalisée.

La plupart du temps, c'est à travers les documents contractuels, contrats de projets État-régions (CPER) et contrats quadriennaux de développement, que s'expriment encore le mieux les ambitions et les lignes directrices de la gestion immobilière des universités.

L'absence de schéma directeur immobilier se fait sentir. Dans les universités auditées, les inspections n'ont pas trouvé de schéma directeur immobilier général qui ferait apparaître clairement :

- une analyse de l'existant, des contraintes et des ratios d'exploitation ;
- une stratégie de développement établissant un lien étroit avec le projet de l'établissement en termes de formation et de recherche ;
- les divers scénarios et priorités après arbitrage, nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie et/ou de ces variantes ;
- les cohérences financières entre les coûts et les moyens de financement disponibles ;
- les conséquences des choix effectués sur la consistance des sites, les équipes techniques, les structures de gouvernance.

Quelques établissements se sont dotés de schémas directeurs partiels, lesquels traitent le plus souvent de la mise en sécurité des bâtiments, parfois de leur maintenance ou de l'aménagement de sites particuliers. La plupart du temps, ces documents reprennent le descriptif des opérations déjà en cours ou projetées, mais n'expriment pas une stratégie cohérente avec les projets de l'établissement et ses axes stratégiques de développement à l'horizon 2015-2020.

Dans ce cadre, le guide méthodologique élaboré récemment par l'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) n'est pas suffisamment utilisé par les équipes de direction ou parfois même connu d'elles. Le partenariat proposé par la Caisse des dépôts et consignations devrait permettre aux universités qui le souhaitent de combler rapidement leur retard en la matière.

La politique immobilière a rarement été une composante majeure de la gouvernance des universités, comme si la dimension politique de cette fonction n'était pas perçue ou que le manque de moyens disponibles avait incité les établissements à limiter leur action à la seule gestion de la pénurie.

Au-delà des questions de moyens, cette relative déshérence apparaît ainsi souvent de manière concrète à travers, par exemple, la gestion des espaces d'enseignement. Presque partout, indépendamment des dispositions de la loi LRU, sans doute pour des raisons historiques et des tendances facultaires tenaces, la connaissance de l'utilisation des locaux, la mutualisation de ces derniers et l'optimisation de leur usage restent à construire.

Dans le même ordre d'idées, les universités auditées n'ont qu'une connaissance approximative des coûts de leur fonction immobilière.

La transcription comptable du patrimoine immobilier

Le transfert de la propriété de leur patrimoine immobilier aux universités suppose en particulier que ces dernières aient une connaissance exhaustive et fiable de la composition et de la valeur de leur patrimoine, l'inscrivent dans leur comptabilité et prévoient, à travers l'amortissement, son renouvellement futur. Les audits réalisés auprès de trente-quatre universités font apparaître qu'une partie importante du travail reste à accomplir.

■ *La complexité du système patrimonial*

L'inventaire du patrimoine immobilier doit être achevé. Si la moitié des universités auditées ont une bonne connaissance de leur patrimoine, d'autres n'en ont qu'une vision partielle : le bilan des établissements fait état de nombreuses insuffisances dans la tenue de l'actif immobilier.

L'inventaire physique et l'inventaire juridique sont engagés à travers l'élaboration en cours du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) : moins d'un tiers du patrimoine des universités y a été fiabilisé à ce jour. La réalisation de l'inventaire juridique n'est pas toujours aisée. De plus, les dispositions de la LRU ne concernent pas les locaux mis à disposition des IUFM, récemment intégrés dans les universités, lesquels locaux appartiennent le plus souvent aux conseils généraux et n'ont pas vocation à intégrer le patrimoine des universités. L'évolution des modes de recrutement et de formation des enseignants du premier et du second degré a inévitablement pour conséquence de poser la question du devenir de ces locaux et de leur statut juridique.

La valorisation des biens immobiliers doit être complétée et fondée sur la valeur réelle des biens. Le retard pris dans la valorisation des actifs immobiliers empêche certaines universités d'intégrer ces derniers dans leur bilan, faisant par là même courir des risques aux premières universités qui devront faire certifier leurs comptes dès 2009. De plus, lorsque la valorisation des actifs a été faite, l'estimation de la valeur des biens immobiliers effectuée par France Domaine est assez souvent inférieure à celle du marché. Ces situations ont pour conséquence soit de retarder l'intégration des biens immobiliers au bilan des universités, soit d'intégrer ces derniers pour une valeur inférieure à leur valeur réelle.

La pratique de l'amortissement du patrimoine doit par conséquent être cadrée et généralisée. Alors que la valorisation comptable des biens immobiliers et la pratique des amortissements constituent des prérequis indispensables au transfert de propriété, la quasi-totalité des universités rencontre des difficultés, à un titre ou à un autre.

La pratique des amortissements répond à une obligation réglementaire et vise à permettre le financement du renouvellement des biens ; elle pose cependant différents problèmes. Tout d'abord, les incertitudes sur la valeur d'estimation des biens immobiliers entraînent une sous-estimation du

montant des amortissements nécessaires au financement du renouvellement de ces biens. Ensuite, la pratique même des règles d'amortissement a pour conséquence de neutraliser les amortissements des biens qui sont affectés aux établissements. Cette méthode permettant d'alléger la charge budgétée, réduit considérablement les capacités de financement futures. Dans les faits, seul l'amortissement des biens immobiliers, propriétés propres des universités, constitue aujourd'hui une charge budgétaire réelle. Enfin, le niveau actuel de financement des constructions et de la maintenance des bâtiments existants est insuffisant pour assurer celui des amortissements des biens immobiliers devenus propriété des universités.

En outre, l'IGAENR considère que des précisions sont attendues de la part de la tutelle en matière d'assurance des biens immobiliers.

■ *La structuration des directions du patrimoine immobilier*

La dévolution du patrimoine immobilier n'a de sens que si les universités ont la capacité de définir et de mettre en œuvre une politique immobilière en phase avec leur projet de développement. Elles doivent pour cela s'appuyer sur un soutien politique clair, mais également sur des moyens humains compétents et suffisants.

Des directions immobilières dotées de compétences nouvelles doivent ainsi émerger. Les audits ont mis en évidence trois formes d'organisation des services supports de la fonction immobilière. Quelques établissements ont pris le parti de centraliser la fonction immobilière autour d'un service qui prend en charge l'ensemble des questions immobilières. À l'opposé, d'autres établissements ont décentralisé la fonction immobilière dans des services techniques de composante ou de site.

Le modèle qui semble prévaloir confère au niveau central un rôle de gestion dite du propriétaire et à des services techniques de composantes ou de site la responsabilité de l'entretien dit du locataire. Une telle organisation permet de concilier mutualisation des compétences et gestion de proximité.

Même s'il n'est pas souhaitable d'imposer un modèle unique d'organisation à l'ensemble des universités, la nécessité apparaît de disposer d'une direction centrale du patrimoine, capable d'exercer les responsabilités du propriétaire. Cependant, l'IGAENR s'interroge sur l'intérêt de maintenir – en régie –, au sein de certains établissements et sous la responsabilité de fonctionnaires, des fonctions techniques à travers la présence de nombreux corps de métier. Une réflexion pourrait être menée afin d'apprécier les possibilités tant d'externalisation d'une partie de ces fonctions que de mutualisation autour de sites majeurs. Elle pourrait même s'étendre à d'autres structures universitaires et de recherche existantes, voire à d'autres acteurs publics, sur un même territoire.

Cette réflexion doit être conduite de manière à permettre aux établissements de dégager des marges de manœuvre internes, aptes à faire émerger les compétences qui font aujourd'hui défaut en matière de gestion

du propriétaire. En effet, le passage à l'autonomie et la nécessité de doter les universités d'un schéma directeur immobilier d'ensemble obligent ces dernières à se doter progressivement de directions de l'immobilier capables de prendre en charge et de maîtriser le pilotage stratégique, les modes nouveaux de financement et de maîtrise juridique ainsi que la programmation des opérations complexes.

Les systèmes d'information « patrimoine » restent fragiles et doivent être confortés. L'exercice de nouvelles responsabilités en matière de gestion du patrimoine doit reposer sur un système d'information permettant aux responsables des établissements de disposer d'outils de gestion et d'aide au pilotage performants. De ce point de vue, les audits ont mis en évidence des situations très contrastées. Certains établissements ne disposent d'aucun outil technique de description et de gestion de leur patrimoine immobilier. D'autres sont dotés de logiciels proposés par des fournisseurs privés, l'AMUE n'ayant pas développé d'outil spécifique dans ce champ d'activité. Ce qui caractérise alors, le plus souvent, ces établissements, c'est la longueur du processus d'informatisation. L'IGAENR recommande d'externaliser la constitution initiale des bases de données, afin que les établissements puissent disposer dans des délais raisonnables d'un système d'information opérationnel et se concentrer sur l'essentiel, à savoir la préparation d'un schéma directeur, le diagnostic sur l'état du bâti, la programmation.

Quelques universités auditées ont également implanté des logiciels de suivi de l'utilisation des locaux ou d'aide à la confection des emplois du temps. Ce type de logiciels est indispensable si l'on souhaite optimiser l'utilisation des locaux. Là encore, les missions d'audit ont constaté une réelle difficulté à déployer ce type d'application dans des délais raisonnables.

Il revient par conséquent à l'État de cadrer davantage la procédure de dévolution du patrimoine. Les responsables des universités rencontrés ont pris conscience du fait que leur capacité de mieux maîtriser leur patrimoine était à la fois une chance à saisir pour progresser vers l'excellence, mais aussi un handicap potentiel pouvant les conduire à rencontrer des difficultés sérieuses si la dévolution de leur patrimoine n'est pas préparée avec le plus grand soin. La réticence des établissements tient également en partie au fait que l'État n'a pas encore clairement arrêté l'ensemble du cadre réglementaire et budgétaire.

Autonomie et enjeux d'organisation

Les premiers audits d'établissement se sont attachés à vérifier la capacité des universités candidates de maîtriser les risques liés à la phase initiale et d'utiliser pleinement les marges d'autonomie ouvertes par la loi. Les exigences de transformation des processus de management dans les quatre champs audités sont variables selon les universités. Les plans d'action mis en place

par les universités et validés par le ministère constituent le premier jalon de ce processus de transformation organisationnelle.

Si les évolutions souhaitables visent presque toujours à renforcer la cohérence des pratiques de gestion, l'éclatement des processus pouvant induire soit des risques, soit une incapacité à bénéficier de marges d'autonomie consistantes. Cela suppose une homogénéisation de modes de gestion souvent hétérogènes des composantes de l'université, favorisée par l'existence de services centraux suffisamment dotés et structurés pour permettre une plus grande expertise professionnelle dans leur champ respectif. Il faut donc une présence et une reconnaissance plus fortes d'un encadrement supérieur devant trouver sa place de façon complémentaire à celle des élus enseignants.

Cependant, le modèle organisationnel d'accompagnement de la mise en œuvre de la loi LRU ne peut se réduire à un simple accroissement de la centralisation à l'égard des différentes périphéries de l'université et cela pour deux raisons : en premier lieu, pour tenir compte de fortes différences d'histoire et de structures d'activités entre les universités ; en second lieu, pour éviter que la logique de responsabilisation ne soit perçue par les acteurs universitaires comme un contrôle accru, sans valeur ajoutée, dans l'accompagnement des initiatives en recherche comme en formation. Le bon modèle est celui combinant maîtrise et cohérence, d'une part, souplesse de gestion et appui aux porteurs des développements qualitatifs et quantitatifs des activités de l'université, d'autre part.

Les directions des premières universités auditées étaient toutes persuadées du caractère positif de la loi et de la nécessité d'une recherche de cohérence accrue. Elles sont conscientes de la nécessité de trouver des nouveaux modes de relations avec les différents types d'acteurs universitaires. En revanche, il a été constaté qu'elles étaient confrontées à des nécessités d'adaptation différentes selon le profil d'établissement. Certaines universités se caractérisent par un champ large des politiques transversales et par des services centraux à la maîtrise reconnue ; l'appropriation des nouvelles pratiques est alors facilitée. En revanche, deux configurations universitaires nécessitent souvent une adaptation plus lourde : les universités s'inspirant d'un modèle qualifié de facultaire et les universités où les laboratoires de recherche sont nombreux, de taille importante et peu coordonnés.

Des formes diverses d'autonomie

Les composantes

Une partie des universités fondent leur organisation sur un poids prééminent des composantes, UFR et instituts. Plusieurs marqueurs de ce mode d'organisation sont alors présents ; plus qu'un modèle unique, il existe une gradation de situations :

– un faible poids budgétaire des politiques transversales, comparativement au poids budgétaire des composantes ;

- un processus d'allocation de moyens vers les composantes reposant soit sur des indicateurs très normés, soit sur une reconduction quasiment à l'identique des budgets antérieurs, sans différenciation de la nature du processus selon le type de dépenses et sans véritable dialogue de gestion entre la direction de l'université et les composantes ;
- des processus de gestion des reports et de suivi du fonds de roulement qui accentuent la fragmentation budgétaire ;
- une faible mutualisation des emplois et des compétences dédiées à la fonction financière ;
- une appropriation très forte des moyens en personnels par les composantes combinant de faibles mouvements de postes entre ces dernières et une structuration de la gestion des ressources humaines avec de fortes redondances entre les services centraux et les composantes ;
- une gestion des locaux effectuée principalement par les composantes ;
- un système d'information présentant des hétérogénéités entre composantes.

Lorsque le modèle organisationnel se caractérise par une forte affirmation des composantes, les fonctions support présentent une forme de caractère emblématique de l'existence de ce niveau d'administration. Le risque est alors de transposer sur les nouvelles compétences l'équilibre préexistant dans le champ des compétences antérieurement maîtrisées.

Le laboratoire

La forte présence de l'activité de recherche entraîne dans certaines universités des spécificités organisationnelles : l'autonomie du laboratoire est souvent assez paradoxale ; les moyens sont attribués au laboratoire sans qu'il ait à formaliser réellement sa prévision réelle de leur utilisation. En revanche, dans l'utilisation quotidienne des crédits, le responsable de laboratoire voit sa pratique de gestion administrativement beaucoup plus encadrée que lorsqu'il gère ses enveloppes de crédits émanant des organismes de recherche. Plusieurs constatations ont fréquemment été formulées :

- la prévision budgétaire en recherche est souvent de très mauvaise qualité, et présente le plus faible taux d'exécution budgétaire ;
- les pratiques de report très systématiques, non justifiées budgétairement, correspondent plus à une volonté de préservation de « réserves individualisées » qu'à une réalité de besoin budgétaire ;
- cette situation est fréquemment amplifiée par une utilisation parfois abusive de la gestion en ressources affectées avec une recherche de sécurité comptable au détriment de la sincérité économique ;
- l'ensemble de ces éléments se traduit par une situation paradoxale, où le sentiment de manque de moyens coexiste avec des situations favorables, résultant d'une sous-consommation de ces moyens.

L'incompréhension manifestée par de nombreux responsables de laboratoire à l'égard de l'amortissement est une illustration de la difficulté à comprendre l'articulation entre les aspects économiques et l'activité scientifique. Les responsables de laboratoire vivent fréquemment cette pratique

comme une « spoliation ». Les directions d'université assument souvent cette pratique sur un mode technique et en diminuent parfois l'effet par des pratiques abusives de neutralisation des amortissements, mais n'assument pas cette pratique pour ce qu'elle est d'abord : une modalité permettant de dégager une capacité d'autofinancement qui peut être mise au service d'une politique de développement.

Cette situation est à rapprocher d'un constat organisationnel. En effet, l'inexistence d'un niveau de régulation permet d'articuler la politique scientifique et ses aspects économiques ainsi que de faire accepter par les acteurs internes de la recherche des formes de mutualisation.

Pour les universités à forte activité de recherche, une constatation semble émerger. Les UFR ne sont pas les lieux où cette régulation peut s'effectuer.

Les premiers audits semblent confirmer une nécessité : les modalités de gestion de la recherche en université devront évoluer, probablement avec un renforcement du pouvoir d'orientation des conseils scientifiques, incluant les aspects économiques, et une souplesse de gestion accrue pour les laboratoires. La simplification des modes de gestion des unités de recherche a été mise en évidence.

Les centres de décision

Les modes d'organisation qui se caractérisent dans certaines universités par un équilibre très favorable aux composantes ou aux laboratoires sont plus pénalisants en termes de capacité à mobiliser les marges de développement qu'ils ne génèrent aujourd'hui des risques de gestion.

En effet, la dispersion des centres de décision se traduit rarement par des risques importants pour l'université. La faiblesse des outils de gestion, le manque de visibilité sur le moyen et long termes sont souvent compensés par une juxtaposition des gestions précautionneuses des responsables des différents niveaux.

On peut cependant penser que ce trait culturel commun à de nombreux responsables universitaires sera probablement insuffisant pour compenser la faiblesse des outils de gestion et des modes de régulation collectives au moment où les responsabilités des universités s'accroissent. Le montant accru du budget, le poids plus important des charges fixes, mais aussi les niveaux de choix plus ouverts pour les établissements appelleront une transformation des modes de fonctionnement.

Les politiques et les pratiques de gestion vont évoluer dans tous les domaines de la gestion universitaire. Elles devront probablement se transformer dans leur structuration même. Elles sont toutes touchées par les enjeux suivants :

– elles devront produire une information structurée accompagnant la définition des stratégies et des politiques universitaires ;

- elles auront la responsabilité de sécuriser les processus de gestion, par une plus grande formalisation et par un développement de l'importance accordée à la qualité de l'information ;
- elles accompagneront les responsables opérationnels, composantes et laboratoires, dans des fonctions d'appui à la gestion ;
- elles devront s'attacher à faire progresser la qualité de service à l'utilisateur, en particulier vers les personnels de l'université dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Ces exigences amèneront certainement à reconsidérer la structuration des directions et des services en charge de ces fonctions, à redéfinir ce qui relève de compétences centrales pour des raisons de technicité ou d'économies d'échelle et ce qui, *a contrario*, suppose proximité dans des fonctions d'appui au management de la formation et de la recherche.

Les audits réalisés par l'IGAENR, d'abord avec l'inspection générale des finances, puis avec le concours du contrôle général économique et financier, ne répondent pas à toutes ces questions. Ils visent cependant à permettre aux universités de mieux identifier, pour chacune d'entre elles, les priorités d'adaptation, tout en situant cette approche dans une perspective de transformation plus longue.

Regards 2009 sur la recherche : une demande croissante d'évaluation des dispositifs

Au cours de l'année 2009, les travaux de l'IGAENR relatifs à la recherche ont été consacrés principalement à quatre sujets : les réseaux thématiques de recherche avancée et les centres thématiques de recherche et de soins (RTRA/CTRS) ; les instituts Carnot ; les incubateurs d'entreprises de technologie innovantes ; la fonction d'expertise scientifique et technique. Sans effectuer un résumé exhaustif de ces travaux, les pages qui suivent veulent surtout souligner ce qui les réunit et mettre notamment l'accent sur deux thèmes importants de la structuration du système national de recherche et d'innovation : celui des alliances et de la coopération à l'intérieur du système, d'une part, celui des enjeux économiques des coopérations, d'autre part.

Le degré d'intensité des alliances et de la coopération conditionne souvent la réussite à l'intérieur des réseaux

Ces dernières années, le paysage de la recherche et de l'enseignement supérieur a vu se développer de nombreuses formes de regroupements et d'alliances, qui ont répondu à des politiques visant à renforcer l'efficacité du dispositif national dans plusieurs directions.

Ces nouvelles configurations ont poursuivi des objectifs diversifiés mais complémentaires : renforcer l'impact de la recherche par la constitution d'une masse critique supérieure ; décloisonner les institutions autour d'une ambition partagée ; se doter d'équipements ou d'instruments collectifs ; mieux exercer de nouvelles fonctions grâce à un professionnalisme consolidé. Les quatre études de l'IGAENR ont, chacune, contribué à illustrer les diverses facettes de ces nouveaux partenariats.

On a ainsi vu apparaître des politiques ayant pour objectif de constituer des « champions » : champions de la recherche académique pour les RTRA/CTRS, champions de la recherche partenariale pour les instituts Carnot. Il s'agit toujours de mieux s'adapter à un univers compétitif : compétition scientifique mondiale nécessitant une meilleure lisibilité des performances ou compétition économique appelant une efficacité sans précédent de l'écosystème de l'innovation.

Par construction, les politiques visant l'émergence de champions sont distinctives et sélectives. L'État est ainsi conduit à concentrer certains moyens et à assumer une politique de différenciation, en misant sur l'effet d'exemplarité et d'entraînement. Il y a là, dans l'espace national, de nouveaux *modus operandi* qui prolongent ce qui a été initié avec la mise en place de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et le soutien sur projets. En outre, la création de ces configurations coopératives traverse les frontières institutionnelles et peut donc potentiellement constituer un facteur de déstabilisation, d'autant plus que ces nouveaux groupements risquent de renforcer un enchevêtrement institutionnel déjà fort complexe. Il s'agit donc *in fine* d'un profond bouleversement du monde de la recherche dont les analyses de l'IGAENR ont contribué à éclairer la mise en place.

Les réseaux thématiques de recherche avancée et les centres thématiques de recherche et de soins : la volonté de l'excellence scientifique

La loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche a introduit la possibilité de créer des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) dans le champ des disciplines académiques ou des centres thématiques de recherche et de soins (CTRS) dans le domaine de la santé, pour favoriser, avec l'aide financière de l'État qui accorde des dotations initiales très substantielles, l'émergence et le développement de hauts lieux scientifiques reconnus parmi les tout premiers au plan international. À cette fin, les meilleures unités de recherche, appartenant à des institutions différentes, sont rassemblées dans une organisation adaptée à un univers compétitif. Un statut de fondation de coopération scientifique (FCS), personne morale de droit privé, leur est associé, afin de leur conférer la souplesse et la réactivité nécessaires.

Vingt-deux RTRA/CTRS ont été retenus à la suite d'un appel d'offres national sur la base des critères suivants : une masse critique de chercheurs de très haut niveau rassemblés dans un espace géographique concentré autour d'un objet scientifique commun et d'une stratégie partagée ; une capacité d'entraînement du secteur scientifique considéré ; le rayonnement international ; l'articulation entre la formation et la recherche, notamment au niveau doctoral ; enfin la qualité des liens avec le secteur économique, notamment dans le cadre des pôles de compétitivité.

Ainsi, cette politique avait à la fois pour but de créer une nouvelle force scientifique et de l'organiser selon une modalité, celle de la fondation, qui constituait une profonde innovation dans le monde académique. Si, intervenant dans la phase de création du dispositif, l'IGAENR ne pouvait avoir pour objectif d'en effectuer l'évaluation et d'en apprécier l'incidence scientifique, elle a en revanche pu étudier précisément les conditions de mise en place des nouvelles institutions.

L'appropriation de « l'outil fondation » a été rapide et activement conduite. Une véritable politique d'accompagnement des acteurs a été déployée par le ministère, qui a su fixer un cadre national pertinent et adaptable. Des guides, des modes d'emploi, des documents-types ont été élaborés afin d'aider les porteurs de projet. Les textes constitutifs de chaque fondation ont été mis au point et signés dans des délais relativement courts ; la composition et l'installation des instances de gouvernance statutaire ont été effectuées sans problèmes majeurs.

Les équipes de direction, avec le plus souvent un chercheur à leur tête, ont été rapidement opérationnelles et très investies dans leurs rôles d'animation et de coordination de la politique scientifique. Enfin, un cadre rigoureux et prudent de gestion a été mis en place pour suivre l'évolution des placements financiers permis par le capital de la fondation et pour maîtriser le rythme des dépenses et de consommation de la dotation initiale.

Dans une proportion importante, des scientifiques étrangers de grand renom ont accepté d'apporter leur concours, notamment au sein des conseils scientifiques des fondations, ce qui constitue un signe particulièrement positif de l'intérêt du dispositif. Afin de favoriser cette participation, des modes de fonctionnement innovants et réactifs, comme la consultation à distance, ont été mis en place pour éviter que l'impossibilité d'une présence physique de personnalités du monde scientifique ou du monde économique ne les empêche d'être parties prenantes aux actions du RTRA/CTRS. Il est ainsi apparu à l'IGAENR que, dans ce cas, la difficile question de la permanence de la mobilisation des personnalités extérieures avait pu être résolue.

La création des RTRA/CTRS est venue ajouter une nouvelle structure coopérative à un paysage institutionnel déjà très dense. N'allait-elle pas instituer pour les chercheurs un interlocuteur « de plus », au moment même où étaient également promus d'autres modes de coopération, plus larges et impliquant davantage les universités : les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ?

En réalité, la constitution des RTRA/CTRS a révélé une forte motivation et une réelle implication des chercheurs. En effet, plus que d'autres dispositifs, celui-ci leur a offert l'occasion d'une responsabilité directe et d'une prise d'initiative ainsi que des moyens pour financer leurs projets, dans un cadre géré par des représentants incontestés de leur communauté scientifique. La création d'un RTRA/CTRS a pu être un accélérateur des coopérations scientifiques et l'intervention de la fondation de coopération

scientifique a suscité un regain d'intérêt pour ouvrir les partenariats à de nouveaux acteurs, soit par un élargissement thématique à l'interdisciplinarité, soit par un élargissement institutionnel. Aussi, dans la plupart des RTRA/CTRS, a-t-on pu donner une dimension plus stratégique aux coopérations et a-t-on redécouvert les vertus de la coopération après des périodes d'indifférence, voire de concurrence et revalidé ainsi une ambition scientifique partagée, dans un contexte international de compétition scientifique intense.

Le rapport avance une autre explication à cet engouement grâce auquel les chercheurs ont surmonté leurs préventions de principe à l'égard du recours à la formule des fondations. La politique d'excellence promue par les RTRA/CTRS donne aux organismes de recherche un poids important et un rôle central dans un contexte marqué à la fois par des changements dans le pilotage et l'organisation de l'appareil de recherche et par la volonté de rééquilibrer le dispositif en le centrant sur les universités, ce qui suscite inévitablement les craintes des chercheurs. On peut ainsi mieux comprendre la participation forte des organismes aux RTRA/CTRS, alors même qu'ils se sont détournés des PRES, choisissant ainsi parmi les outils structurants des sites le moins « risqué » institutionnellement dans les évolutions en cours.

Le rapport permet aussi de faire le point sur les avantages et les inconvénients de la formule de la fondation. Au rang des avantages figure incontestablement la capacité de réactivité, aussi bien en matière de fonctionnement interne (prise de décisions, mobilisation des soutiens aux projets scientifiques) que d'action internationale (capacités d'adaptation compétitive pour les recrutements et l'attractivité). Cependant, le droit privé peut se montrer moins favorable, notamment en matière de recrutement à durée déterminée avec le maximum de 18 mois, alors que la loi LRU a ouvert de nouvelles possibilités, très souples, pour les universités.

Cette analyse conduit l'IGAENR à voir dans les RTRA/CTRS un acteur de plus, mais non un acteur de trop. Un acteur qui a su trouver sa place : celle d'un dispositif ayant réussi à promouvoir des coopérations renforcées entièrement tournées vers l'objectif de créer des « champions de l'excellence scientifique » ; de nombreuses initiatives confirment cette volonté de recherche des plus hauts niveaux d'exigence de qualité au regard des standards internationaux des communautés scientifiques concernées. En même temps, l'articulation est loin d'être trouvée avec les autres acteurs au plan territorial et, notamment, les PRES. Selon l'inspection générale, les multiples rattachements qui subsistent et que fédère la fondation ou qui s'entrecroisent avec elle, conduiront à poser la question de l'adaptation à un contexte inédit des institutions de recherche (universités, grandes écoles, organismes) et de leurs organisations de coopération au plan territorial, qu'elles soient anciennes, comme les UMR (unités mixtes de recherche) ou certains GIP, ou récentes, comme les PRES ou les RTRA/CTRS.

Les instituts Carnot : un instrument de développement de la recherche partenariale

Si les RTRA/CTRS sont des champions de l'excellence scientifique, les instituts Carnot, créés en 2006 et inspirés des instituts Fraunhofer allemands, très liés à l'efficacité du tissu industriel outre-Rhin, ont, pour leur part, vocation à devenir des champions de la recherche partenariale, comprise ici comme l'ensemble des activités de recherche menées en collaboration avec le monde économique dans le cadre de contrats directs entre des institutions de recherche et des entreprises. L'IGAENR a été chargée de formuler une appréciation sur ce dispositif en temps utile pour éclairer les autorités publiques sur la poursuite du programme.

Le dispositif fonctionne comme un label accordé pour quatre ans, assorti d'un abondement financier accordé à des groupements, le plus souvent interinstitutionnels, de laboratoires, en fonction de l'intensité de leurs partenariats avec des entreprises en matière de transfert de technologie.

Quatre principes fondateurs le régissent : un abondement financier incitatif en fonction du volume et de l'accroissement des contrats conclus avec les partenaires socio-économiques ; des crédits destinés à développer la recherche amont, le « ressourcement » générateur de nouvelles innovations ; la constitution d'un organe fédératif, l'association des instituts Carnot (AICarnot), chargée de l'animation du réseau ; enfin, la mise en place d'une démarche qualité visant à professionnaliser la réponse des laboratoires aux besoins de leurs partenaires socio-économiques.

Une charte de qualité très précise fixe les caractéristiques et les exigences que doivent respecter les groupements pour se voir décerner le label et percevoir l'abondement financier. Les deux appels à candidatures mis en œuvre en 2006 et 2007 ont permis, pour une dotation annuelle totale de 60 M€, de labelliser 33 alliances et structures, couvrant quatre grandes thématiques (électronique, micro et nanotechnologies, optique-vivant et écosystèmes-mécanique, matériaux, chimie, énergie-transport, aéronautique, espace), représentant 13 500 personnes dont 10 000 directement affectées à des projets de recherche, parmi lesquelles plus de 6 000 doctorants.

Les instituts Carnot constituent en quelque sorte un dispositif doublement coopératif. D'une part, chaque institut est porté, la plupart du temps, par un groupement de laboratoires réalisant une union des forces pour améliorer l'impact sur le monde économique, union réalisée dans un grand champ technologique sur la base de compétences déjà acquises dans les relations avec les entreprises. D'autre part, les 33 instituts Carnot forment entre eux un réseau qui permet de démultiplier l'efficacité, d'accélérer l'échange des bonnes pratiques et d'atteindre un haut niveau de professionnalisme. Si le label accordé, associé à une gouvernance solide exigée de chaque institut, expose indéniablement au risque de constituer un « État dans l'État » au sein des

institutions de tutelle, l'étude de l'IGAENR conduit cependant à démontrer que les avantages l'emportent nettement sur les éventuels inconvénients.

Le programme Carnot a permis de constituer un réseau unique de « champions » du partenariat industriel au sein du système français de recherche, avec une forte visibilité et un important potentiel. Il constitue le premier exemple de réseau de recherche technologique français mettant en œuvre l'innovation ouverte et couvrant la chaîne qui va de la recherche fondamentale à la production de nouveaux produits ou services générateurs de valeur ajoutée dérivée de l'innovation de rupture, indispensable au développement des avantages compétitifs des entreprises. On en verra plus loin les résultats.

La gestion du programme, confiée à l'Agence nationale de la recherche (ANR), apparaît particulièrement efficace et s'appuie sur une évaluation en continu du système. L'action de l'ANR s'articule bien avec le rôle de pilotage politique du ministère et la vigilance sur la qualité partenariale exercée par le comité de pilotage *ad hoc* qui a été mis en place. L'étude de l'IGAENR apporte ainsi de premiers éclairages sur une politique définie par l'État, mais dont la gestion est confiée à une agence. L'animation du réseau par l'AICarnot se traduit par la mise en place d'outils et de procédures de professionnalisation, notamment en matière de propriété intellectuelle. Le programme paraît de nature à orienter positivement l'activité de la communauté scientifique vers des enjeux auxquels elle n'était pas *a priori* préparée et peut ainsi constituer un facteur d'évolution indispensable des mentalités.

C'est cette problématique qui a intéressé au premier chef l'inspection générale. Une politique de « club de champions » est pertinente si les conditions sont réunies pour créer les effets d'entraînement souhaitables sur l'ensemble du système. On n'est pas loin ici de la dialectique entre le « sport d'élite » et le « sport de masse ». La diversité des instituts qui couvrent toute la palette institutionnelle, depuis des centres techniques générés par l'industrie jusqu'à des laboratoires très reconnus dans le champ de la recherche fondamentale, constitue déjà une circonstance favorable au nécessaire dialogue avec l'ensemble du monde de la recherche. En outre, l'IGAENR a émis plusieurs propositions visant à la fois à améliorer les coopérations au sein du réseau et à ouvrir ces coopérations aux autres acteurs de la recherche.

Ces recommandations concernent les dispositifs d'évaluation, qui doivent allier la reconnaissance scientifique et la prise en compte des caractéristiques de la recherche partenariale, une meilleure intégration des instituts dans les autres dispositifs coopératifs pour maximiser les effets d'entraînement (PRES, écoles doctorales), la généralisation du mandat de gestion conciliant le partenariat et l'efficacité du management, enfin des mesures visant à favoriser, autour des « champions », l'émergence d'un « deuxième cercle » s'imprégnant des pratiques de la recherche partenariale.

Le rapport de l'IGAENR sur les instituts Carnot a eu des suites très rapides. Dès sa publication, à l'été 2009, la ministre de l'Enseignement

supérieur et de la Recherche a, sur la base de ses recommandations, décidé le renouvellement du programme et retenu les propositions destinées à améliorer la gestion. En outre, le développement du programme Carnot souhaité par l'inspection générale a pu être concrétisé par les mesures arrêtées dans le cadre du Grand emprunt (500 M€ de dotation en capital).

La situation des incubateurs d'entreprises de technologie innovantes

Les incubateurs « publics », qui ont fait l'objet des analyses de l'IGAENR en 2009, forment un réseau d'instruments favorisant la création d'entreprises innovantes issues de la recherche, généralement publique, de tailles dissemblables, mais relativement homogènes dans leur fonctionnement.

Au service des chercheurs, des laboratoires et des établissements d'enseignement supérieur, ils sont normalement en lien étroit et continu avec les services de valorisation de ces derniers, dans un rapport de partenariat et de client à fournisseur. L'intensité du lien conditionne ici la qualité de la chaîne des opérations. Ces services sont parfois intégrés à l'établissement d'enseignement supérieur et de recherche, parfois mutualisés au sein d'un PRES, mais aussi externalisés sous la forme d'une association ou d'une filiale.

Le flou domine cependant en grande partie dans ce domaine. Les missions et les métiers à exercer, l'engagement des établissements de recherche et d'enseignement supérieur ainsi que les périmètres d'intervention manquent de définition précise et sont donc variables à l'excès d'un site à l'autre.

La place faite par l'établissement à la création d'entreprises, dans sa stratégie de valorisation des résultats de la recherche, est déterminante pour la richesse du lien évoqué. La collaboration avec l'incubateur est fructueuse lorsqu'un schéma clair définit les rôles et les responsabilités de chacun. Les moyens donnés au service de valorisation sont alors en cohérence avec la politique de l'établissement.

Les incubateurs ont souvent eu tendance à se développer vers l'amont, en tirant parti de l'insuffisant développement d'un service de valorisation, en exerçant des compétences qui ne devraient pas être les leurs, telles que la détection et la maturation des projets. Cette difficulté pourrait être surmontée dans de nombreux cas par le transfert du service de valorisation au PRES ou par la création d'un service mutualisé de valorisation au sein du PRES, comme le montrent les exemples de la Bretagne (Bretagne Valorisation), de l'Aquitaine (Aquitaine Valo), ou du PRES lyonnais (Lyon Sciences Transfert). Ce mouvement pourrait s'accompagner d'un accroissement de la professionnalisation des chargés de valorisation en raison de la montée en puissance des relations du PRES avec des partenaires exigeants que sont les pôles de compétitivité, les instituts Carnot ou les RTRA. Ce mouvement de mutualisation est par conséquent à renforcer.

Les exemples les plus efficaces de collaboration entre incubateurs et services de valorisation doivent être mieux connus et diffusés comme exemples de bonnes pratiques. Il en est ainsi des cas dans lesquels les incubateurs intègrent dans leurs instances de sélection des projets les chargés de valorisation des universités.

Des relations durables doivent être organisées pour permettre une détection active des projets dans les laboratoires et une meilleure sensibilisation à la création d'entreprises. De la même façon, l'amélioration de la maturation des projets avant leur arrivée en incubation doit pouvoir bénéficier de l'expérience du réseau Curie, qui regroupe les services de valorisation des universités.

Les incubateurs forment eux-mêmes un réseau qui permet de partager les bonnes pratiques et de les diffuser. Les échanges entre incubateurs publics, mais aussi entre ces derniers et les autres structures d'incubation, publiques ou privées, sont indispensables. Ces relations gagneraient à être plus systématiques, notamment au sein du réseau RETIS, qui fédère l'ensemble des structures d'incubation.

La capacité d'expertise scientifique et technique : une valeur et une marque

Dans nos sociétés de plus en plus complexes, le recours à l'expertise scientifique et technique s'avère une nécessité toujours plus pressante. La qualité de cette expertise, sa légitimité comme sa neutralité sont des exigences demandées par les pouvoirs publics, les acteurs économiques et sociaux et, plus largement, les citoyens.

La création d'une Charte nationale de l'expertise scientifique et technique, décidée en mars 2010 par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, est une des recommandations du rapport de l'IGAENR sur la capacité d'expertise scientifique et technique. La Charte vise notamment à généraliser et à harmoniser les pratiques des organismes de recherche publics en matière d'expertise. Son préambule insiste sur cette nécessaire harmonisation, en se fondant sur le caractère national de la mission d'expertise. Il s'agit d'unifier les pratiques du réseau des organismes pour une plus grande efficacité collective de cette fonction émergente.

Après une analyse de la genèse de l'expertise, marquée par la difficile gestion des controverses et des incertitudes ainsi que par l'internationalisation croissante et une spécialisation toujours accrue, le rapport examine en détails la nature et les différentes formes de l'expertise, la fragilité et l'ambivalence des représentations qui en sont faites dans la société. Il en précise l'encadrement normatif et traite des particularités de l'exercice même de sa conduite, avant d'en examiner les enjeux stratégiques.

On suggère dans cette approche de prévoir l'exercice des missions d'expertise lors de la création de formations thématiques (alliances, instituts du CNRS) de façon systématique, afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques entre établissements et de préparer les collectifs d'experts à une approche interdisciplinaire des questions à traiter.

Plus encore, il est proposé de développer le potentiel d'expertise au niveau territorial compte tenu de la création, souvent récente, de puissants instruments de coopération que sont les pôles de compétitivité, les instituts Carnot, les RTRA/CTRS, les incubateurs d'entreprises innovantes, les PRES ainsi que diverses autres structures de transfert ou de diffusion de la technologie. Ils ont en commun d'être des lieux de rencontre d'univers différents, l'industrie et la recherche, de scientifiques d'origines géographique et disciplinaire variées, de développement de projets complexes, éléments favorables à la nécessité de l'expertise.

La coopération avec les acteurs économiques et les enjeux économiques des coopérations

Les quatre études menées par l'IGAENR ont éclairé, à partir de points de vue spécifiques, les diverses lignes d'action qui vont du laboratoire à l'entreprise et du questionnement de l'entrepreneur aux réponses du chercheur.

Il s'agit là, bien évidemment, de questions cruciales pour construire une *économie de l'innovation* capable de s'adapter aux nouveaux contextes de la compétition économique mondiale.

Plus les résultats de la recherche diffusent rapidement dans l'économie, plus les deux mondes apprennent à coopérer, meilleurs sont les résultats et les performances de l'un et de l'autre. Cette valorisation des résultats de la recherche, à laquelle l'IGAENR, avec l'inspection générale des finances, a consacré en 2007 un important rapport, comprend plusieurs facettes : la sensibilisation des acteurs scientifiques, la détection des inventions (évaluation du potentiel socio-économique, diagnostic de maturité technique, diagnostic de brevetabilité), la maturation (preuve de concept, réalisation d'échantillons et de prototypes), la gestion de la propriété intellectuelle et industrielle (brevets), la prospection et la promotion, enfin la création d'entreprise ou les contrats de licence et le transfert. Par extension, les actions de recherche partenariale sont également comprises dans cette *chaîne de l'innovation et de la valorisation*.

De la recherche amont (RTRA/CTRS) à la création d'entreprises (incubateurs) en passant par la recherche partenariale (instituts Carnot) et le développement d'une fonction d'expertise exercée par les chercheurs sur des objets souvent liés aux activités économiques, les travaux de l'IGAENR

sur la recherche menés en 2009 ont approfondi plusieurs dimensions des partenariats avec le monde économique et se sont, à chaque fois que cela a été possible, attachés à apprécier les enjeux économiques des activités étudiées.

Les liens des RTRA/CTRS avec les acteurs économiques

Par construction, les RTRA/CTRS placent leurs activités de recherche au niveau le plus « fondamental », le plus « amont ». Il est dès lors naturel de penser que leurs liens avec les acteurs économiques ne peuvent être aussi étroits que ceux qu'entretiennent des groupements de recherche finalisée, comme par exemple les instituts Carnot, habitués à répondre à des questionnements du monde socio-économique et, plus généralement, de la société.

Le rapport de l'IGAENR ne dément pas cette observation qui doit cependant être interrogée. D'abord, il a été rappelé que les critères de sélection comprenaient notamment le point suivant : « la qualité des liens avec le secteur économique, notamment dans le cadre des pôles de compétitivité ». C'était, d'une certaine façon, également logique. En effet, les pôles de compétitivité organisent sur un territoire les liens partenariaux entre la recherche et le tissu économique. Si, sur le même territoire, l'intersection est nulle ou faible avec un RTRA, cela conduirait à penser soit que les thématiques du pôle de compétitivité ne sont pas cohérentes avec l'excellence en recherche du territoire, soit, si la cohérence est assurée, que le pôle ne fait pas appel aux meilleures ressources de recherche.

L'inspection générale s'est penchée sur cette question. Elle note qu'en règle générale les RTRA ne conçoivent pas d'emblée leur rôle en interaction avec celui des pôles de compétitivité, soit que la présence d'industriels au sein des instances de la fondation ne crée pas le besoin de les rencontrer dans un autre cadre, soit que le champ scientifique couvert et les activités déployées par les chercheurs se situent très en amont des pôles de compétitivité. Les liens et les contacts des CTRS avec les pôles de compétitivité (dont plusieurs concernent les thématiques biologie-santé) semblent davantage établis, les questions de développement et d'application industriels se posant plus souvent que dans les RTRA.

Mais le rapport qui, outre un document de synthèse, comporte des monographies présentant les particularités de chaque RTRA/CTRS, précise aussi qu'il y a de notables exceptions et que des liens substantiels peuvent fréquemment être relevés. Il apparaît ainsi que la participation des représentants du monde économique et, en particulier, des milieux industriels aux débats des conseils d'administration des fondations est perçue dans l'ensemble comme active et significative, ce qui, finalement, constitue déjà un résultat remarquable.

Les RTRA/CTRS jouent un rôle majeur dans plusieurs pôles de compétitivité, comme par exemple System@tic, Aerospace Valley ou LyonBiopôle.

Certains groupements entretiennent des liens très étroits avec des entreprises directement intéressées par leurs travaux : ainsi dans le domaine de la chimie (entreprises fondatrices du RTRA, cercle d'entreprises affiliées) ou dans le domaine de l'industrie pharmaceutique. Parfois le RTRA s'est donné pour objectif de nouer des partenariats privilégiés avec les jeunes entreprises innovantes, les « gazelles », notamment dans le champ biologie-biotechnologies-santé. Dans un cas, le RTRA/CTRS est aussi institut Carnot, ce qui constitue une excellente illustration du *continuum* de la recherche.

Sur le fond, ce partenariat non négligeable entre les RTRA/CTRS et les entreprises s'explique aussi par une meilleure prise de conscience de la part des industriels de ce que peut apporter la recherche. C'est ainsi que peut être assigné au groupement un rôle de position « amont » par rapport à un pôle de compétitivité ou encore une fonction de « découvreur de pistes », de « déblocageur de verrous scientifiques ou technologiques ».

Cette nouvelle prise de conscience se traduit enfin par des apports financiers de la part d'entreprises ou de partenaires intéressés au développement des projets et des actions de recherche (y compris le financement de jeunes chercheurs doctorants ou post-doctorants, le financement de « chaires », etc.) déployés par la fondation de coopération scientifique. Les montants en cause peuvent être parfois très élevés : un RTRA a ainsi perçu de la part de onze donateurs 33 M€ en 2008, ce qui, même s'il s'agit là d'une exception, permet d'illustrer ce qui pourrait être réalisé en France avec un outil « fondation » manié professionnellement.

Les instituts Carnot : une recherche publique sur le front de l'innovation

À la différence des RTRA/CTRS, les instituts Carnot comme les incubateurs sont des instruments dédiés au partenariat avec l'économie. Le soutien que leur apporte l'État est partie intégrante de la politique d'appui à la recherche et développement (R & D) qui représente environ 6 milliards d'euros (hors aides européennes). Ces aides, d'un niveau très important, peuvent être réparties selon qu'elles s'adressent aux entreprises (demande) ou aux laboratoires publics (offre).

Pour ce qui est des entreprises, les dispositifs d'aides ont pour objectif principal de faire baisser le coût de la R & D : c'est le cas du crédit impôt recherche par exemple. S'agissant des structures de recherche publique, il s'agit d'inciter les acteurs à coopérer avec le monde de l'entreprise, soit par la mobilité et l'emploi des chercheurs en entreprise (thèses sur contrat avec une entreprise par exemple), soit par des projets partenariaux (ANR, pôles de compétitivité...), soit en facilitant la création d'entreprises pour valoriser les résultats de la recherche (incubateurs, plates-formes de valorisation...).

Il s'agit donc ici essentiellement de favoriser une démarche de l'amont (recherche) vers l'aval (innovation).

Dans ce paysage, les instituts Carnot occupent une place originale. En premier lieu et par construction, le système Carnot va de l'aval vers l'amont. En effet, le soutien public est fondé sur le volume des contrats directs conclus avec les entreprises, volume garant du professionnalisme des acteurs dans l'activité de recherche partenariale.

Mais alors, pourquoi faut-il que l'État apporte des financements complémentaires à ce qui, par définition, dispose déjà de ressources substantielles ? C'est que, et c'est là la deuxième originalité, le financement public ne refinance pas « la même chose ». L'abondement public vise au « ressourcement », c'est-à-dire à conduire les laboratoires publics, engagés dans de larges coopérations avec le monde industriel, à maintenir leur effort de recherche fondamentale amont, pour produire des connaissances nouvelles, indispensables au développement futur des recherches partenariales avec les entreprises, dans une perspective d'innovation continue. C'est ce qu'on appelle souvent « regarnir les étagères ». Ainsi, paradoxalement, Carnot est un mécanisme qui finance de la recherche fondamentale sur la base d'une dynamique fondée sur le développement de la recherche contractuelle finalisée.

Enfin, Carnot est le seul dispositif qui permette d'aller au cœur des stratégies d'innovation des entreprises. Le partenariat doit être direct, ce qui garantit que les résultats de la recherche sont utiles pour l'entreprise donneur d'ordre qui finance. Les contrats bilatéraux de recherche permettent aux entreprises de mieux protéger les résultats et donc de ne pas dévoiler leurs stratégies et leurs objectifs dans un univers ultra-compétitif. Ce n'est pas le cas, par exemple, pour les projets financés par les pôles de compétitivité qui vont au contraire développer des programmes intéressant un ensemble d'entreprises plus large. Ainsi, les instituts Carnot peuvent accompagner les entreprises dans leurs démarches d'innovation, qu'il s'agisse d'innovation « incrémentale » visant l'amélioration de techniques ou de produits existants ou d'innovation de « rupture », par la découverte de nouvelles connaissances et la création de nouvelles technologies, de nouveaux procédés et de nouveaux produits ou services.

Le rapport de l'IGAENR met ainsi en évidence que le dispositif Carnot présente l'avantage d'être une sorte de « démonstrateur de l'innovation ouverte », capable de mettre en œuvre toute la chaîne de production de l'innovation. Celui-ci constitue, de ce fait, le premier et le seul exemple français d'essai de mise en place d'instituts de recherche technologique à l'interface de la recherche fondamentale et de l'application industrielle, suivant ainsi le modèle des instituts Fraunhofer allemands ou des TNO néerlandais, mais en France, sans construire une institution séparée des organismes de recherche et des universités. L'abondement financier et le ressourcement qu'il soutient permettent d'assumer le coût de la « recherche à risques » qui, partout dans le monde, est le fait du secteur public. Le dispositif Carnot est ainsi bien adapté pour conduire ces recherches et pallier l'incapacité des entreprises

à investir avec une visibilité aussi incertaine, tout en leur permettant de bénéficier des résultats.

Enfin, cette action peut être menée par les instituts Carnot sans viser le moindre *dumping* par des contrats « *au rabais* » pour faire baisser le coût de la R & D assumé par l'entreprise. La professionnalisation exigée des instituts au travers des critères de la charte Carnot conduit au contraire à renforcer la qualité des contrats, qu'il s'agisse de l'établissement des coûts complets ou de la protection de la propriété intellectuelle. Ces caractéristiques contribuent à faire payer la recherche publique à son juste prix par le secteur privé et tendent donc plutôt à en renchérir le coût d'acquisition en contrepartie de la qualité de la réponse et de l'intérêt direct qu'en retire l'entreprise pour la conduite de sa stratégie industrielle.

C'est sur la base de cette analyse que l'IGAENR est conduite à estimer que, dans le paysage enchevêtré et qui mériterait assurément d'être clarifié des aides à l'innovation, le dispositif Carnot occupe une place à part, qui n'entre en concurrence avec aucun autre dispositif d'aide publique à la R & D ni ne fait double emploi avec aucun. Il les complète sans « *cannibalisation* ».

Les résultats sont là. Les instituts Carnot sont présents dans 52 pôles de compétitivité. Ils ont perçu en 2008, après deux ans d'existence, plus de 200 M€ de ressources contractuelles, soit plus de 30 % des crédits engagés par les entreprises pour des contrats de recherche avec des structures publiques. Ce succès s'est amplifié par la suite pour les résultats 2009. Il se double d'une progression parallèle des recettes en provenance des PME, ce qui constitue un axe essentiel de développement.

Les instituts Carnot avec l'association dont ils se sont dotés, l'AICarnot, forment un véritable réseau construit pour renforcer leur propre professionnalisme (propriété intellectuelle, calcul en coûts complets, par exemple), mais surtout pour apporter un meilleur service aux acteurs économiques. Ainsi, quatre alliances ont été constituées et organisées autour de thématiques ou de secteurs d'activités, en rassemblant les instituts Carnot concernés dans une intégration plus complète : alliance « TIC-MNT » (technologies de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies), alliance « mécanique-matériaux-procédés », alliance « transport terrestre », alliance « construction durable ». Ces alliances permettent au réseau Carnot de mieux articuler les réponses aux industriels mais aussi d'exploiter et de tirer partie des complémentarités. Elles favorisent également l'anticipation des besoins par un travail de prospective collectif.

Le programme Carnot a permis de prouver qu'il était possible, en France aussi, de créer un dispositif pleinement ancré dans le monde de la recherche, rompu à ses critères de qualité, tout en répondant avec réactivité aux besoins d'innovation exprimés par les entreprises et, plus généralement, l'économie. Certes, cela ne se fait pas sans appui. L'État doit maintenir ses incitations financières. Mais, en l'espèce, le retour sur investissement apparaît particulièrement satisfaisant pour un programme qui ne mobilise que 1 %

(60 M€) de la dépense publique d'aide à la R & D à caractère technologique et industriel (6 milliards d'euros). C'est ce qui a conduit l'IGAENR à proposer de conforter cette action, ce qui semble en passe d'être pleinement réalisé avec le Grand emprunt.

Les incubateurs : un appui direct à la création d'entreprises de technologies innovantes

L'objet même des incubateurs étant la création d'entreprises, les relations à l'économie sont pour eux déterminantes. Leur capacité à entretenir de bonnes relations avec l'ensemble des sources de financement possibles est particulièrement critique, car cet élément est généralement problématique.

Le financement des projets en phase de maturation avant leur entrée en incubation

La phase de maturation requiert des moyens pour réaliser les études préalables à un dépôt de brevet, des analyses permettant d'affiner la preuve de concept, des études de marché ou toute autre action liée à la valorisation économique. Le niveau de financement nécessaire n'est généralement atteint que dans les structures mutualisées de valorisation ou dans les organismes de recherche organisés à cette fin de façon autonome. C'est pourquoi quatorze dispositifs mutualisés de transfert de technologie et de valorisation de la recherche ont été labellisés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et ont bénéficié d'un financement total estimé à 12 millions d'euros en 2007. Neuf régions restent en dehors de ce mécanisme de soutien. La poursuite du maillage de l'ensemble du territoire en dispositifs mutualisés de valorisation de la recherche par de nouveaux appels à projets paraît souhaitable.

Le financement des incubateurs et des projets en phase d'incubation

Le financement des incubateurs eux-mêmes apparaît suffisant en volume, mais les modalités de ce financement gagneraient à être mieux articulées aux capacités réelles d'appui à la création d'entreprise de chaque incubateur.

L'État consacre chaque année 7 millions d'euros aux incubateurs publics. Cela représente entre 25 % et 35 % de leurs budgets, qui varient de 0,4 M€ à 1,5 M€. Dès l'origine, en 1999, la contribution de l'État avait été plafonnée à 50 % du total. Le financement par le ministère repose sur le nombre de projets incubés mentionnés à la convention d'incubation et approuvés par le ministère. Il serait plus logique d'élaborer la convention en distinguant un soutien structurel tenant compte de la qualité de la gestion de l'incubateur et un volet de soutien aux projets, proportionnel à leur nombre et en laissant une latitude plus grande qu'actuellement aux incubateurs pour estimer leur potentiel d'accompagnement.

Les soutiens aux porteurs de projets varient pratiquement avec chaque situation individuelle. Certains d'entre eux ont un emploi public, d'autres bénéficient de contrats temporaires de valorisation, d'aides de collectivités territoriales, d'autres encore ont bénéficié du concours national de création d'entreprises innovantes. Les salariés du secteur privé peuvent désormais bénéficier de la rupture conventionnelle du contrat de travail.

L'aide directe apportée aux projets est en partie le fait de l'incubateur, sur son budget propre, et donne lieu à remboursement après démarrage réussi de l'entreprise. Elle est importante pendant la phase d'incubation. Le point critique est ensuite la capacité de la jeune entreprise à lever des fonds. Cette phase de développement doit normalement correspondre à l'autonomisation du porteur de projet, l'incubateur ne servant que d'introduction auprès de certains investisseurs, mais ne participant pas directement aux négociations. Les ressources disponibles sont à la fois variées et relativement rares et, en tout état de cause, difficiles à mobiliser. Le concours national d'aide à la création d'entreprises innovantes, les onze fonds d'amorçage créés en 2000, les capitaux provenant des *business angels*, investisseurs individuels, sont autant de possibilités.

Les fonds d'amorçage ont pris des participations dans 149 entreprises. Mais, dans le même temps, de 2000 à 2007, 1 239 entreprises nées de 1 993 projets incubés avaient vu le jour, la majorité d'entre elles, on le voit, sans le concours des fonds d'amorçage, problème récurrent, souligné par la plupart des incubateurs.

En effet, les fonds d'amorçage semblent se déplacer vers l'aval de la création et concentreraient donc leurs investissements sur les projets dont la rentabilité est déjà avérée. Le concours et les *business angels* jouent un rôle de substitution. C'est pourquoi l'IGAENR a été particulièrement attentive à l'apparition de nouvelles formes d'amorçage émanant non plus de l'État, mais des établissements concernés eux-mêmes. Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) sont manifestement innovants dans ce domaine. L'Institut national de la recherche en informatique et automatique (INRIA) l'est également, au moyen d'une filiale dédiée. Celle-ci agit en tant que « fondateur associé » de l'entreprise considérée, en apportant une capacité d'investissement significative qui permet ensuite à un projet de lever des fonds plus facilement, et intervient de façon opérationnelle dans l'accompagnement de projets d'entreprises (se substituant ainsi, d'ailleurs, à la mission principale des incubateurs).

La mission de l'IGAENR en conclut que ce modèle gagnerait à être, sinon généralisé, du moins diffusé largement pour encourager dans cette voie les nouvelles organisations de taille respectable que sont les PRES, en particulier s'ils ont entamé une mutualisation des services de valorisation et une collaboration effective dans le champ de l'incubation. Il est proposé de favoriser la création de ces fonds d'amorçage sous le nom de *fonds d'amorçage propriétaires* dans les établissements d'enseignement supérieur et leurs regroupements.

L'expertise scientifique et technique : une ressource collective pour les acteurs et une richesse immatérielle pour la société

La pratique de l'expertise s'introduit dans la relation entre des acteurs économiques et les pouvoirs publics (la ressource halieutique, la survie de la pêche). Elle est un acte de coopération entre les acteurs lorsque sa légitimité est reconnue par tous et ses résultats partagés. Elle est parfois aussi l'arbitre de conflits potentiels ou avérés. Dans le domaine environnemental en particulier, l'expertise se pose en défenseur des citoyens, mais n'est pas toujours perçue ainsi par l'ensemble des acteurs économiques.

Le rapport formule plusieurs propositions de nature à valoriser, y compris au plan économique, la fonction d'expertise. Il préconise ainsi de réaliser une analyse de la valeur que représente le potentiel national d'expertise publique en termes d'investissement immatériel de l'État et suggère d'en confier l'évaluation à l'agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE). Cette proposition se fonde sur la certitude qu'« au capital matériel a succédé, dans les critères essentiels de dynamisme économique, le capital immatériel » (rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel, 2006). Il recommande également la contractualisation des objectifs de l'expertise scientifique et technique entre l'État et les établissements publics de recherche et d'enseignement supérieur, ce qui a déjà été mis en œuvre dans certains organismes, par exemple à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), et d'inscrire le développement de l'expertise scientifique comme objectif stratégique dans ces contrats.

Les travaux 2009 sur la recherche ont éclairé les préoccupations les plus actuelles

Les rapports de l'IGAENR portent, par nature, sur des sujets d'actualité : la décision de créer d'importantes sociétés de valorisation de la recherche et d'encourager le financement des entreprises créées à partir de la recherche en témoigne, de même que la mise en œuvre de la charte nationale de l'expertise ou le renforcement du soutien à la recherche partenariale. Mais, s'ils traitent souvent d'un dispositif particulier, dont ils apprécient l'efficacité et pour lequel ils formulent des recommandations particulières, ils abordent ce faisant des problématiques plus générales qui conduisent à produire des analyses d'ensemble, plus anticipatrices et plus structurantes. La « cuvée 2009 » fournit plusieurs exemples de ces problématiques.

Les rapports sur les RTRA/CTRS, les instituts Carnot et les incubateurs posent à l'évidence la question de la structuration territoriale du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche et celle des instruments qui en

favorisent l'efficacité, notamment dans les rapports avec l'économie. Mais, en même temps, sont mis en pleine lumière l'étendue de l'enchevêtrement des dispositifs, la complexité des configurations et les risques qu'ils induisent. La nécessité d'une clarification se fait ressentir dans un contexte où, en outre, se construisent les pôles de compétitivité associant monde de la recherche et monde économique et pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) visant à préfigurer un nouveau modèle d'université fédérale. Cette préoccupation de clarification, déjà perceptible en 2009, est aujourd'hui devenue encore plus intense.

Les travaux 2009 ont également permis d'explorer les figures de l'excellence et la puissance des effets coopératifs : excellence académique pour les RTRA/CTRS, excellence dans le partenariat avec les entreprises pour les instituts Carnot. Ils ont ainsi montré que l'excellence est diverse et que se rassembler peut permettre d'atteindre de plus hauts niveaux de performance collective. Mais il convenait, ce faisant, d'éclairer la contradiction entre une politique de « clubs de champions » et la nécessité de toujours « tirer vers le haut » l'ensemble du système. C'est désormais ce qui structure fortement les politiques publiques, comme en témoigne aujourd'hui la volonté de créer cinq à dix campus d'excellence dans le cadre des mesures du Grand emprunt. L'approche multicritères de l'excellence, l'attention la plus vigilante portée à optimiser les effets d'entraînement ou encore l'accompagnement des démarches de progrès proposé à tous les acteurs apparaissent comme des conditions indispensables à la réussite et à l'acceptabilité de politiques qui souhaitent distinguer les meilleurs.

Trois des rapports 2009 portent sur ce qu'il est convenu d'appeler « l'écosystème de l'innovation », c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs et des mesures qui cherchent à fluidifier les liens entre recherche et économie pour mieux transférer et valoriser les résultats de la recherche, mieux répondre aux besoins de recherche exprimés par les acteurs économiques et, *in fine*, favoriser le développement d'activités et la croissance. Ces travaux mettent en évidence l'extrême complexité du paysage, la difficulté d'évaluer la portée et l'efficacité des mesures, la nécessité d'optimiser les aides publiques et de les concentrer sur les instruments les plus efficaces.

Faut-il mettre l'accent sur un dispositif « universel » comme le crédit impôt recherche, coûteux (4 milliards d'euros) et probablement générateur d'effets d'aubaine ? Ou faut-il des dispositifs davantage dédiés et concentrés sur ce qui est insuffisamment développé et, dans ce cas, agir sur l'offre ou sur la demande ? Il n'y a évidemment pas de réponses simples à ces questionnements. C'est le bon équilibre qu'il faut trouver et les travaux de l'IGAENR contribuent à éclairer les pouvoirs publics et à les aider à définir les politiques d'appui les plus efficaces, dans un contexte français où la recherche privée est dans un état sous-critique.

Le rapport sur l'expertise intervient, quant à lui, dans l'un des débats les plus actuels : celui des relations entre science et société et du rôle de l'expert. Ces dernières années ont vu se multiplier les controverses nécessitant le

recours à des scientifiques pour éclairer les politiques et les citoyens sur les OGM et, plus généralement, les applications de la génétique, le changement climatique, les nouvelles maladies infectieuses, les énergies fossiles et les énergies nouvelles, les catastrophes naturelles et les risques environnementaux ou la crise économique, pour ne citer que quelques exemples. La montée en puissance du principe de précaution a renforcé les attentes des acteurs sociaux, mais aussi le risque que la complexité des analyses et l'incertitude des solutions ne fassent perdre au public sa confiance dans la science. En résulte la nécessité de définir un code éthique de l'expertise pour consolider la nécessaire confiance que les citoyens doivent accorder aux chercheurs et inciter les scientifiques à porter une attention renouvelée à la diffusion d'une culture susceptible d'appréhender la réalité des enjeux et l'état réel des connaissances de la science. À coup sûr, il s'agit là de réflexions et de travaux qui devront être poursuivis et approfondis.

Enfin, les travaux de l'inspection générale ont permis en 2009 de mieux observer certains instruments nouveaux et certaines démarches innovantes à travers leur déploiement réel. Il s'agit d'abord des nouvelles modalités de « groupement » autour d'un label (Carnot), d'un dispositif (incubateurs) ou d'une structure juridique (fondation) : on en a perçu l'intérêt, mais aussi les limites et les risques. Ensuite, les travaux ont, dans le même ordre d'idées, permis d'éclairer le fonctionnement en réseau (instituts Carnot, incubateurs) et ce qu'il permet d'apporter comme plus-value coopérative. Corrélativement, des démarches nouvelles ont été mises en œuvre pour affermir les politiques de qualité : cahier des charges et jury de sélection indépendant (RTRA), politiques des labels (instituts Carnot, incubateurs), établissement de « chartes ». Elles apparaissent comme de véritables référentiels de qualité et permettent de formaliser les politiques publiques (Carnot, expertise). Autant de nouvelles façons de faire que les travaux 2009 de l'IGAENR ont pu explorer. En dernier lieu, à travers le rapport Carnot et le rôle joué dans le management du dispositif par l'Agence nationale de la recherche (ANR), c'est une première vision du recours à la formule de l'« agence » dans le pilotage par projets de la politique nationale de la recherche qui a pu être apportée, sujet qui méritera de futures investigations.

Ainsi, les études conduites par l'IGAENR sur la recherche débordent souvent par les problématiques qu'elles traitent leur périmètre théorique initial. C'est parfaitement naturel et il appartient à ceux qui conduisent et formalisent les travaux de replacer leurs investigations dans un cadre plus général et d'en tirer les conséquences structurelles de nature à éclairer les décideurs publics de la politique nationale de recherche et, au premier chef, le ministre, mais également tous ceux qui prendront connaissance des rapports. L'inspection générale pourra ce faisant apporter sa contribution aux débats d'orientations sur la politique nationale d'enseignement supérieur et de recherche.

Liste des principaux sigles utilisés

ACSÉ	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AEPS	Animations éducatives et périscolaires
AFEV	Association de la fondation étudiante pour la ville
AICarnot	Association des instituts Carnot
AIS	adaptation et intégration scolaire
AMF	Association des maires de France
AMUE	Agence de mutualisation des universités et établissements
ANAEM	Agence nationale de l'immigration et des migrations
ANDEV	Association nationale des directeurs de l'éducation des villes
ANR	Agence nationale de la recherche
APIE	Agence du patrimoine immatériel de l'État
APLV	Association des professeurs de langues vivantes
APSA	activités physiques, sportives et artistiques
ASE	aide sociale à l'enfance
ASH	adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés
ASSR	attestation scolaire de sécurité routière
ATP	assistant au travail personnel
B2i	brevet informatique et internet
BEA	base élèves académique
BEP	brevet d'études professionnelles
BIATOSS	bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé
CA	conseil d'administration
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile

CAI	contrat d'accueil et d'intégration
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CAPA-SH	certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap
CAREP	Centre académique de ressources pour l'éducation prioritaire
CASNAV	centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage
CCSD	commission de circonscription du second degré
CDA	Commission des droits et de l'autonomie
CDDP	centre départemental de documentation pédagogique
CDI	centre de documentation et d'information
CEA	commissariat à l'énergie atomique
CECRL	Cadre européen commun de référence pour les langues
CEL	contrat éducatif local
CEF	centre éducatif fermé
CEFISEM	centre de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants
CFG	certificat de formation générale
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CIO	centre d'information et d'orientation
CIPPA	cycle d'insertion préprofessionnelle par alternance
CIPPA-FLE	cycle d'insertion préprofessionnelle par alternance – français langue étrangère
CLA	classe d'accueil
CLAS	contrat local d'accompagnement à la scolarité
CLIN	classe d'initiation
CLIS	classe d'intégration scolaire
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNDP-VEI	Centre national de documentation pédagogique – Ville-École-Intégration
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COP	conseiller d'orientation – psychologue

CPE	conseiller principal d'éducation
CPER	contrat de projets État-régions
CPES	classe préparatoire à l'enseignement supérieur
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
CPU	Conférence des présidents d'université
CRAVIE	Centre de ressources d'Alsace – Ville-Intégration-École
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
CRI	cours de rattrapage intégré
CTP	comité technique paritaire
CTRS	centre thématique de recherche et de soins
DAP	direction de l'administration pénitentiaire
DAEU	diplôme d'accès à l'enseignement universitaire
DBM	décisions budgétaires modificatives
2CA-SH	certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap
DDASS	direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDEEAS	diplôme de directeur d'établissement d'enseignement adapté et spécialisé
DELF	diplôme d'études en langue française
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
DGRI	direction générale de la recherche et de l'innovation
DGSIP	direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DHG	dotation horaire globalisée
DILF	diplôme initial de langue française
DINA	dispositif d'insertion des nouveaux arrivants
DIPPA	dispositif d'insertion professionnelle pour primo-arrivants
DIV	délégation interministérielle à la ville
DNA	dispositif national d'accueil

DNB	diplôme national du brevet
DOM-TOM	départements d'outre-mer – territoires d'outre-mer
DPJJ	direction de la protection judiciaire de la jeunesse
EAF	épreuves anticipées de français
ELCO	enseignement des langues et cultures d'origine
ENAF	élèves nouvellement arrivés en France
ENAF-NSA	élèves nouvellement arrivés en France, non scolarisés antérieurement
ENT	espace numérique de travail
EPCS	établissement public de coopération scientifique
EPIDE	établissement public d'insertion de la défense
EPM	établissement pour mineurs
EPS	éducation physique et sportive
EPST	établissement public à caractère scientifique et technologique
ESEN	école supérieure de l'Éducation nationale
ETP	équivalent temps plein
EVS	établissements et vie scolaire
FASILD	Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations
FCS	Fondation de coopération scientifique
FLE	français langue étrangère
FLM	français langue maternelle
FLS	français langue seconde
FOL	Fédération des œuvres laïques
FSE	Fonds social européen
GIP	groupement d'intérêt public
GRETA	groupement d'établissements
GRH	gestion des ressources humaines
GVT	glissement vieillesse technicité
HS	heure(s) supplémentaire(s)
HSA	heure(s) supplémentaire(s) année
IA-DSDEN	inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale

IA-IPR	inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional
IE	internat d'excellence
IEMP	indemnités d'enseignement en milieu pénitentiaire
IEN	inspecteur de l'Éducation nationale
IEN-ASH	inspecteur de l'Éducation nationale chargé de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves handicapés
IEN-EG	inspecteur de l'Éducation nationale – enseignement général
IEN-ET	inspecteur de l'Éducation nationale – enseignement technique
IEN-IO	inspecteur de l'Éducation nationale – information et orientation
IFTS	indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGA	inspection générale de l'administration
IGAENR	inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche
IGEN	inspection générale de l'Éducation nationale
IGF	inspection générale des finances
INETOP	Institut national d'étude du travail et d'orientation professionnelle
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRIA	Institut national de recherche en informatique et en automatique
INRP	Institut national de recherche pédagogique
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRE	internat de réussite éducative
ISOE	indemnité de suivi et d'orientation des élèves
IUFM	institut universitaire de formation des maîtres
JAPD	journée d'appel de préparation à la défense
JASMIN	jeune de l'académie suivi par la mission insertion de Nantes
JDD	jour de détention par détenu

LEGT	lycée d'enseignement général et technique
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
LP	lycée professionnel
LV	langues vivantes
MDPH	maison départementale des personnes handicapées
MEN	ministère de l'Éducation nationale
MGI ou MGIEN	mission générale d'insertion (de l'Éducation nationale)
NBI	nouvelle bonification indiciaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OGM	organisme génétiquement modifié
PAF	plan académique de formation
PDA	plan départemental d'accueil
PISA	programme international pour le suivi des acquis des élèves
PJJ	protection judiciaire de la jeunesse
PNP	programme national de pilotage
PPRE	programme personnalisé de réussite éducative
PPS	projet personnalisé de scolarisation
PRES	pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PTA	programme de travail académique
QM	quartier pour mineurs
RAR	réseau ambition réussite
RASED	réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
RERS	repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche (publication du MEN/DEPP)
RGPP	révision générale des politiques publiques
RLE	responsable local d'enseignement
RTRA	réseau thématique de recherche avancée
SCÉRÉN	services culture, éditions, ressources pour l'Éducation nationale

SEGPA	section d'enseignement général et professionnel adapté
SIRH	systèmes d'information « ressources humaines »
SME	sursis avec mise à l'épreuve
SSS	section sportive scolaire
TGPE	tableau général des propriétés de l'État
TICE	technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement
TIC-MNT	technologies de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies
TZR	titulaire en zone de remplacement
UFR	unité de formation et de recherche
ULE	unité locale d'enseignement
UMR	unité mixte de recherche
UPEAA	unité pédagogique pour élèves allophones arrivants
UPI	unité pédagogique d'intégration
UPR	unité pédagogique régionale
SVT	sciences de la vie et de la Terre
ZEP	zone d'éducation prioritaire