

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Rapport annuel des Inspections générales 2012

■ **Inspection générale
de l'Éducation nationale**

■ **Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche**

Rapporteurs :

Pascal-Raphaël Ambrogi, Paul Mathias,
inspecteurs généraux

Hélène Becquet
chargée de mission à l'Inspection générale

La **documentation** Française

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013
ISBN : 978-2-11-009496-4

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

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

PREMIÈRE PARTIE

L'enseignement primaire et secondaire	11
--	-----------

CHAPITRE 1

Une école au service de tous les élèves	13
--	-----------

Les élèves à besoins particuliers	13
--	-----------

La mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 dans l'Éducation nationale	13
--	-----------

– La loi du 11 février 2005 et l'école	13
--	-----------

– Le parcours de l'élève en situation de handicap	14
---	-----------

– Des leviers au service de la scolarisation des élèves handicapés	19
--	-----------

– Conclusion	24
--------------------	-----------

– Préconisations	25
------------------------	-----------

Évaluation des dispositifs visant à la formation des sportifs de talent	25
---	-----------

– Le sport de haut niveau	25
---------------------------------	-----------

– Le parcours de l'excellence sportive	27
--	-----------

– L'organisation de la scolarité	28
--	-----------

– Les dispositifs d'insertion professionnelle	29
---	-----------

– Coût et financement	30
-----------------------------	-----------

– La défense des jeunes sportifs de haut niveau	31
---	-----------

– Préconisations	32
------------------------	-----------

Le traitement de la difficulté	33
---	-----------

Élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR	33
--	-----------

– Les territoires des ECLAIR sont-ils pertinents?	33
---	-----------

– Un pilotage repensé : quels changements effectifs?	34
--	-----------

– Des dispositifs nouveaux : pour quels effets?	35
---	-----------

– L'innovation pédagogique : un point faible	38
--	-----------

– Conclusion	40
--------------------	-----------

– Préconisations	40
------------------------	-----------

Les établissements de réinsertion scolaire : bilan et perspectives	41
--	-----------

– Les ERS, une réponse à un problème connu de tous	41
--	-----------

– Une mise en place précipitée et difficile	43
---	-----------

– Une circulaire mal appliquée	45
--------------------------------------	-----------

– Des résultats mitigés au regard des moyens engagés	45
--	-----------

– Conclusion	47
--------------------	-----------

– Préconisations	47
------------------------	-----------

La voie professionnelle	48
Suivi de la rénovation de la voie professionnelle : la certification intermédiaire	48
– La pertinence du diplôme intermédiaire par rapport aux objectifs de la réforme	48
– Le processus de certification intermédiaire : un processus unanimement décrit	51
– Conclusion	54
– Préconisations	54
La préparation de l'accueil et de la réussite des nouveaux bacheliers professionnels dans les sections de technicien supérieur	55
– Bilan quantitatif	55
– Analyse des politiques académiques	57

CHAPITRE 2

Les enseignements	59
Le sport à l'école primaire	59
– De l'enseignement à la compétition	59
– La situation actuelle	61
– Vers de nouvelles problématiques	64
– L'encadrement du dispositif	65
– En Europe	71
– Conclusion	73
– Préconisations	73
Les sciences à l'école	74
La diffusion de la culture scientifique	74
– Les définitions et les objectifs des politiques	74
– Les sources de la culture scientifique et technique	75
– L'organisation du débat public sur les sujets « science et société » et « technique et société »	82
– Conclusion	85
– Préconisations	85
Le plan en faveur des sciences et des technologies	86
– L'éducation scientifique est un enjeu de citoyenneté	86
– Le contexte	87
– Le plan en faveur des sciences et des technologies à l'école	89
– Pilotage national et académique du plan	91
– Mise en œuvre des mesures prévues par le plan	93
– Conclusion	102
Des éclairages philosophiques en amont de la terminale	104
– Le contexte	104
– L'expérimentation	108
– Un bilan satisfaisant	111
– Conclusion	114
– Préconisations	115
Les supports d'enseignement	116
Le Plan de développement des usages du numérique à l'école (DUNE)	116
– Un plan innovant, une mise en place difficile	117
– Ressources et formation	119
– Une mise en œuvre difficile, inégale et tardive	123
– Conclusion	128
– Préconisations	129

Le plan « Un collégien, un ordinateur portable » dans le département des Landes	129
– Présentation de l'opération	129
– Les convergences entre l'opération et les orientations nationales	130
– Des usages divers et inégaux	131
– Des appréciations diverses de l'opération	133
– Des points névralgiques	136
– Conclusion	139
– Préconisations	140
Le manuel scolaire	140
– Une problématique plurale	141
– Le manuel scolaire, à la fois contesté et plébiscité	142
– L'histoire du manuel scolaire	143
– Une réglementation allégée, un financement complexe	144
– Des rapports nombreux, des constats et des propositions convergents	147
– Le numérique : une nouvelle culture, une nouvelle école ?	148
– Quels manuels dans les écoles et les établissements ?	153
– Un nouveau paradigme pédagogique	154
– Conclusion	155
La certification	157
La mise en œuvre du livret personnel de compétences (LPC) au collège	157
– Du socle au livret personnel de compétences	157
– Le LPC : maîtrise du socle et programmes disciplinaires, une articulation difficile	163
– Le LPC : entre la volonté d'améliorer la qualité de la certification et la cohabitation impossible avec le diplôme national du brevet	165
– LPC et pilotage pédagogique	168
– Préconisations	171
Pour une évolution du baccalauréat	171
– L'élargissement de l'accès au baccalauréat et ses difficultés	172
– Quelle réforme des épreuves du baccalauréat ?	175
– Réforme des épreuves du baccalauréat et concertation	178
– Conclusion	180
CHAPITRE 3	
L'adaptation de la structure aux enjeux	181
Les établissements	181
L'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) dans la gestion de leurs moyens d'enseignement	181
– Les marges d'autonomie des EPLÉ	181
– Les stratégies d'utilisation des moyens	186
– Une nécessaire évolution	189
– Préconisations	189
Pilotage et accompagnement des établissements du second degré	190
– Le pilotage académique des établissements	190
– La dimension pédagogique du pilotage des EPLÉ	196
– La régulation : une fonction à promouvoir	201
– Conclusion	203
– Préconisations	203
L'évaluation des établissements d'enseignement	204
– Le concept d'évaluation : une appropriation insuffisante	205
– L'objet de l'évaluation	206
– Trois conceptions de l'évaluation	208
– Règles méthodologiques	208

– L'approche déontologique	210
– Articulation entre évaluation externe et diagnostic interne partagé	211
– Des outils d'aide en cours de construction.....	213
– Conclusion	214
Les composantes de l'activité professionnelle des enseignants	216
État des lieux	216
– Le métier d'enseignant	216
– Les obligations de service des enseignants.....	218
– Des effets de dissymétrie	219
Les activités professionnelles des enseignants.....	220
– Activités professionnelles des enseignants du premier degré	220
– Activités professionnelles des enseignants du second degré.....	223
– Conclusion	228
– Préconisations	228

DEUXIÈME PARTIE

Enseignement supérieur et recherche	231
--	------------

CHAPITRE 1

Évaluer le système d'enseignement supérieur et de recherche	239
--	------------

Cadrage macro-économique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007	239
--	------------

Les universités ont vu leurs moyens augmenter sensiblement dans un contexte de crise des finances publiques	241
---	-----

Les moyens bénéficiant aux universités continuent de transiter par plusieurs canaux, ce qui rend leur répartition peu lisible	244
---	-----

Si l'ensemble des crédits alloués aux universités a augmenté entre 2007 et 2012, la hausse de leurs moyens concerne en premier lieu la masse salariale et l'investissement.....	245
---	-----

Étude des mécanismes d'allocation des moyens humains et financiers aux unités de recherche par les organismes de recherche	246
---	------------

Une évolution commune en dépit d'une gouvernance et de modes de financement différents	247
--	-----

La répartition des moyens entre les unités dépend principalement de leur activité, de leur performance et des priorités scientifiques des organismes de recherche	250
---	-----

Des freins subsistent à l'efficacité du système de recherche	251
--	-----

Préconisations.....	253
---------------------	-----

Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens, en crédits et en emplois, dans les universités	254
--	------------

L'objet et le contexte de la mission.....	254
---	-----

Le passage aux RCE a modifié les équilibres budgétaires des universités	256
---	-----

L'état des lieux des universités fait apparaître des évolutions intéressantes en matière d'allocation interne des moyens, en particulier dans le domaine de la recherche	258
--	-----

La modernisation de la gestion des établissements se heurte encore à de nombreux obstacles	261
Le modèle de répartition des moyens du modèle SYMPA n'est pas sans influence sur les dispositifs d'allocation des établissements	263
Audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation dans les universités	269
Contexte et méthodologie de la mission	269
Le pilotage de la formation demeure insuffisant et ne permet pas aux universités de dégager des marges de manœuvre pour mener une véritable politique d'établissement, notamment en matière de ressources humaines	271
La fonction de soutien à la formation évolue lentement, mais peine à trouver sa juste place au sein des universités en raison notamment du manque de moyens et de leur inégale répartition entre les composantes	275
La fonction formation : éléments pour un éclairage international	277
Préconisations.....	279
Le rôle du recteur vis-à-vis des universités après la loi LRU	281
CHAPITRE 2	
Accompagner les établissements : les audits « flash » et les audits approfondis	285
Identifier les risques : la mise en place d'un dispositif d'alerte sur la situation financière des établissements	286
Du diagnostic partagé à la recherche d'un modèle de développement durable de l'activité de l'établissement : les audits d'accompagnement	288
L'audit « flash »	289
L'audit approfondi.....	291
CHAPITRE 3	
Les autres formes d'accompagnement	301
L'accompagnement précontractuel	301
Élaboration d'outils méthodologiques et activité de formation	302
Le Guide méthodologique en vue de la réalisation d'une cartographie économique et d'une analyse stratégique des activités des universités	302
Construire, dans le prolongement des audits, un modèle d'analyse des coûts à destination du ministère et des établissements	305
Proposer des formations-actions aux responsables de terrain	306
Conclusion	309
Liste des principaux sigles utilisés	311

Avant-propos

Le rapport général annuel de l'inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR) témoigne de leur engagement commun et de l'intérêt d'une approche conjuguée dans l'accomplissement des missions que leur confient leurs ministres de tutelle.

Le propos du rapport annuel n'est pas de présenter un bilan d'activité, ni de rendre un compte exhaustif du très grand nombre de missions assurées par les inspections générales, tant dans la sphère de l'éducation nationale que dans celle de l'enseignement supérieur et de la recherche. Synthèse des travaux les plus significatifs des inspections, le rapport général dégage les lignes de force, les évolutions significatives ou les innovations marquantes du système éducatif dont il leur a été donné mission de dresser l'état des lieux.

Dans sa première partie, le rapport s'intéresse ainsi principalement aux thèmes qui furent l'objet de travaux menés par les inspections en 2012 dans l'enseignement primaire et secondaire. L'école accueille en effet des élèves dont elle s'efforce de mieux estimer les besoins, de mieux les anticiper et de mieux les assumer. On songe évidemment, au premier chef, aux élèves souffrant de handicap, mais aussi, dans un autre registre, à ceux que leurs talents destinent à l'exercice d'un sport de haut niveau ou, tout simplement, à ceux qui, pour des raisons diverses et complexes, sont en difficulté.

On ne peut par ailleurs penser l'école sans en penser les enseignements. Parmi eux, celui des sciences a fait l'objet d'une attention toute particulière, en 2012, en raison de mesures prises en sa faveur afin d'éveiller l'intérêt des élèves pour ces domaines aux enjeux cruciaux et parfois délaissés.

L'enseignement aujourd'hui ne peut pas être envisagé indépendamment de la question du numérique, qui modifie ses modalités, peut-être moins insensiblement qu'il n'y paraît au premier abord. Certes, les outils de travail auxquels sont habitués les élèves et les professeurs, les jeunes et leur famille, demeurent globalement ceux d'autrefois. Cependant, les établissements sont de plus en plus nombreux à encourager les usages du numérique et à essayer de nouvelles méthodes de travail adossées à de nouveaux instruments.

Enfin, alors que de nouvelles perspectives s'ouvrent ainsi à l'enseignement, que les méthodes et les élèves changent, on ne pouvait omettre d'aborder les procédures de certification et de validation des acquis des élèves, parmi lesquelles le baccalauréat tient une place centrale.

L'enseignement s'adapte à un monde en pleine évolution et il en est de même des structures de l'école. De nouvelles modalités de gestion des établissements du second degré se mettent peu à peu en place qui

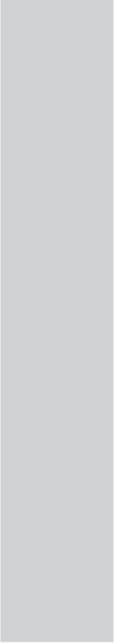
accroissent leurs marges de manœuvre, tandis qu'au niveau académique les rectorats doivent piloter autrement, aussi bien sur les plans administratif que pédagogique, des établissements plus autonomes. L'école n'est cependant jamais affaire de simple gestion. Les adaptations concernent également les enseignants. Leur activité professionnelle, demeurée inchangée au plan de la réglementation, a cependant beaucoup évolué dans les pratiques, tant dans le premier que dans le second degré. C'est en prenant la mesure – ce qui ne l'est que trop rarement – des activités qu'ils assument « hors l'enseignement dans la classe », que les inspections générales ont cherché à rendre compte des évolutions de leur métier.

La deuxième partie de ce rapport annuel concerne exclusivement les missions conduites par l'IGAENR pour le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Ces travaux se sont considérablement développés, dans la continuité de ceux entrepris en 2011. L'élargissement des responsabilités et des compétences des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche, la modernisation de la gestion publique ont en effet créé de nouveaux besoins en matière de suivi et d'accompagnement, pour lesquels l'IGAENR a été sollicitée et a mis au point des outils méthodologiques adaptés aux principaux enjeux auxquels sont aujourd'hui confrontés les établissements et les organismes de recherche : la maîtrise de leur masse salariale, la rationalisation de leurs fonctions support, l'articulation entre leurs décisions budgétaires à court terme et leur projet stratégique, l'évolution de leur modèle économique ou encore le renforcement des politiques de site. L'IGAENR s'est vu ainsi confier un grand nombre d'audits dont l'objectif principal était d'aider les établissements à faire face à leurs nouvelles responsabilités. Dans l'ensemble de ces missions, l'expertise de l'IGAENR a été mise au service de la modernisation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans le but d'améliorer la performance d'ensemble du système et de favoriser ainsi la réussite et l'insertion professionnelle des étudiants.

Les analyses et les préconisations que présente le rapport général 2012, toutes inspirées par les observations recueillies sur le terrain, devraient ainsi permettre à tous ceux qu'anime un intérêt pour notre appareil de formation et de recherche de nourrir leurs réflexions sur la situation présente et les évolutions en cours de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Jean-Yves Daniel
*Doyen de l'inspection générale
de l'Éducation nationale*

Thierry Bossard
*Chef du Service de l'inspection
générale de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche*



PREMIÈRE PARTIE

L'enseignement primaire et secondaire



Une école au service de tous les élèves

Les élèves à besoins particuliers

La mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 dans l'Éducation nationale

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a marqué une nouvelle étape dans l'affirmation des droits de la personne handicapée. Ne souhaitant pas se limiter à une reprise des constats dressés dans plusieurs rapports récents¹, les inspections générales ont choisi d'organiser leur démarche à partir d'une observation du cheminement de l'élève reconnu handicapé depuis sa première inscription dans l'école jusqu'à sa sortie du système éducatif². Elles ont voulu répondre à deux questions :

- La loi du 11 février est-elle appliquée ?
- Quels en sont les effets sur le parcours des élèves concernés et ces effets correspondent-ils aux attentes du législateur ?

La loi du 11 février 2005 et l'école

La loi du 11 février 2005 rend inconditionnel le droit à l'inscription de tout enfant ou adolescent dans l'école ou l'établissement « de référence », c'est-à-dire le plus proche de son domicile et fait obligation à l'État, chaque fois que l'enfant peut effectivement fréquenter le milieu ordinaire, de mettre en œuvre les moyens financiers et humains nécessaires. Elle instaure le droit à un parcours de formation qui permette au jeune en situation de handicap de s'insérer dans la collectivité et de réaliser son projet de vie.

Construit à partir d'une évaluation de l'ensemble des besoins de l'élève conduite par une équipe pluridisciplinaire de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), ce parcours fait l'objet d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS) qui en précise les étapes et les modalités. La Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

1. Rapport du sénateur Paul Blanc (2011) ; rapport des sénatrices Claire-Lise Campion et Isabelle Debré (2012).
2. Rapport n°2012-100, *La mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 dans l'Éducation nationale*, IGAENR-IGEN, juillet 2012.

(CDAPH), adopte ce projet et prescrit les aides et accompagnements nécessaires. Une équipe de suivi de la scolarisation est chargée d'en dresser des bilans périodiques et de proposer d'éventuels réajustements. De même, une fonction nouvelle, celle d'enseignant « référent handicap », a été instaurée pour faciliter les relations entre la MDPH, les familles et l'école, et suivre la mise en œuvre du dispositif.

Le parcours de l'élève en situation de handicap

■ *L'entrée à l'école, l'entrée dans le handicap*

Globalement, l'accessibilité de l'école est assurée, à tout le moins en droit. Pour ce qui est de l'accessibilité physique, il convient d'être plus nuancé : nombre de locaux visités sont, par exemple, mal adaptés aux déplacements d'un jeune paraplégique.

L'école est souvent le lieu où se révèle la situation de handicap. On peut distinguer trois situations scolaires :

- celle des élèves dont le handicap a été constaté très tôt, parfois dès la naissance ;
- celle des élèves dont le handicap est décelé à l'école maternelle ;
- celle, enfin, des élèves, très nombreux, qui ne font l'objet d'une reconnaissance de handicap que plus tard dans leur cheminement scolaire.

La population scolaire reconnue en situation de handicap a augmenté de plus de 70 000 élèves entre 2004 et 2010. La nouvelle définition du handicap et la modification du processus de décision peuvent expliquer cet accroissement. Il est sans doute dû aussi au changement du regard porté par les parents sur le handicap. Ils prennent plus facilement conscience de ce que peuvent apporter à leur enfant une identification claire de ses besoins et la mise en place des réponses appropriées.

■ *Le projet personnalisé de scolarisation : quelle réalité ?*

Dans le cadre de la loi du 11 février 2005, le PPS est le principal instrument d'organisation du parcours de formation. Élaboré par la CDAPH et signé par la famille, il est un véritable « cahier des charges » que l'école doit mettre en œuvre. Si quelques MDPH ont élaboré un document complet et répondant aux attentes de l'institution, le projet personnalisé de scolarisation (PPS), à la date du rapport, n'était pas en place sur l'ensemble du territoire national et son élaboration était fréquemment déléguée à l'Éducation nationale.

Les prescriptions des MDPH, en revanche, sont très largement mises en œuvre dans les écoles et les établissements secondaires. Le référent handicap, souvent seul intermédiaire entre l'école et la MDPH, voire entre les parents et la MDPH, joue là un rôle essentiel qui s'exerce notamment à travers la réunion régulière des équipes de suivi de la scolarisation (ESS) composées des parents, des enseignants, du directeur d'école ou du chef d'établissement et, en fonction de leur disponibilité, de l'auxiliaire de vie scolaire, des services

de soin, du médecin et du psychologue scolaires. Les ESS sont réunies au moins une fois par an. Les comptes rendus de ces réunions, transmis à la MDPH, constituent souvent les seuls documents projectifs de référence pour les enseignants, voire tiennent lieu de PPS. Signés par les participants, ils prennent une valeur contractuelle.

À ce stade, les inspecteurs généraux ont le sentiment que la difficulté, rencontrée par les MDPH, à élaborer des PPS conformes aux ambitions de la loi de 2005 constitue un point de fragilité de l'application de cette dernière.

■ *La scolarité primaire : quels changements ?*

Ce n'est pas au niveau de l'école primaire que l'effet de la loi de 2005 est le plus immédiatement perceptible. Les classes pour l'inclusion scolaire (Clis) restent le dispositif central pour faciliter la scolarisation des élèves en situation de handicap. La loi de 2005 a cependant favorisé le développement de la scolarisation en classe ordinaire. De même, elle a suscité un accroissement de la prescription d'aides humaines (AVS) à ce niveau. L'école maternelle joue un rôle essentiel, à la fois, parce qu'elle est le lieu où sont révélées de nombreuses situations de handicap, et parce qu'elle prépare plus systématiquement des poursuites de scolarité vers le niveau élémentaire. Pour la majorité des élèves handicapés, elle n'est plus un sas vers l'enseignement spécialisé.

■ *Le collège, les transformations les plus visibles*

Le nombre de collégiens considérés comme handicapés a pratiquement doublé entre les rentrées 2006 et 2010, ce qui représente plus de 26 000 élèves supplémentaires. Trois possibilités sont ouvertes en collège en fonction du handicap, des acquis et des besoins de l'élève : la classe ordinaire, la section d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa) et l'unité localisée d'inclusion scolaire (Ulis). Près de la moitié des collégiens reconnus handicapés, soit plus de 27 000, sont inscrits dans une classe ordinaire. Les Segpa accueillent pour leur part plus de 15 000 jeunes handicapés. Il s'agit d'élèves dont les possibilités d'apprentissage ne permettent pas de suivre la classe ordinaire et qui, de ce fait, ont besoin de suivre un enseignement adapté. Enfin, 17 703 élèves sont accueillis dans les Ulis.

Beaucoup d'interlocuteurs rencontrés ont tendance à opposer les trois modes de scolarisation : un élève est pour eux orienté soit en Segpa, soit en Ulis, soit en 6^e ordinaire. La formulation d'un véritable PPS permettrait de construire un parcours sur mesure ; conçu de manière modulaire, il combinerait des temps dans une classe de référence, des temps en Segpa ou dans une autre classe si nécessaire, des temps avec le coordonnateur de l'Ulis, des aides et des prises en charge diverses.

■ *Le lycée : une nouvelle priorité*

Le jeune handicapé est désormais, aux yeux de tous, un lycéen de plein droit. Toutefois, malgré une progression rapide, le nombre de jeunes handicapés scolarisés au lycée demeure très modeste et ils ne représentent que 0,60 % des lycéens. De même les « Ulis lycée » restent peu nombreuses et réparties de manière très hétérogène sur le territoire : au total, les lycéens accueillis en Ulis n'étaient que 2 419 en 2010-2011.

D'un lycée à l'autre, d'un élève à l'autre, les situations sont très variées. Entre les élèves en situation de handicap scolarisés en lycée professionnel et ceux scolarisés en lycée général et technologique (LEGT), la différence est apparue profonde. Ceux qui ont été affectés dans les LEGT sont, pour la plupart, des élèves qui ont pu suivre au collège une scolarité conforme aux programmes. À l'inverse, il est demandé au lycée professionnel d'accueillir des élèves dont la situation de handicap génère des difficultés sévères.

L'écart entre les lycéens considérés en inclusion individuelle et ceux qui ont été orientés en Ulis est tout aussi significatif. Les premiers sont les plus nombreux, de très loin : 10 418 sur les 12 837 recensés dans le second cycle en 2010-2011. La scolarisation au sein des Ulis constitue une organisation complexe qui engage l'ensemble de la communauté scolaire.

■ *La poursuite d'études dans le supérieur*

La loi du 11 février 2005 constitue une étape très importante pour les universités puisqu'elle reconnaît explicitement le droit des handicapés à une formation supérieure. Le nombre d'étudiants handicapés est ainsi passé de 6 015 en 2003-2004 à 9 291 en 2010-2011. L'engagement des établissements d'enseignement supérieur dans la prise en compte du handicap s'est exprimé à travers la signature de deux chartes : la charte « université-handicap » de 2007 et la charte « grandes écoles-handicap » de 2008.

Cependant, si chaque établissement d'enseignement supérieur a instauré une structure d'accueil, aucune procédure systématique d'enregistrement et de suivi des étudiants handicapés n'est mise en place. La procédure est uniquement déclarative : soit le handicap est mentionné dans le dossier d'inscription, soit l'étudiant en informe oralement l'administration de l'université. Les universités ne savent rien de la reconnaissance du handicap effectuée par les MDPH, ni de l'attribution de la prestation de compensation du handicap. Un plan d'accompagnement des études est censé fournir des informations aux deux parties : nom des référents, mesures du plan de compensation, aides mises en place à l'université. Ce document semble encore peu utilisé.

■ *De la scolarisation à l'insertion : un chemin difficile*

D'après le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), le chômage des travailleurs handicapés s'élève à 19,1 % contre 9,5 % pour les demandeurs d'emploi valides. Ce constat met en évidence

la difficulté de l'accès et du maintien dans l'emploi des personnes handicapées, malgré les dispositions de la loi du 10 juillet 1987, renforcées par la loi de 2005, qui, entre autres, font obligation à toutes les entreprises de vingt salariés et plus, du secteur privé comme du secteur public, d'employer 6 % de personnes handicapées.

L'insertion professionnelle est une priorité affirmée du ministère de l'Éducation nationale. Néanmoins, la mission n'a pas pu disposer d'informations suffisantes, d'abord parce qu'elle n'a pu identifier une institution ou un site permettant d'accéder à des données globales sur le devenir des jeunes handicapés au terme du parcours de formation initiale, ensuite parce que les suivis après sortie sont rares.

Les entretiens et les observations menés conduisent à deux constats principaux. Tout d'abord, le passage entre le monde de l'école et le monde de l'emploi constitue un espace inconnu dans lequel les articulations ne s'établissent qu'avec peine. En second lieu, le dispositif de droit commun de l'Éducation nationale est souvent insuffisant pour répondre aux besoins des jeunes en situation de handicap en matière d'insertion professionnelle. Des liens restent à construire entre les lycées professionnels et les MDPH, les missions locales ou encore les établissements et services d'aide par le travail (Esat). Il apparaît également nécessaire de développer les partenariats entre l'Éducation nationale et les entreprises. Des initiatives, en particulier associatives, ont été recensées. Elles doivent être encouragées.

■ *Scolariser hors de l'école*

La situation de certains enfants nécessite une prise en charge dans un établissement de santé ou médico-social (ESMS). Plus du quart des élèves considérés comme handicapés est accueilli dans un établissement de ce type, soit 78 112 enfants et adolescents. Cet effectif est relativement stable depuis 2005.

Les modalités de la scolarisation des élèves pris en charge dans les établissements concernés ne sont redéfinies que depuis 2009. Une nouvelle organisation du service scolaire est établie avec la mise en place d'une unité d'enseignement qui regroupe les enseignants affectés dans l'établissement. Cette unité élabore un projet pédagogique à partir des PPS des jeunes handicapés. La mise en place d'une unité d'enseignement doit faire l'objet d'une convention signée entre l'Éducation nationale et l'établissement. D'après les informations recueillies auprès de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et dans les départements visités, à la date du rapport, cette convention n'était en place que pour environ la moitié des établissements.

Les élèves accueillis dans les établissements de santé ou médico-sociaux ont la possibilité de rester inscrits dans leur école, leur collège ou leur lycée de référence. Leur scolarité peut, en fonction du PPS, être organisée de diverses manières :

- soit à temps complet dans l'unité d'enseignement de l'établissement dans lequel ils sont accueillis ;

- soit à temps partagé dans cette unité d'enseignement et dans l'établissement scolaire de référence ;
- soit à temps partagé dans cette unité d'enseignement et dans l'une des écoles ou l'un des établissements scolaires avec lesquels l'établissement d'accueil met en œuvre une coopération.

Seule une minorité de ces élèves bénéficie d'une scolarisation à temps complet. Le temps partiel peut être justifié pour des élèves porteurs de troubles graves d'ordre intellectuel ou psychique, mais peut pénaliser des enfants ou des adolescents capables d'adhérer à un projet d'apprentissage et d'en tirer profit, en les privant d'un temps suffisamment régulier pour que la progression soit possible.

Au cours de la mission, les inspecteurs se sont interrogés sur l'articulation entre le scolaire et l'éducatif dans la prise en charge quotidienne. Si le temps d'école est réduit, le temps confié aux éducateurs est d'autant plus important. Apparaît donc un double besoin : d'abord celui d'une redéfinition de la spécificité du rôle des éducateurs et des enseignants, ensuite et surtout, celui de la nécessaire cohérence de leur intervention ; le projet pédagogique ne peut être séparé du projet éducatif.

■ *Diversité des situations, diversité des parcours*

Au terme des constats réalisés pour chaque étape de la scolarité, un bilan de la réalité des parcours accomplis par les élèves reconnus « en situation de handicap » a été dressé. Il faut souligner que beaucoup d'informations manquent et que la mise en place d'indicateurs serait nécessaire. La réalisation du suivi d'une cohorte d'élèves en situation de handicap permettrait d'avancer dans ce sens.

Les premiers constats réalisés par les inspections générales mettent en évidence la « montée pédagogique » d'un ensemble d'élèves qui, jusque-là, quittait le système éducatif dès les premiers obstacles.

Cependant, ces continuités restent minoritaires. Les sorties, préparées ou non, les abandons ou les réorientations, parfois justifiées, vers le milieu spécialisé restent nombreux. Alors que 9 226 élèves nés en 1994, reconnus handicapés, étaient scolarisés dans le second degré en 2006-2007, ils ne sont plus que 5 576 en 2010-2011 à être encore recensés parmi les élèves du second degré. Ces sorties prématurées du système éducatif peuvent s'expliquer de diverses manières. En particulier, les changements de cycle, de degré et d'établissement se révèlent pour les jeunes handicapés, plus encore que pour les autres élèves, des moments très sensibles, et cela pour deux raisons. Le maillage des Clis et des Ulis est évidemment moins resserré que celui des écoles et des établissements de secteur. Ensuite, les transitions ne sont pas suffisamment accompagnées.

Il n'y a pas un parcours type de l'élève dit handicapé, mais un ensemble hétérogène de parcours individuels dont les paramètres déterminants sont multiples. L'un des facteurs les plus importants est le trouble à l'origine du

handicap. De l'école à l'université, on voit bien que la composition du public scolarisé varie progressivement en fonction de ce facteur : parmi les élèves handicapés, dans le premier degré, près d'un sur deux (49 %) est porteur de troubles des fonctions cognitives, alors que ce type de trouble ne concerne plus que 41 % des collégiens handicapés et 24 % des lycéens (essentiellement en lycée professionnel). Au total, alors que 61 880 élèves sont dans cette situation en primaire, ils ne sont plus que 3 063 dans le second cycle des études secondaires. À l'inverse, la continuité du parcours scolaire est beaucoup mieux assurée pour les élèves atteints de troubles moteurs, viscéraux, visuels ou auditifs : ils représentent 15 % des élèves handicapés dans les écoles, 43 % en lycée, 52 % à l'université. On observe aussi qu'un nombre significatif d'élèves n'est identifié comme handicapé qu'à partir du collège : c'est le cas de certains jeunes porteurs de troubles spécifiques du langage.

Des leviers au service de la scolarisation des élèves handicapés

■ *Adapter et aménager*

L'ajustement du parcours

Les MDPH ont du mal à jouer leur rôle en matière d'orientation. Si la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) exerce pleinement sa compétence sur les orientations vers les établissements médico-sociaux, elle ne prend pas position (ou rarement) sur la construction de la scolarité, faute de s'être emparée de la construction des PPS. La CDAPH prend les décisions concernant l'entrée en Clis ou en Ulis et, le cas échéant, propose (ou impose) des orientations vers les enseignements généraux et professionnels adaptés (EGPA), mais ne pèse que rarement sur les décisions concernant le déroulement ordinaire des scolarités. En revanche, les équipes de suivi de la scolarisation constituent un lieu de concertation où se discutent et se préparent les choix d'orientation au moins à court terme. Cependant, plus on avance dans la scolarité, plus la main est laissée aux instances régulières de décisions (conseils de classe, chefs d'établissement, directeurs académiques des services de l'Éducation nationale [Dasen], commissions départementales, etc.). La préparation du projet professionnel et de l'orientation reste donc globalement dans le cadre commun.

L'ajustement de l'environnement scolaire : les dispositifs d'inclusion

De la Clis à l'Ulis « lycée », les dispositifs d'inclusion scolaire constituent le pivot de la scolarisation de tous les élèves dont le handicap requiert une organisation spécifique difficile à installer dans la classe ordinaire. Ils ont en commun, à quelques exceptions près, quatre caractéristiques :

- un groupe d'élèves orientés par la CDAPH, en nombre limité (maximum théorique de douze pour les Clis et de dix pour les Ulis) ;
- un enseignant spécialisé, en général, un professeur des écoles ;
- un lieu identifié organisé comme une salle de classe ;
- un auxiliaire de vie scolaire dit collectif ou AVS-co.

On peut également identifier quatre fonctions principales communes aux Clis et aux Ulis, plus ou moins importantes selon les degrés de handicap et les niveaux de scolarisation. Avant tout, l'Ulis ou la Clis est le lieu où est géré l'emploi du temps, l'itinéraire personnel de l'élève. L'enseignant coordonnateur a pour première mission d'évaluer les acquis scolaires du jeune handicapé, de construire son projet individuel et d'en organiser la mise en œuvre. Il a également un rôle direct auprès de l'élève lui-même : il est à la fois un aide, un tuteur, un recours, un référent. Les classes et les unités d'inclusion sont aussi des lieux d'enseignement. Parfois, il ne s'agit que d'un complément ou d'un renforcement, mais, dans la majorité des sites visités, la part des apprentissages pris en charge dans la Clis ou l'Ulis dépasse le mi-temps. Majoritairement, les enseignements de français et de mathématiques sont assurés par le coordonnateur. Ces dispositifs sont enfin des centres de ressources.

Clis et Ulis fonctionnent selon deux types de modèles différents :

- dans un cas, la classe de référence est première ; l'élève y est inscrit, y fait sa rentrée, y est présent pendant la majorité du temps et son parcours est géré par le conseil de cycle ou de classe.
- le second modèle, de loin le plus répandu, est celui de la Clis/Ulis classe spécialisée plus ou moins ouverte avec un fort sentiment d'appartenance de l'élève au groupe Clis/Ulis.

Ce second modèle est sans doute celui qui justifie aujourd'hui le plus d'attention. C'est en effet cette modalité qui est, majoritairement, ouverte aux publics jusqu'ici les plus éloignés de l'école et, en particulier, pour l'accès au second degré. Au cours de ces dix dernières années, les créations de structures nouvelles concernent surtout ces élèves qui se situent à la limite entre le médico-social et la classe ordinaire.

L'ajustement de l'action pédagogique

Une première distinction doit être faite entre les élèves scolarisés de manière continue en classe ordinaire et les élèves de Clis/Ulis.

L'élève inclus à temps complet en classe ordinaire suit les programmes et la progression de la classe, et cela dans la majorité des cas observés. La trame générale n'est que très exceptionnellement modifiée et personnalisée pour prendre en compte la situation de handicap.

La situation de l'élève venu de Clis ou d'Ulis est tout autre. Sa présence dans la classe de référence est plus ou moins régulière et discontinue. La nécessité d'adapter l'enseignement est, pour le professeur, une évidence, mais aussi une difficulté. Les visites réalisées révèlent des choix profondément différents :

- l'enseignant fait la classe comme d'habitude. L'élève arrive avec un plan de travail préparé par le maître spécialisé et l'auxiliaire de vie scolaire (AVS-co) s'en occupe ;

- l'enseignant fait ce qu'il a prévu, mais en s'efforçant de faire participer l'élève et en suivant lui-même son travail;
- l'enseignant intègre à sa préparation une trame d'activité pour l'élève et tente de l'articuler avec le déroulement proposé à l'ensemble du groupe.

Les visites de Clis et d'Ulis ont permis de constater l'importance de l'évaluation pour ajuster effectivement l'enseignement aux acquis et aux objectifs poursuivis. Les plus belles réussites observées étaient pratiquement toujours fondées sur une évaluation précise et, surtout, partagée par l'ensemble des acteurs.

■ *La première attente : l'accompagnement humain*

Tous les interlocuteurs rencontrés évoquent, et souvent avant tout autre sujet, la question de l'accompagnement humain et donc celle de la présence d'un adulte pendant tout ou partie du temps passé à l'école par l'élève handicapé.

Il faut d'abord constater l'ampleur de la croissance du nombre d'élèves accompagnés individuellement (+ 33 609 de 2006 à 2010), sans que cela soit toutefois dû uniquement à la loi de 2005, la progression ayant été amorcée au début des années 2000.

L'accompagnement humain répond à deux besoins. Pour certains jeunes handicapés, il rend tout simplement l'école possible. Pour d'autres, il permet d'apporter à l'élève une assistance plus pédagogique et de lui faciliter l'accès à l'apprentissage et au savoir.

Cet accompagnement est assuré par des personnes aux statuts différents :

- les auxiliaires de vie scolaire (AVS)¹ ont le statut d'assistant d'éducation qui correspond à un contrat de droit public d'une durée d'un à trois ans, dans une limite de six ans, avec une obligation de service de 1 607 heures annuelles ;
- les emplois vie scolaire (EVS) sont bénéficiaires d'un contrat unique d'insertion qui est un contrat de droit privé d'une durée maximale de deux ans, réservé à des personnes en situation précaire.

Les deux statuts présentent le double inconvénient de ne pas garantir la continuité du service et de confier l'accompagnement des élèves handicapés à des personnels insuffisamment formés à cette tâche.

■ *L'aménagement des examens : une réflexion nécessaire*

Si la prise en compte de la situation des élèves et des étudiants porteurs de handicaps moteurs ou sensoriels est déjà ancienne, la loi du 11 février 2005 inscrit le principe de l'aménagement des épreuves des examens et concours dans le cadre législatif et n'établit plus de distinction liée à l'origine du handicap.

1. En incluant dans cette catégorie les nouveaux assistants de scolarisation (2 000 postes créés en 2011).

Les académies visitées proposent aux candidats porteurs de handicaps un protocole conforme à la réglementation : le candidat est dirigé vers un médecin désigné par la CDAPH qui formule des propositions d'aménagement. Ces propositions sont soumises à la division des examens et concours qui prend une décision, en principe définitive, quant aux dispositions à mettre en place.

Cependant, les données recueillies suscitent un certain nombre de questions. La DGESCO recense, par exemple, pour la session 2010, 46 441 candidats ayant bénéficié d'un aménagement d'examen alors que, pour les niveaux concernés, on ne comptait que 11 141 élèves reconnus en situation de handicap. Sans doute, un nombre significatif de demandes émane d'élèves malades ou accidentés. Néanmoins, il semble légitime de s'interroger sur ce que recouvrent ces chiffres et, surtout, sur des situations qui ne sont révélées que l'année de l'examen.

Les aménagements peuvent être de nature très différente, même si le tiers-temps est le plus souvent invoqué. Chaque candidat peut solliciter plusieurs aménagements. Il serait utile de repenser les épreuves proposées aux candidats handicapés en se référant aux compétences attendues dans l'examen concerné. Il s'agit d'adapter les épreuves sans renoncer aux compétences visées et au niveau attendu à travers le diplôme sollicité.

■ *La formation : une priorité évoquée par tous*

Le besoin de formation est d'abord exprimé par les professeurs qui se sentent démunis face à l'obligation, volontiers acceptée, de recevoir dans leur classe des élèves porteurs de handicaps. Il est aussi partagé par les non enseignants.

Dès 2006, le référentiel de compétences des professeurs indiquait qu'ils devaient pouvoir participer à la conception d'un projet individualisé de scolarisation et connaître les dispositifs mis en place pour les élèves handicapés. Cependant, ce n'est que depuis la réforme du lycée de 2010, qui promeut l'accompagnement par la formation, et seulement lors de l'année de prise de fonction, qu'une qualification spécifique est exigée. La majorité des formations universitaires destinées aux futurs enseignants réserve néanmoins quelques heures à la question du handicap.

La formation continue, souvent affichée comme une priorité, est très diverse dans sa réalisation. Il ressort de l'enquête réalisée annuellement par la DGESCO que les formations se rapportant au handicap pour les enseignants du primaire représentent 8 % du volume de stage orienté vers les grandes priorités nationales et cela aussi bien en 2008-2009 qu'en 2010-2011. Pour ce qui concerne le second degré, les inspections générales ont procédé à l'analyse des plans de formation de vingt-deux académies. Au total, cette offre apparaît très faible, puisqu'en moyenne elle ne s'adresse qu'à un professeur

sur trente-cinq et qu'à ce rythme, chacun ne peut espérer bénéficier que d'une action au cours de sa carrière. Enfin, force est de constater que la scolarisation des élèves en situation de handicap n'apparaît plus comme une priorité du plan national de formation. Le plan 2012¹ ne comporte pas d'axe affichant un objectif dans ce domaine.

■ *Un engagement financier significatif*

Globalement, l'effort accompli pour développer la scolarisation des enfants handicapés s'est traduit, ces dernières années, par une augmentation significative des dotations financières². Entre les années 2007 et 2011, les principales dépenses ont progressé de plus de 39 %, passant de 754,70 à 1 049,58 millions d'euros. La majeure partie des dépenses liées à la scolarisation des élèves handicapés porte sur deux grands postes : la rémunération des enseignants spécialisés qui reste, en masse, le plus important, et l'ensemble des dépenses liées aux AVS et aux EVS qui a globalement doublé entre 2007 et 2011. Les autres dépenses apparaissent marginales, à l'exception des crédits affectés aux matériels pédagogiques adaptés.

Pour ce qui concerne le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, une dotation de 7,5 millions d'euros est consacrée, depuis 2007, au financement d'un certain nombre d'actions en faveur des étudiants handicapés. Malgré l'augmentation du nombre d'élèves handicapés dans l'enseignement supérieur depuis 2006, la dotation financière est restée identique.

■ *Décision et pilotage*

La loi de 2005 place au niveau départemental l'ensemble des décisions concernant la personne en situation de handicap. Qu'il s'agisse de l'adulte ou de l'enfant, c'est la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées qui a compétence pour définir le plan de compensation de chacun. Ses décisions s'imposent aux administrations et, dans de nombreux cas, prévalent sur le droit commun.

La départementalisation des décisions concernant le handicap a conduit les recteurs à déléguer assez largement leurs responsabilités dans ce domaine aux Dasen. Ces derniers sont en principe les interlocuteurs des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Ils sont membres des principales instances et ont la responsabilité de la mise en œuvre de la plupart des décisions.

1. Circulaire n° 2012 – 020 du 26 janvier 2012 publiée au *BOEN*, n° 5, du 2 février 2012.

2. Les données prises en compte ici ne concernent que le seul enseignement public (programmes LOLF : 140, 141, 230 de la mission enseignement scolaire). Elles reprennent, en les actualisant, une partie des informations citées dans le rapport du sénateur Paul Blanc. Pour 2011, les chiffres mentionnés correspondent aux prévisions, les dépenses réelles n'étant pas encore consolidées au moment de la rédaction du rapport.

Au quotidien, c'est en fait l'inspecteur de l'Éducation nationale chargé de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves en situation de handicap (IEN-ASH) qui a la charge de la mise en œuvre de la scolarisation des élèves handicapés. Il participe à toutes les réunions de la MDPH. Il a le rôle déterminant d'organiser et de coordonner le travail des référents, dont il est le supérieur hiérarchique. Il anime et dirige le pôle « handicap » de l'inspection académique, veille au recrutement, à la formation et à la répartition des AVS et EVS ; il a la responsabilité de suivre et d'évaluer les unités d'enseignement des établissements médico-sociaux, les Ulis, les enseignants des services spécialisés.

L'importance du niveau départemental explique, en partie, la faiblesse du pilotage national. Si un bureau de la DGESCO est explicitement chargé de suivre la scolarisation des élèves handicapés, ses moyens d'action semblent limités. Son implantation au sein de la sous-direction du socle commun et le manque de relais dans les autres bureaux l'isolent et peuvent conforter l'idée que le handicap est affaire de spécialistes, en particulier issus du premier degré et du monde de l'adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés (ASH).

Conclusion

La loi du 11 février 2005 a été mise en œuvre par tous les acteurs du système éducatif et ses effets sont perceptibles à tous les niveaux de la scolarité. Le nombre d'élèves considérés comme handicapés a augmenté considérablement, en particulier dans le second degré. De même, les enseignants acceptent d'accueillir dans leur classe ces enfants et ces adolescents, et de tenter, autant qu'ils le peuvent, de répondre à leurs besoins.

Ce bilan globalement positif doit cependant être nuancé. La préparation de l'orientation à partir du collège apparaît insuffisante. Sans doute faut-il voir là l'effet conjugué d'un manque de prise en compte du handicap par les acteurs de l'orientation et d'un déficit de PPS conformes à l'esprit de la loi. De même, la formation et l'information des personnels ne répondent pas aux attentes. Enfin, les données disponibles sur les itinéraires réels des élèves identifiés comme handicapés sont fragiles. Une régulation semble indispensable, ne serait-ce qu'à travers la production d'indicateurs fiables.

Par-delà ces réserves, la mission s'est interrogée sur l'utilisation même de l'expression « élève handicapé » qui recouvre des réalités d'une extrême diversité. Peut-on installer les mêmes concepts, les mêmes dispositifs, les mêmes organisations pour répondre à des besoins aussi divers ? À l'inverse, l'élève reconnu handicapé reste encore trop souvent considéré comme une exception justifiant une dérogation dans une école qui ne serait pas faite pour lui. Le moment est peut-être venu de faire de l'approche personnalisée des situations de handicap un levier de transformation du système scolaire et de l'étendre à tous les élèves qui ont besoin d'un parcours différent.

Préconisations

- Mettre effectivement en place le projet personnalisé de scolarisation.
- Repenser les dispositifs d'inclusion – les diversifier en fonction des étapes et des situations.
- Mieux adapter les enseignements du collège aux besoins de l'élève en situation de handicap.
- Assurer la continuité du parcours du jeune lycéen jusqu'à l'insertion.
- Faire que tout enfant ou adolescent pris en charge par un établissement médico-social ou sanitaire bénéficie d'un vrai projet de formation traduit dans un PPS.
- Redéfinir l'accompagnement humain.
- Apporter une réponse ajustée à la demande de formation des personnels.
- Améliorer la qualité du pilotage par une meilleure information sur les parcours des élèves en situation de handicap.

Évaluation des dispositifs visant à la formation des sportifs de talent

Les inspections générales se sont intéressées aux différents dispositifs proposés aux sportifs de haut niveau pour leur permettre la réussite d'un double ou triple projet sportif, scolaire et citoyen, dans le prolongement d'une mission qu'elles avaient effectuée en 2010¹. La difficulté à définir la notion de sportif de talent a conduit les inspecteurs généraux à limiter leur enquête aux seuls sportifs de haut niveau tels qu'ils sont inscrits dans la liste ministérielle.

Le sport de haut niveau

C'est à partir de 1975 que l'État reconnaît légalement la qualité de sportif de haut niveau. Cette année-là est notamment créé l'Institut national du sport et de l'éducation physique (Insep) qui a entre autres pour mission de participer à la promotion des sportifs de haut niveau et constitue toujours la pierre angulaire de l'ensemble des dispositifs prévus à leur intention.

La circulaire n° 2006-123 du 1^{er} août 2006 définit précisément les sportifs concernés : « D'une part, les sportifs inscrits sur les listes de sportifs de haut niveau et des sportifs espoirs arrêtées par le ministre chargé des Sports dans les disciplines reconnues de haut niveau et, d'autre part, ceux appartenant à l'une des structures (pôle France, pôle espoirs et tout dispositif reconnu par le ministère chargé des Sports) des filières d'accès au sport de haut niveau. »

1. Rapport n° 2012-031, *Évaluation des dispositifs mis en place par les ministères chargés des Sports et de l'Éducation nationale visant à la formation des sportifs de talent*, IGAENR-IGEN-IGJS, mai 2012.

L'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau est effectuée dans l'une des catégories suivantes : élite, senior, jeune, reconversion. 7 000 sportifs environ y sont inscrits en 2012. La liste des sportifs « espoirs » regroupe les jeunes âgés de 12 ans au moins au cours de l'année de leur inscription sur cette liste et présentant, dans les disciplines sportives reconnues de haut niveau, des compétences sportives attestées par le directeur technique national placé auprès de la fédération compétente, mais ne remplissant pas encore les conditions requises pour figurer sur la liste des sportifs de haut niveau. Par ailleurs, une liste des partenaires d'entraînement est arrêtée dans les disciplines sportives reconnues de haut niveau pour lesquelles l'entraînement avec des partenaires est obligatoire.

Pour l'Olympiade 2009-2012, 119 disciplines ont été reconnues de haut niveau, dont 55 disciplines olympiques et 22 disciplines paralympiques.

Les orientations de la politique nationale du sport de haut niveau sont définies par la Commission nationale du sport de haut niveau (CNSHN) dont le *Code du sport*¹ précise les missions. Elle définit, après avis des fédérations sportives délégataires concernées, les critères permettant de déterminer, dans chaque discipline sportive à laquelle elle reconnaît le caractère de haut niveau, pour la période de quatre ans correspondant à l'Olympiade, la qualité de sportif de haut niveau². C'est également la CNSHN qui examine et valide les demandes fédérales de reconnaissance du caractère de haut niveau des disciplines sportives non-olympique ou non para-olympique.

Au niveau régional, la circulaire du 1^{er} août 2006 préconise la création de commissions régionales du sport de haut niveau. Ces commissions³ veillent à la mise en œuvre, dans leur ressort territorial, des orientations de la politique nationale du sport de haut niveau. Elles élaborent un rapport annuel sur les conditions de mise en œuvre de ces orientations. Ce rapport est transmis au ministre chargé des Sports en vue de son examen par la Commission nationale du sport de haut niveau.

La définition actuelle du sport de haut niveau est entravée par plusieurs difficultés :

- sont recrutés dans les pôles à la fois des sportifs reconnus de haut niveau et, grâce à la labellisation des pôles, des sportifs qui répondent à des critères territoriaux, mais ne relèvent pas du haut niveau ;
- l'appellation « espoir » recouvre des niveaux sportifs très différents selon les fédérations. Aussi, les désignations par les directions techniques nationales ne répondent-elles pas toutes aux exigences du sport de haut niveau ;
- certains dispositifs comme les centres de formation professionnelle abritent des jeunes sportifs dont la charge d'entraînement est identique au très haut niveau, mais qui ne sont pas inscrits sur la liste et ne peuvent bénéficier d'aménagements de scolarité. Ils sont environ 2 260 dans ce cas.

1. *Code du sport*, article R. 221-36.

2. *Code du sport*, articles L. 221-1 et R. 221-1.

3. *Code du sport*, article R. 221-39 et *Instruction jeunesse et sport*, n° 06-139, du 8 août 2006.

Le parcours de l'excellence sportive

Depuis la publication d'une instruction du ministère des Sports¹ en 2009, le sport de haut niveau s'organise autour des parcours d'excellence sportive (PES). Les PES prennent en compte les besoins du sportif depuis le moment où il est repéré comme sportif à fort potentiel jusqu'à l'aboutissement de sa carrière internationale et à son insertion professionnelle, même si celle-ci s'effectue au-delà du terme de sa carrière sportive.

Les PES sont construits discipline par discipline. Ils sont élaborés par le directeur technique national du sport concerné, évalués par la Commission nationale du sport de haut niveau et validés par le ministre chargé des Sports, pour la durée d'une Olympiade. Le directeur technique national propose le principe du recours à des structures associées et élabore, pour chaque type de structure, un cahier des charges qui fonde le conventionnement entre la fédération et la structure associée et qui prévoit les modalités de préparation des sportifs, d'organisation du suivi du double projet, du suivi médical et psychologique, ainsi que des conditions générales d'accueil des sportifs.

Les structures associées aux PES sont diverses. Les pôles France et pôles espoirs, créés en 1994, en font partie. Ils accueillent les sportifs à partir de 12 ans et prennent en charge à la fois leur préparation sportive, leur formation scolaire ou universitaire et leur surveillance médicale.

Les centres de formation des clubs professionnels sont une autre grande catégorie de structure fréquemment associée aux PES. Ils doivent être agréés par le ministère chargé des Sports et respecter le cahier des charges établi par la fédération dont ils dépendent. À l'heure actuelle, sept fédérations françaises (football, rugby à XV et à XIII, handball, basket-ball, volley-ball et hockey sur glace) disposent d'un cahier des charges validé par le ministère des Sports. La direction technique nationale de chaque fédération et la direction régionale et départementale des sports et de la cohésion sociale compétente contrôlent les centres. L'agrément ministériel est délivré pour quatre ans, il peut être renouvelé tous les quatre ans sur demande et après une évaluation de la direction technique nationale et de la direction régionale de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale.

Il faut enfin citer, parmi les structures associées, les sections sportives scolaires, proposées au collège et au lycée, longtemps appelées « sport études », dont le statut apparaît souvent ambigu. Les sections « sport études » sont les ancêtres des PES (1974-1984). Les sections ont été antérieurement utilisées pour combler la double faiblesse du nombre de pôles et des effectifs dans chaque pôle. Il existe donc localement des cas où la continuité est forte entre ces sections et les pôles alors qu'en principe, elles ne participent pas directement du haut niveau. En outre, pour les sports dont le recrutement s'effectue avant 12 ans, les sections scolaires sportives présentent une solution

1. *Instruction du ministère des Sports*, n° 09-28 du 19 février 2009.

en conformité avec la réglementation : c'est le cas pour les sports de glace, la natation ou la gymnastique.

L'organisation de la scolarité

L'accroissement de la charge d'entraînement et du nombre de compétitions dans le sport moderne impose des aménagements importants de la vie du sportif au plan scolaire.

La scolarité des sportifs de haut niveau et des espoirs du second degré est organisée par la circulaire du 1^{er} août 2006. Le recteur et les DASEN identifient un réseau d'établissements qui accueillent des sportifs de haut niveau ou des sportifs « espoirs ». Dès lors que ces établissements sont identifiés, ils intègrent obligatoirement dans leur projet d'établissement l'accueil de ces sportifs.

La circulaire autorise des aménagements de scolarité : dérogations à la carte scolaire, accueil prioritaire en internat, aménagements des rythmes scolaires et adaptations en matière d'enseignement et d'examens.

Les aménagements des rythmes scolaires sont indispensables compte tenu des exigences sportives (entraînement, compétition), mais très variables d'un établissement à l'autre. Les mesures les plus spectaculaires vont de l'inversion de l'année scolaire (travail pendant les vacances d'été qui sont déplacées en hiver) à l'étalement sur quatre ans des études en lycée. Les plus modestes se contentent de faire se terminer les cours à 15 ou 16 heures. La suppression des cours tous les après-midi est programmée dans quelques établissements.

La pédagogie doit également être adaptée. Ce sont des élèves qui ont besoin fréquemment d'aide ou de soutien. Ces besoins peuvent être justifiés par des difficultés, voire du décrochage, mais aussi par des absences prolongées dues à des compétitions ou à des blessures. Il faut également assurer le suivi de l'élève résidant à l'étranger pendant une longue période. Fréquemment, à l'Insep notamment, des répétiteurs sont employés pour aider les élèves sportifs de haut niveau.

L'enseignement de l'éducation physique et sportive (EPS) est aménagé selon plusieurs formules : la globalisation de l'EPS lors de stages ; l'allègement des horaires ; l'adaptation de l'offre de formation au lycée : les activités physiques, sportives et artistiques retenues dans la programmation sont complémentaires de la pratique sportive.

Les sportifs de haut niveau postulent aux mêmes niveaux de certification que les autres élèves, mais les modalités de passation de certaines épreuves peuvent être spécifiques et des ajustements de calendrier peuvent être opérés en cas d'indisponibilité du sportif de haut niveau à la date prévue. Les services rectoraux en charge des examens n'acceptent pas automatiquement ces reports et les inspecteurs pédagogiques régionaux, correspondants du

sport de haut niveau dans les académies, sont parfois obligés d'intervenir pour faire aboutir cette demande.

Appréciées par les usagers et les fédérations sportives, ces mesures d'adaptation scolaire semblent ne plus tout à fait correspondre aux nouvelles exigences de l'excellence sportive lorsque les temps d'entraînement sont de 30 à 35 heures par semaine et les absences de deux cents jours par an. Il apparaît évident que de nouvelles modalités d'aménagement doivent être recherchées. Il serait souhaitable de ne plus envisager une poursuite simultanée du double projet, mais davantage une complémentarité dans le temps entre les deux aspects de ce projet reposant sur une alternance de temps forts et de temps faibles scolaires et sportifs. Il conviendrait de veiller à un parfait emboîtement des projets et à l'élaboration de parcours de formation très individualisés. Il est enfin nécessaire de réfléchir à un aménagement des emplois du temps sur douze mois et non sur l'année scolaire.

La scolarité des élèves sportifs de haut niveau repose sur la coordination étroite entre l'établissement scolaire et les structures sportives. Les informations sur les absences et les calendriers sportifs sont partagées en temps réel ou données le plus en amont possible. Des réunions de coordination ont lieu régulièrement entre toutes les parties. Le coordonnateur de pôle ou référent joue le rôle d'interface entre tous les partenaires intervenant dans les pôles et assure le suivi du double projet, mais les commissions régionales pourraient rassembler dans leur composition l'ensemble des partenaires.

La poursuite d'études des sportifs de haut niveau rencontre un certain nombre de difficultés. Le problème de l'affectation du sportif de haut niveau dans l'enseignement supérieur est complexe, car le lieu d'implantation du pôle est indépendant du domicile familial. En outre, certains ont suivi le cursus du lycée en quatre ans : ils sont donc considérés comme redoublants par le logiciel d'inscription à l'université. Enfin, certaines filières sont fermées aux sportifs de haut niveau, car aucun aménagement de scolarité n'est possible. Des étudiants s'engagent vers des formations par défaut alors qu'ils ont les qualités pour suivre un cursus supérieur.

Les dispositifs d'insertion professionnelle

Les sportifs de haut niveau peuvent bénéficier d'aides à l'insertion professionnelle. Un accompagnement dans l'orientation et dans la recherche d'emploi est proposé par le réseau des correspondants du haut niveau¹.

La convention d'aménagement d'emploi (CAE) dans le secteur public et la convention d'insertion professionnelle (CIP) dans le secteur privé permettent à un sportif de haut niveau, titulaire d'un contrat de travail, d'être mis à disposition auprès de sa fédération, une partie de son temps, afin de

1. Conventions nationales « Hanssen & associés/ministère des Sports », « ADECCO/ministère des Sports », et autres conventions déconcentrées.

mener à bien son projet sportif tout en conservant sa rémunération totale¹. En 2010, 761 sportifs de haut niveau ont bénéficié d'une CAE ou d'une CIP conclue soit au plan national, soit au plan déconcentré, contre 400 environ en 2001. Ce dispositif concerne majoritairement des sportifs de haut niveau inscrits en catégorie senior (63 %) et en catégorie élite (27 %).

Coût et financement

Les pôles ont calculé le prix de revient d'un sportif de haut niveau en comptabilisant :

- les frais de personnels liés à la coordination ;
- les frais de personnels liés à l'encadrement sportif ;
- les coûts affichés des différentes pensions en internat ;
- les coûts estimés de l'utilisation des installations sportives ;
- les coûts du suivi médical ;
- les frais de transport entre le domicile et les structures d'entraînement ;
- les frais de stages ou de compétitions des sportifs en pôles.

Les coûts sont variables d'une structure à l'autre. L'État, dans le cadre des conventions d'objectifs, les collectivités territoriales et les fédérations subventionnent les différentes structures du sport de haut niveau. Si l'on observe le fonctionnement des pôles en Aquitaine, les principaux financements viennent du ministère des Sports pour 40 %, des familles pour 20 %, du Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (Creps) pour 10 %, des ligues sportives pour 10 %, du conseil régional, des conseils généraux et des communes pour 6 %, du rectorat pour 5 % et, enfin, des fonds propres des fédérations.

Pour les familles, le coût est extrêmement variable d'un sport à l'autre et d'une structure à l'autre, variant de moins de 1 000 euros par an par sportif à plusieurs milliers d'euros. En rugby, les familles ne paient presque rien, tandis qu'en ski, la charge est de 10 000 à 15 000 euros par an en moyenne.

Les sportifs sont par ailleurs bénéficiaires d'un certain nombre d'aides financières. Certaines collectivités territoriales accompagnent les sportifs de haut niveau, d'autres privilégient les structures et les dispositifs. Les aides personnalisées, aides directes attribuées par le ministère des Sports aux sportifs de haut niveau dans le cadre de la convention d'objectifs entre le ministère des Sports et la fédération concernée, transitent par le Comité national olympique et sportif français (Cnosf). Elles sont de quatre types : aides sociales, aides aux projets sportifs et de formation, manque à gagner sportif ou/et professionnel et primes à la performance. L'enveloppe totale consacrée aux aides personnalisées s'est élevée à 9 730 751 euros en 2010. Des primes sont en outre attribuées aux médaillés des Jeux olympiques et paralympiques. Elles s'élèvent, pour les Jeux 2008, à 50 000, 20 000 et 13 000 euros pour les médailles d'or, d'argent et de bronze respectivement. C'est ainsi

un total de 4 080 000 euros qui a été attribué aux athlètes à ce titre à l'issue des Jeux de Pékin et de 491 000 euros aux médaillés des Jeux de Vancouver.

La défense des jeunes sportifs de haut niveau

La recherche de l'excellence en termes de résultats, la performance à outrance peuvent avoir des conséquences graves sur l'intégrité physique et morale des jeunes sportifs de haut niveau. Dans les sports de haut niveau à maturité précoce, essentiellement en danse, patinage, gymnastique, natation, les charges d'entraînement sont de plus en plus lourdes. Les jeunes gymnastes peuvent s'entraîner 20 heures par semaine à l'âge du collège et jusqu'à 35 heures lors de stages nationaux. En outre, un certain nombre d'attitudes sont banalisées dans le monde sportif : brimades, punitions, chantage, violence verbale. L'enfant est alors considéré essentiellement comme une source de revenus futurs y compris, parfois, par ses parents.

Lors de différents entretiens avec la mission, de nombreux acteurs ont souligné l'importance de renforcer le cadre de la scolarité en tant que protection, l'école étant garante d'une certaine éthique, et prolongement de l'implication des parents. Il revient aux équipes pédagogiques un rôle de dépistage des signes de souffrance psychologique (grignotage sucré, diminution des capacités d'attention, refuge dans le sommeil, nouveau langage discutable), en particulier pour les jeunes dont la carrière sportive s'arrête brutalement.

Le choix fait par la France de viser l'excellence dans les compétitions sportives internationales tout en garantissant aux sportifs de haut niveau la meilleure réussite scolaire, universitaire, professionnelle et citoyenne est une voie originale, mais difficile et complexe. L'enjeu, pour le ministère de l'Éducation nationale, consiste à s'adapter aux exigences accrues du sport de haut niveau, tout en demeurant intransigeant sur l'éthique républicaine attachée au système éducatif français. Quel que soit le parcours des sportifs de haut niveau, le temps de l'enseignement secondaire et celui des études supérieures sont des passages obligés.

Préconisations

- Redéfinir les listes de sportifs de haut niveau concernés par la scolarité au collège et au lycée et la formation de l'enseignement supérieur en incluant les espoirs, les partenaires d'entraînement et les sportifs des centres de formation des clubs professionnels.
- Concentrer au maximum les pôles sur des implantations communes pour bénéficier d'un effet de seuil assurant une plus grande facilité d'aménagement de la scolarité dans tous les secteurs (y compris professionnels), de visibilité et permettant aux jeunes de bénéficier d'une importante offre de formation.
- Faire évoluer les textes réglementaires en fusionnant notamment la circulaire de 2006 et l'instruction de 2009 concernant les PES. Il s'agit de mieux prendre en compte la notion de récupération dans la gestion du temps sportif, la mise en

œuvre systématique d'un groupe de pilotage académique, la place et le rôle du chef d'établissement scolaire dans le groupe de pilotage.

- Intégrer les centres de formation des clubs professionnels dans les parcours d'excellence sportive, condition préalable à leur validation par le ministère.
- Certifier les élèves sportifs de haut niveau en appliquant un contrôle en cours de formation dans toutes les filières. Valider les acquis de l'expérience.
- Définir un projet de performance du sportif de haut niveau qui prenne en compte l'instruction, la formation, l'entraînement et la récupération plutôt qu'un double ou triple projet.
- Être vigilant sur les questions éthiques et la déontologie vis-à-vis des sports à maturité précoce, s'assurer d'une scolarisation effective des jeunes.
- Coordonner l'action au bénéfice des sportifs de haut niveau relevant de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur : désigner un professeur d'EPS dédié à cette coordination, voire un conseiller principal d'éducation (CPE) pour l'ensemble des sportifs de haut niveau de l'établissement.

Le traitement de la difficulté

Élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR

La mission des inspections générales conduite en 2012 s'est située dans le prolongement de celle conduite en 2010-2011 sur la mise en œuvre du programme collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (CLAIR). Il s'est agi d'observer les conditions de la mise en œuvre du programme école, collège et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (ECLAIR) dans le cadre d'un triple élargissement¹ : des établissements CLAIR aux réseaux ECLAIR dans les dix académies expérimentatrices en 2010-2011 ; à tous les réseaux ambition réussite (RAR) ; à toutes les académies. L'objectif principal n'était pas de dresser un état des lieux général, mais de repérer les écarts et les inflexions induits par cet élargissement.

Les travaux de la mission l'ont conduite à s'interroger sur les logiques qui fondent ce programme, sur son pilotage et, enfin, sur la mise en place des dispositifs d'innovation. Au-delà, au terme de ces deux années de mise en place des programmes CLAIR et ECLAIR, la mission posait deux questions majeures :

- ces programmes constituent-ils simplement un énième dispositif de l'éducation prioritaire ou sont-ils susceptibles de lui donner un nouveau souffle ?
- la méthode retenue pour la mise en place de ces deux programmes est-elle adaptée à une impulsion efficace capable d'enclencher un changement dans le système éducatif ?

Les territoires des ECLAIR sont-ils pertinents ?

Le programme ECLAIR résulte de la transformation du programme CLAIR et de celle des RAR, deux dispositifs qui ont en commun de concerner des territoires ayant les mêmes caractéristiques sociales et culturelles, la plupart des collèges CLAIR appartenant précédemment à des RAR.

En élargissant le programme CLAIR aux écoles primaires, le périmètre de la plupart des réseaux a coïncidé avec celui des RAR. L'élargissement à tous les RAR s'est donc imposé pour ne pas introduire un niveau supplémentaire dans l'éducation prioritaire. Il répondait d'ailleurs aux demandes de plusieurs collèges ayant l'habitude de travailler en réseau. À la rentrée 2011, cet élargissement a concerné toutes les académies. Il comportait cependant un inconvénient : la définition de la carte des RAR n'avait pas fait l'unanimité en son temps, certains choix de classement, locaux ou nationaux, ayant été contestés. En pratiquant une transformation automatique des RAR en ECLAIR, on a, en quelque sorte, entériné une carte qui n'était pas ou plus

1. Rapport n° 2012-076, *L'élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR*, IGAENR-IGEN, du juillet 2012.

satisfaisante. Le passage très rapide au programme ECLAIR a laissé trop peu de temps aux académies pour proposer des modifications de la carte de ces secteurs très prioritaires qui relève du niveau national. Par ailleurs, les lycées identifiés CLAIR et devenus ECLAIR se trouvent de fait à l'écart de cette dynamique. Ils ne peuvent pas entrer dans la logique de ces réseaux puisque la grande majorité de leurs élèves n'est pas issue du collège ECLAIR voisin.

Un pilotage repensé : quels changements effectifs ?

Le programme ECLAIR a été mis en place sur le fondement de la circulaire CLAIR publiée juillet 2010¹. La liste des établissements et des écoles entrant en 2011 dans le programme ECLAIR a été publiée, quant à elle, en juillet 2011². D'autres textes concernant le régime indemnitaire³ et le recrutement des personnels⁴ sont parus, mais la mise en œuvre de ces programmes, la définition et le pilotage des réseaux ont été laissés à l'initiative des académies. Des séminaires nationaux⁵ et la publication de deux vade-mecum⁶, l'un tentant de préciser le programme ECLAIR, l'autre définissant la fonction du préfet des études, ont ensuite entretenu l'impulsion nationale. La grande diversité des mises en œuvre selon les académies, mais aussi dans les départements, la faiblesse récurrente de certains domaines d'action, notamment le pilotage et l'impulsion pédagogique, amènent à penser qu'un pilotage national davantage cadré est nécessaire. On peut d'autant mieux laisser une réelle autonomie au terrain que l'on a précisé un cadre.

Le passage de CLAIR à ECLAIR, mais encore plus de RAR à ECLAIR, a entraîné, dans les académies les plus concernées, un recentrage du pilotage académique, avec notamment une collaboration accrue entre les corps d'inspection et les services administratifs. Les groupes de pilotage existants ont été complétés, ajustés pour répondre aux contraintes propres à ce programme. Le lien avec le terrain passait, le plus souvent, par l'organisation de journées académiques de formation et d'information auxquelles les cadres administratifs

1. Circulaire, n° 2010-096, *Programme CLAIR – expérimentation année scolaire 2010-2011*, BOEN, n° 29, du 22 juillet 2010.

2. BOEN du 7 juillet 2011.

3. JO du 13 septembre 2011 : |R| – décret n° 2011-1101 du 12 septembre 2011 instituant une indemnité spécifique en faveur des personnels enseignants, des personnels de direction, des personnels d'éducation et des personnels administratifs, sociaux et de santé exerçant dans les écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite ; – décret n° 2011-1102 du 12 septembre 2011 modifiant le décret n° 99-770 du 6 septembre 1999 instituant une indemnité différentielle en faveur de certains personnels de direction d'établissements d'enseignement ou de formation relevant du ministre chargé de l'Éducation nationale ; – arrêté du 12 septembre 2011 modifiant l'arrêté du 12 septembre 2008 fixant les taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé ; – arrêté du 12 septembre 2011 fixant les taux annuels de l'indemnité spécifique en faveur des personnels enseignants, des personnels de direction, des personnels d'éducation et des personnels administratifs, sociaux et de santé exerçant dans les écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite.

4. Note de service n° 2012-018, Modalités de candidature en établissement ÉCLAIR – rentrée scolaire 2012 – BOEN, n° 5, du 2 février 2012.

5. 17 janvier 2012 : « L'organisation et la conduite de l'action pédagogique en ECLAIR », journée nationale Sciences Po Paris ; 18-19-20 avril/2-3-4 mai 2012 : « Savoirs, ambition et performance en ECLAIR », séminaires interacadémiques.

6. Vade-mecum intitulés, *Programme ECLAIR* (mai 2011) et *Programme ECLAIR – les préfets des études* (décembre 2011) publiés par la DGESCO au ministère de l'Éducation nationale.

ont été assez systématiquement associés. Les thèmes abordés témoignaient des priorités qui se sont imposées aux équipes des réseaux ECLAIR dans cette première année de mise en œuvre : la gestion des ressources humaines et la mise en place des préfets des études ont nettement supplanté les questions pédagogiques. Ces réunions n'ont été que rarement relayées par des écrits. Cela n'a pas permis d'installer une référence suffisante au niveau académique qui est resté souvent trop éloigné de la vie réelle des réseaux.

L'articulation entre le pilotage académique et le pilotage départemental a varié naturellement avec la taille des académies. Celles qui comptaient le plus de réseaux ont trouvé généralement un bon niveau de coordination : le niveau académique cadrant l'action, donnait les repères, le niveau départemental était responsable du pilotage en prise directe avec la réalité. Les départements ont souvent reconduit le pilotage qui avait présidé à la mise en place des RAR.

Dans la quasi-totalité des situations observées, les écoles et le personnel du premier degré, enseignants et directeurs, étaient partie prenante du programme ECLAIR. De ce point de vue, le passage CLAIR-ECLAIR fut effectif. Toutefois, la plupart des secteurs concernés étaient des anciens RAR et leur fonctionnement était une simple reconduction de ce qui se faisait auparavant.

Le programme ECLAIR a renforcé l'équipe de pilotage des réseaux en confirmant la présence des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) référents qui n'avaient pas tous trouvé leur place dans le cadre des RAR. L'équipe locale de pilotage est devenue le plus souvent un trio : principal de collège, inspecteur de l'Éducation nationale (IEN), IA-IPR référent. Les conditions d'une collaboration premier/second degrés dans un territoire défini, autour d'une problématique analysée en commun, ont été réunies. La réalité et les effets de cette collaboration restaient cependant à confirmer. La collaboration IEN/principal de collège, développée dans les zones d'éducation prioritaire (Zep) et instituée dans les RAR, a généralement bien fonctionné dans les ECLAIR. La collaboration principal/IA-IPR référent a favorablement évolué. La collaboration IEN/IA-IPR référent, en revanche, est demeurée nettement en deçà des attentes. L'IA-IPR référent devait, par ailleurs, recourir à l'intervention de ses collègues des différentes disciplines, coordination qui restait des plus aléatoires : l'implication des IA-IPR disciplinaires dans l'accompagnement des réseaux est apparue variable et inégale. De ce point de vue, le passage de RAR à ECLAIR n'a rien changé.

Des dispositifs nouveaux : pour quels effets ?

- *Le préfet des études, une fonction nouvelle utile, mais qui reste à stabiliser*

Le programme CLAIR a institué un nouvel acteur à la charnière entre éducation et pédagogie, le préfet des études, dont la fonction a été définie dans la circulaire relative au programme CLAIR du 7 juillet 2010¹ : « Dans les

1. Circulaire 2010-096 du 7 juillet 2010 (BOEN, op. cit., du 22 juillet 2010).

collèges et les classes de 2^{de} des lycées généraux, technologiques et professionnels, un préfet des études est désigné pour chaque niveau. Élément central de la cohérence des pratiques, du respect des règles communes et de l'implication des familles, il exerce une responsabilité sur le plan pédagogique et éducatif. »

Dans le dispositif ECLAIR, comme dans le programme CLAIR, les préfets des études sont soit des enseignants, soit des CPE. Conformément à ce qui est mentionné dans le vade-mecum édité par le ministère sur le préfet des études, certaines académies ont transformé des postes de professeurs référents des RAR en postes de préfets des études.

La mission a observé que, globalement, cette fonction de préfet des études est appréciée dans les établissements, car le suivi des élèves par niveau était jusque-là plus lointain. Le préfet des études renforce l'attention portée aux parcours des élèves et favorise l'optimisation des multiples dispositifs existants. Il apporte des éléments de régulation en lien avec le conseil pédagogique de l'établissement et le comité de pilotage du réseau ECLAIR. L'un des défis qu'il doit relever est de parvenir à mobiliser les enseignants dans leur mission éducative et d'associer les CPE aux dispositifs liés aux apprentissages.

Pendant, il est ressorti des observations de la mission que, si la fonction en soi ne posait pas de problème, son appellation suscitait des crispations inutiles. En effet, la connotation du terme « préfet » (discipline, ordre public, sécurité des personnes et des biens) a amené quelques équipes à ne pas entrer d'emblée dans la démarche ou à différer sa mise en place, ce qui a demandé aux chefs d'établissement des talents de négociateurs auprès de personnels pourtant acquis aux objectifs de cette nouvelle mission.

■ *Des mesures de gestion des ressources humaines pour renforcer et stabiliser les équipes : quelle réalité ?*

Le recrutement sur poste à profil, expérimenté dans le programme CLAIR, s'est généralisé aux établissements du programme ECLAIR. Cette nouvelle modalité de recrutement des personnels enseignants du second degré s'est professionnalisée à la rentrée 2011. Les postes vacants ont relevé du mouvement national et sont parus à la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP).

Dans plusieurs académies, les chefs d'établissement ont choisi les enseignants qui ont postulé à ces postes à profil sur la base d'entretiens conduits en étroite collaboration avec les IA-IPR et les IEN ET-EG. Les situations dans lesquelles les choix se sont uniquement faits sur dossier étaient plutôt rares. Quant à la concertation avec les organisations syndicales, elle a relevé d'habitudes de travail locales et beaucoup dépendu du nombre de candidatures reçues.

Pour la rentrée 2012, pour 1 080 postes à pourvoir au mouvement, 2 316 candidatures ont été reçues correspondant à 3 448 vœux. En définitive, 584 postes ont été pourvus. À la date d'élaboration du rapport de la mission d'inspection générale, les analyses quantitatives de ce mouvement n'étaient

pas encore disponibles. Il a semblé cependant acquis que ce processus accroissait les déséquilibres, faute d'une régulation nationale suffisante et suffisamment précoce.

Dans les académies attractives, un afflux important de candidatures est survenu. La question que se posaient néanmoins les responsables académiques – et à laquelle il était difficile d'apporter une réponse – était de savoir si celles-ci résultaient d'une réelle motivation pour l'éducation prioritaire ou si le dispositif était seulement saisi comme une aubaine pour rejoindre une région très demandée. À l'opposé, dans les académies peu attractives, le bilan national a montré que seule la moitié des postes proposés au recrutement sur profil étaient pourvus. Les postes non pourvus par les titulaires volontaires dans les établissements ECLAIR l'ont été par des contractuels ou des titulaires sur zone de remplacement (TZR).

Il existait, en outre, des problèmes spécifiques à certains statuts d'enseignant. La mission a ainsi constaté que quelques académies ne publiaient pas tous les postes vacants de manière à préserver, à la demande des chefs d'établissement, des contractuels ayant donné toute satisfaction. Cela a pu entraîner une rupture d'égalité entre titulaires et contractuels et remettre en cause le principe même des postes à profil. Par ailleurs, étaient toujours présents dans les établissements labellisés RAR et devenus ECLAIR, des enseignants recrutés en qualité de « professeurs référents ambition réussite » qui prenaient en charge de manière privilégiée les missions relevant des préfets des études. Les engagements qui avaient été pris à leur égard en 2006, au titre du dispositif ambition réussite, et qui prévoyaient de leur faciliter l'accès à la hors classe et la mobilité, devront être suivis par les directions des ressources humaines des rectorats.

Les emplois de direction des établissements ECLAIR donnaient lieu à un mouvement spécifique sur des postes profilés dont la dimension qualitative était essentielle. Les autorités académiques connaissaient bien la difficulté de ces établissements et savaient combien ces postes pouvaient être attractifs dans un déroulement de carrière.

Dans le premier degré, le mode de recrutement dans les écoles des ECLAIR ne relevait pas d'un cadrage national. Cependant, dans plusieurs départements, les directeurs des écoles ECLAIR ont été recrutés sur profil. Certains départements sont même allés jusqu'à recruter les enseignants suivant les mêmes modalités.

Les décrets et les arrêtés du 12 septembre 2011 ont institué un régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels enseignants, des personnels de direction, des personnels d'éducation et des personnels administratifs, sociaux et de santé exerçant dans les ECLAIR. La grande nouveauté est la mise en place d'une part modulable – taux plafond annuel de 2 400 euros – allouée aux personnels enseignants et d'éducation qui se verront confier, à titre accessoire, des missions et des responsabilités particulières organisées au niveau de l'école ou de l'établissement. La part fixe, d'un montant annuel de

1 156 euros (2 600 euros pour les personnels de direction), est due à tous les personnels qui exercent effectivement leurs fonctions dans les établissements ECLAIR, sous réserve des règles de non-cumul avec la nouvelle bonification indiciaire (NBI) « ville » (1 666 euros). Les IEN ne sont pas concernés par ce régime indemnitaire. Dans plusieurs académies, ils ont exprimé auprès de la mission leur incompréhension devant cette différence de traitement avec les principaux.

La part modulable de la nouvelle indemnité a donné lieu à des manifestations de mécontentement de la part de certains enseignants. Les représentants des personnels craignent à court terme une extension de cette modularité, faisant un amalgame avec la question de la performance, qui n'est pas l'objet de l'indemnité ECLAIR. Les chefs d'établissement, soucieux de répartir cette prime de manière équitable, ont été rassurés par l'aide que leur ont apportée les services rectoraux. Dans la plupart des académies, des critères d'attribution leur ont été proposés de manière à ne pas créer de trop grandes disparités entre les établissements ECLAIR. Pour le premier degré, la cohérence a été assurée par les Dasen.

L'innovation pédagogique : un point faible

La circulaire de juillet 2010 avait placé la pédagogie en première place parmi les champs d'innovation, manifestant ainsi la volonté d'en faire un levier prioritaire de l'expérimentation CLAIR. Le passage de CLAIR à ECLAIR n'a pas changé l'ordre des priorités tout en resituant les questions pédagogiques dans la logique de réseau école/collège. Globalement, les inspecteurs généraux ont relevé une adhésion au principe d'innovation. Beaucoup d'équipes motivées ont même exprimé leur satisfaction de voir leurs efforts de rénovation pédagogique reconnus et confortés officiellement.

Cependant, les observations traduisent bien des interrogations et des incompréhensions sur la conception de « l'innovation ». Qu'est-ce qu'une innovation ? Qu'est-ce qu'une expérimentation ? Beaucoup de responsables et d'équipes buttent sur ces questions. Le vade-mecum *Innover pour une école de la réussite*, publié par la DGESCO en novembre 2011, apporte des éléments de clarification, distinguant les expérimentations relevant de l'article 34, celles qui n'en relèvent pas et les innovations¹. Mais il apparaît

1. Extraits du vade-mecum *Innover pour une école de la réussite*, ministère de l'Éducation nationale, DGESCO, novembre 2011 : « Au sens juridique, l'expérimentation induit une dérogation à la norme. Plus précisément, les dispositions de l'article 34 [de la loi du 23 avril 2005] ont un caractère réglementaire ; [...] s'il n'est pas possible de déroger au contenu des programmes, de caractère national, l'article autorise des modulations dans les grilles horaires des enseignements, l'organisation pédagogique de la classe ou de l'établissement. Pour autant, en pratique, l'expérimentation ne se limite pas au champ de l'article 34. Dans le langage usuel de communication, l'expérimentation prend un sens beaucoup plus souple, n'incluant pas nécessairement de dérogation, du moins explicite ; elle incarne une démarche collective d'une certaine ampleur, structurée par des objectifs, des indicateurs, la préoccupation de l'évaluation et, au-delà, d'un arbitrage à effectuer sur l'intérêt ou non de modifier la norme et d'établir de nouvelles règles communes... » « Un grand nombre d'actions innovantes ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'article 34. Par distinction avec la définition de l'expérimentation, on désignera par innovation les initiatives locales impulsées par les équipes pédagogiques ou éducatives qui n'impliquent pas de dérogation à une norme ou qui ne sont pas associées à un protocole d'évaluation formalisé tel qu'on le trouve dans les expérimentations article 34. »

que ce vade-mecum, destiné prioritairement aux inspecteurs et aux chefs d'établissement, mais accessible à tous, reste peu connu sur le terrain et que ces distinctions demeurent bien théoriques pour beaucoup d'acteurs. En outre, le pilotage académique, en principe coordonné par le conseiller académique en recherche-développement, innovation et expérimentation (Cardie), est inégal et prend souvent un caractère formel.

Cela a pour conséquence que, dans nombre d'établissements, l'innovation apparaît à travers une adjonction de projets divers qui s'inscrivent rarement dans un projet éducatif et pédagogique d'ensemble de l'école ou de l'établissement et encore moins de réseau. Dans plusieurs cas, des équipes ressentent même ces dispositifs d'innovation comme des contraintes et des gênes. Il ne faut cependant pas mésestimer l'implication de l'encadrement et des équipes éducatives dans les réseaux, non plus que l'ampleur et l'intérêt des actions pédagogiques qu'ils y conduisent. Dans toutes les académies, les inspecteurs se font l'écho de multiples projets d'un grand intérêt qui mobilisent beaucoup d'énergie. Mais, de manière générale, les actions pédagogiques s'inscrivent dans la continuité des années précédentes et se limitent à une capitalisation des acquis pédagogiques des RAR. Les impulsions pédagogiques académiques sont cohérentes avec le projet académique, mais ne sont pas spécifiques au programme ECLAIR.

Les observations dans les académies ont mis en évidence une autre faiblesse du programme ECLAIR : l'articulation entre le collège et le lycée. Si la logique de réseau, reprise des RAR, conduit à prendre en compte la continuité des apprentissages de l'école au collège, il n'en est pas du tout de même pour la liaison entre le collège et le lycée. Nombre d'actions concernant cette dernière liaison portent sur les questions, certes fondamentales, d'orientation et de suivi des parcours d'élèves. En revanche, l'aide personnalisée en 2^{de}, par exemple, n'est pas utilisée comme elle pourrait l'être pour les élèves venant d'ECLAIR et les actions portent rarement sur la progression des savoirs et des compétences entre le collège et les différentes voies du lycée. C'est pourtant une des conditions essentielles de réussite des parcours des élèves des ECLAIR. En fait, le « L » d'ECLAIR n'est pas réellement intégré dans le programme ; quelques lycées en font partie, mais ils sont largement isolés.

Enfin, l'accompagnement pédagogique demeure insuffisamment mobilisé, comme le soulignaient déjà les rapports des inspections générales sur les RAR¹ et sur le programme CLAIR. Ce constat s'applique à l'ensemble des échelons de responsabilité de l'Éducation nationale. Au niveau national, force est de constater que les instances pédagogiques n'ont pas été mobilisées pour accompagner le programme. Dans les académies, le pilotage de l'innovation pédagogique est variable, trop peu ancré dans le suivi des actions sur le terrain et souvent perçu comme trop conceptuel. Le coordonnateur académique ECLAIR, souvent un IA-IPR, a du mal à fédérer les initiatives.

1. *L'animation pédagogique des réseaux ambition réussite*, rapport n° 2009-089, IGEN, octobre 2009.

Du point de vue de l'accompagnement pédagogique, le programme ECLAIR présente trois faiblesses principales :

- une mobilisation insuffisante des IA-IPR disciplinaires ;
- une collaboration insuffisante des IEN et des IA-IPR disciplinaires ;
- une formation spécifique insuffisante.

Finalement, il apparaît que, si les programmes CLAIR et ECLAIR ont pu conforter les équipes dans leur souci de faire évoluer leurs pratiques, on est très loin de l'image de « laboratoire de l'innovation pédagogique » que devrait susciter une relance forte de l'éducation prioritaire.

Conclusion

L'objectif premier de la mission était de mesurer les effets de l'élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR. Le premier constat que l'on puisse faire est que l'élargissement de CLAIR à ECLAIR, passage de la logique d'établissement à la logique de réseau qui prévalait dans les RAR, a été salué unanimement ; cela correspondait à une vraie logique de terrain. Le second constat est qu'à l'issue des deux années de mise en œuvre, les programmes CLAIR et ECLAIR n'ont pas transformé le paysage de l'éducation prioritaire et constituent une réponse insuffisante aux problématiques de cette dernière. Une remise à plat de l'éducation prioritaire, axe majeur de la politique éducative nationale, se révèle indispensable.

Préconisations

- Reprendre, à partir d'analyses actualisées des données sociales et scolaires, la cartographie de l'éducation prioritaire dès la rentrée 2013.
- Limiter la cartographie de l'éducation prioritaire aux écoles et aux collèges, les problématiques des lycées relevant d'autres logiques.
- Actualiser cette carte sur un rythme de quatre ou cinq ans, pour prendre en compte les modifications de la sociologie liées, notamment, aux rénovations urbaines.
- Conserver le caractère national de la cartographie des territoires les plus en difficulté.
- Définir précisément un cadre national pour les réseaux ECLAIR (organisation, pilotage).
- Veiller à inscrire explicitement le pilotage des « territoires prioritaires » dans les priorités académiques.
- Conforter le pilotage pédagogique des réseaux autour des collaborations principal/IEN/IA-IPR.
- Définir réglementairement le périmètre de la nouvelle fonction de préfet des études relative à la coordination des études par niveau, en cohérence avec les attributions du conseil pédagogique.
- Réviser l'appellation « préfet des études » en allant dans un registre lexical soulignant plus explicitement la fonction de « coordonnateur par niveau ».
- Maintenir le recrutement sur poste à profil dans le second degré pour stabiliser les équipes dans les établissements ECLAIR et renforcer leur cohérence.

- Dans le premier degré, encourager, dans le cadre départemental, l'extension d'une modalité de recrutement sur profil aux directeurs et aux professeurs des écoles.
- Harmoniser le calendrier national de la publication des postes à profil avec les opérations liées au mouvement des personnels.
- Mettre en cohérence les divers régimes indemnitaires dans l'éducation prioritaire, en conservant une part modulable.
- Envisager le recours à la modularité de la rémunération pour répondre aux besoins d'autres territoires en difficulté, ruraux notamment.
- Clarifier le I d'ECLAIR en précisant les attentes de l'institution en matière d'innovation, tant dans sa définition que dans ses objectifs.
- Centrer l'innovation sur les enseignements et les apprentissages fondamentaux.
- Activer le A d'ECLAIR dans le cadre d'une véritable ambition en termes d'expérimentations (relevant de l'article 34 ou pas).
- Renforcer le lien école/collège dans la perspective de l'école du socle.
- Inscrire les lycées dans une logique plus générale de continuité pédagogique école/collège/lycée.
- Mobiliser l'ensemble des corps d'inspection pédagogique autour de la continuité des apprentissages dans ce parcours de l'école primaire au lycée.

Les établissements de réinsertion scolaire : bilan et perspectives

La création des établissements de réinsertion scolaire (ERS) fait suite aux états généraux sur la sécurité à l'école des 7 et 8 avril 2010. Le premier texte précisant les modalités de leur mise en place date du 29 juin de la même année. Les établissements de réinsertion scolaire ont suscité de vifs débats sur leur encadrement, la solidité de leur projet pédagogique et éducatif et, de manière globale, leur capacité à régler le problème des élèves perturbateurs.

Le dispositif est loin d'être stabilisé. Les évolutions constatées depuis leur création sont nombreuses, les changements envisagés également. Sans porter un regard définitif sur ces structures, les inspections générales n'ont fait que constater l'existant aux premier et deuxième trimestres de l'année scolaire 2011-2012 afin de contribuer à son amélioration¹.

Les ERS, une réponse à un problème connu de tous

Si la mise en place des ERS a donné lieu à de multiples polémiques, un constat est consensuel : dans de nombreux établissements, parents d'élèves et enseignants se plaignent d'un climat scolaire dégradé et de mauvaises conditions d'apprentissage du fait d'élèves perturbateurs. Le problème est réel,

1. Rapport n° 2012-058, *Les établissements de réinsertion scolaire*, IGAENR-IGEN, juin 2012.

le traitement souvent le même : l'exclusion, qui entraîne l'éloignement des apprentissages. Durant l'année scolaire 2010-2011, en collège, 10 918 exclusions définitives¹ ont été prononcées. Parmi les élèves exclus, 549 l'ont été successivement d'au moins deux collèges et 10 à 15 %² l'avaient déjà été dans le passé. Ainsi, le nombre de « poly-exclus » en collège doit être compris entre 1 500 et 2 000 élèves par an.

Les établissements de réinsertion scolaire sont une réponse à ce problème ancien et récurrent. La circulaire portant création des ERS³ précise qu'ils s'adressent à des élèves poly-exclus, âgés de 13 à 16 ans, issus des classes de 5^e, 4^e et 3^e « ne relevant ni de l'enseignement spécialisé et adapté, ni d'un placement dans le cadre pénal au sens de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ».

La réalité est moins claire que le texte. La mission a pu constater la présence en ERS d'élèves aux profils très différents :

- l'attitude comportementale, relationnelle et psychologique de certains d'entre eux est en décalage avec celui attendu d'élèves de leur âge. S'ils ne relèvent pas, *a priori*, de soins, on ne peut que constater leur nombre important dans des départements notoirement sous-dotés en places dans des Instituts éducatifs thérapeutiques et pédagogiques (Itep) ou d'enseignement adapté ;
- d'autres se caractérisent essentiellement par un rapport à l'autorité et à la règle très confus. Ceux-là ont souvent commis des actes de violence envers d'autres élèves ou des adultes. Certains d'entre eux font déjà l'objet d'un suivi de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et sont parfois en attente de jugement. Ils ne sont alors guère éloignés de l'enfance délinquante ;
- d'autres enfin, moins nombreux, relèvent davantage des « décrocheurs » que des perturbateurs.

L'ERS se retrouve donc au carrefour de problématiques éducatives, sanitaires, judiciaires et sociales, ce qui rend complexe la prise en charge des jeunes concernés.

1. Source : enquête DGESCO 2011.

2. La mission n'ayant pu obtenir les chiffres exacts, il s'agit de projections à partir de la réalité observée dans certaines académies.

3. Circulaire n° 2010-090 du 29 juin 2010, portant création des ERS.

Une mise en place précipitée et difficile

ERS ouvert en 2010-2011

Académie	ERS	Implantation	EPL de rattachement	Date d'accueil des élèves rentrée 2011	Nombre d'élèves	Nombre d'encadrants
Créteil	Vaujours	Lycée privé Fénelon	Lycée privé Fénelon	3 octobre	8	12
	Craon	Collège Volney	Collège Volney	3 octobre	4	12
	Port-Bail	Centre PEP Elie-Monboisse	Collège Galois	3 octobre	8	11
Lyon	Vernay	Internat scolaire Mauchamps (PEP)	Collège du Val d'Ardières	2 novembre	11	11
Montpellier	Vialas	Collège du Trenze	Collège du Trenze	1 ^{er} septembre	9	Mutualisation avec l'équipe du collège
Nice	Saint-Dalmas-de-Tende	Bâtiment « Alpazur »	Collège Jean-Baptiste-Rusca	2 septembre enseignants 8 septembre élèves	11	13
Orléans-Tours	Dreux	Collège Paul-Fort (désaffecté)	Martial-Taugourdeau	19 septembre	7	11
Strasbourg	Schirmeck	Cité scolaire Haute Bruche	Collège Haute Bruche	3 novembre	8	11
Toulouse	Bagnères-de-Luchon	Collège Jean-Monnet	Collège Jean-Monnet	5 septembre	9	9
Versailles	Nanterre	Collège Jean-Perrin	Collège Jean-Perrin	26 septembre	11	10
	Sannois	Fondation d'Auteuil	Fondation d'Auteuil	18 octobre	9	8

ERS ouverts en 2011-2012

Académie	ERS	Implantation	EPLE de rattachement	Date d'accueil des élèves rentrée 2011	Nombre d'élèves	Encadrants
Bordeaux	Audaux	Fondation d'Auteuil	Établissement Sainte-Bernadette	2 septembre	9	7
Clermont-Ferrand	Montluçon	LP désaffecté Rue Ernest-Montuses	Collège Marie-Curie	3 octobre	12	9
Grenoble	Autrans	Ligue de l'enseignement Centre de jeunesse	Collège Jean-Prevost	10 octobre	8	10
Lille	Merlimont	Ligue de l'enseignement Centre d'accueil et d'éducation à l'environnement Les Argousiers	Lycée Jan-Lavezzari	2 novembre	7	10
Martinique	Fort-de-France	Fondation d'Auteuil Maison de l'Espérance	Maison de l'Espérance	Non visité	Non communiqué	Non communiqué
Versailles		Fondation d'Auteuil Collège Saint-Philippe	Collège Saint-Philippe	3 novembre	3	6

Du fait de la date tardive de la circulaire du 29 juin et du souhait du ministère que, dès septembre 2010, les premiers ERS soient ouverts, les recteurs ont fait part de la même précipitation pour leur mise en place.

La localisation a souvent dépendu de l'opportunité immobilière et non d'un choix géographique stratégique. Des centres de vacances à l'ergonomie pourtant peu adaptée au milieu scolaire, des internats vides ont ainsi été choisis pour accueillir ces nouvelles structures. Souvent éloignées des grandes villes, elles nécessitent des transports longs, parfois spécifiques dans les cas où il n'existe pas de transports en commun déjà organisés. Cette localisation constitue un obstacle au suivi de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou médico-social dont le jeune était parfois bénéficiaire. L'organisation de stages en entreprise devient aussi très difficile, car certains de ces établissements sont fort éloignés des centres économiques dynamiques.

L'éloignement ne favorise pas non plus le recrutement du personnel. Dans la plupart des académies, des appels à volontaires ont été lancés ;

rarement la réalité de l'emploi et du public y était précisée, rarement les autorités académiques ont eu à faire des choix. Le fait que ces affectations ne donnent lieu à aucune prime particulière accentue vraisemblablement le phénomène. La part de personnel non titulaire est extrêmement importante dans ces structures et les changements de personnel sont fréquents. Le temps a en outre manqué pour souder des équipes venues d'horizons divers : intervenants de la PJJ et personnels de l'Éducation nationale. Les journées communes qui auraient pu permettre d'élaborer un projet partagé, des attitudes homogènes et des exigences semblables, ont rarement eu lieu.

Enfin, la rapidité de l'installation du dispositif n'a pas permis de nouer un dialogue suffisant avec les collectivités départementales. Au-delà des préoccupations politiques ou idéologiques, se pose en effet la question du recrutement de l'ERS, qui, académique, se fait sur plusieurs départements. Dès lors, le département d'accueil hésite : doit-il intervenir au profit d'élèves ne relevant pas de son territoire ? S'agissant d'une problématique qui concerne, en fait, autant la politique de la jeunesse des conseils généraux que l'Éducation nationale, ce dialogue insuffisant est préjudiciable à tous.

Une circulaire mal appliquée

La circulaire du 29 juin 2010 a été diversement appliquée et interprétée.

Du point de vue des structures tout d'abord, elle a fait l'objet de nombreuses adaptations locales comme l'absence d'internat, le rattachement à un lycée professionnel, l'inclusion partielle ou totale dans l'établissement d'accueil.

De la même façon, le rôle des commissions départementales, chargées de la sélection des dossiers des candidats, est assez dissemblable d'un département à un autre. Dans un ERS, c'est le chef d'établissement d'accueil qui décide de l'admission, dans d'autres, en particulier les établissements privés, la commission départementale propose des élèves à l'établissement qui organise une procédure interne d'admission comportant un entretien du directeur avec chaque élève et ses parents. Dans d'autres encore, l'établissement d'accueil est invité à la commission départementale, mais n'a qu'un rôle consultatif.

On a pu également noter une modification du profil des élèves accueillis. Les commissions ont aujourd'hui tendance à admettre en ERS des élèves au profil moins difficile, jugés plus facilement réinsérables. Dans la plupart des académies, la poly-exclusion n'est pas le critère premier d'admission et, dans beaucoup de structures, sont scolarisés des élèves n'ayant jamais été exclus. L'effectif prévisionnel de quinze à trente élèves prévu par la circulaire n'est par ailleurs jamais atteint.

Des résultats mitigés au regard des moyens engagés

La priorité des ERS ne réside pas dans l'acquisition des savoirs scolaires propres à chaque niveau, mais bien dans la capacité de chacun à maîtriser

son comportement dans un cadre collectif et scolaire. Ainsi, un travail très individualisé avec chaque élève doit se mener au quotidien. « Adaptation du parcours de formation et d'éducation à chaque individualité », « personnalisation », « pédagogie de projet » sont des formules qui apparaissent régulièrement dans les discours, voire dans les projets écrits. La réalité est plus décevante : dans certains ERS, le projet est toujours en phase d'écriture, dans d'autres, il existe formellement, mais ne vit pas faute de pilotage, dans d'autres encore, la distance est importante entre l'énoncé et la réalité.

Dans l'ensemble, les équipes peinent à concilier un projet éducatif construit sur les objectifs posés par les compétences six et sept du socle commun de connaissances et de compétences (compétences sociales et civiques, autonomie et initiative), un projet pédagogique construit sur les cinq autres compétences du socle commun et des approches disciplinaires.

L'observation des situations des 120 élèves¹ scolarisés tout ou partie de l'année en ERS en 2010-2011, après la sortie de l'ERS en janvier 2012 donne les résultats suivants :

- 32 soit 25,4 % sont sans solution et ont « décroché » ;
- 18 soit 14,2 % ont été maintenus en ERS ;
- 4 soit 3,1 % sont en apprentissage ;
- 14 soit 11 % ont intégré des dispositifs divers (maison familiale et rurale, classe relais ...) ;
- 10 soit 8 % ont redoublé dans leur collège d'accueil ;
- 49 soit 38,8 %, passés en classe supérieure à la rentrée précédente, y étaient toujours scolarisés en janvier 2012.

Ce type de résultat s'apparente à ce que l'on peut souvent observer en classe relais, mais les coûts par élève sont bien supérieurs. En revanche, l'absentéisme est faible, de moins de 5 %, ce dont on ne peut que se féliciter compte tenu du profil des élèves scolarisés.

Cependant, les problèmes sont nombreux. La première année de fonctionnement a été marquée par de multiples incidents qui ont parfois nécessité l'intervention de la gendarmerie. En outre, les parents apparaissent souvent peu impliqués et le principe de co-éducation, qui fait partie de l'objectif de la circulaire, semble rester lettre morte. Les éducateurs se sentent fréquemment démunis et tolèrent trop souvent des comportements qu'ils devraient réprimer (violences verbales, négociation permanente...).

Impuissants face à certaines situations, certains ERS pratiquent l'exclusion, ce qui va à l'encontre sinon de la lettre du moins de l'esprit de la circulaire de 2010 : l'ERS accueille des poly-exclus et ne peut donc les exclure à son tour alors que son rôle est de les réinsérer.

1. Ce chiffre correspond au total des élèves dont les noms ont été communiqués par les ERS qui ont fonctionné en 2010-2011.

Conclusion

Deux ans après la décision d'ouverture des ERS à titre expérimental dans les académies volontaires et avec la participation des conseils généraux, se pose la question de leur généralisation : seules treize académies sur trente étaient dotées d'un ERS à la date de déroulement des travaux de la mission d'inspection générale. Les premiers résultats, malgré des conditions de mise en œuvre parfois déficientes, ne sont pas entièrement négatifs. La question du coût ne doit pas être éludée. En moyenne, un élève d'ERS coûte 35 265 euros, ce chiffre pouvant varier de 16 776 à 81 271 euros selon les établissements. Cependant, toute prise en charge d'adolescents difficiles nécessite un encadrement renforcé en deçà duquel il est illusoire d'espérer obtenir des résultats. Les ERS (ou, selon les préconisations de la mission, les dispositifs de réinsertion scolaire [DRS]¹) ne peuvent pas être la réponse unique à un phénomène complexe. Il convient plutôt de les concevoir comme des dispositifs possibles parmi d'autres pour aider les élèves perturbateurs à reprendre pied dans leur scolarité comme dans leur vie. Il n'existe pas de solution idéale qui s'adapterait à chaque cas, mais il paraît important que chaque Dasen, en liaison avec la collectivité territoriale et la PJJ, s'engage dans un dispositif global de réinsertion scolaire.

Préconisations

- Réorganiser le système d'admission des élèves en redéfinissant les rôles respectifs de l'établissement d'origine, de la commission départementale et du Dasen.
- Élaborer, dans chaque ERS, un projet éducatif et pédagogique global prenant en compte le profil des élèves accueillis.
- Constituer des équipes compétentes, motivées et soudées, notamment en prévoyant des mesures de gestion des ressources humaines adaptées à des conditions de travail éprouvantes.
- Revoir le statut administratif des ERS, en les transformant en DRS et en les confiant à un directeur adjoint.

1. Le choix d'employer le terme « établissement » pour désigner les ERS a entraîné des confusions en laissant entendre que l'on pouvait avoir un établissement inclus dans un établissement. En réalité, il ne s'agit jamais d'un établissement, tout au plus d'une entité au sein d'un établissement. La mission suggère d'abandonner cette terminologie inadaptée et de parler de « dispositif de réinsertion scolaire ».

La voie professionnelle

Suivi de la rénovation de la voie professionnelle : la certification intermédiaire

Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle, un précédent rapport des inspections générales¹ constatait que « le diplôme intermédiaire, par sa définition et l'extrême diversité des modalités d'évaluation, ajoutait de la complexité à une rénovation déjà multidimensionnelle »². Les conclusions de ce rapport préconisaient d'évaluer le diplôme intermédiaire à l'aube de la première session de juin 2011.

Ainsi, en 2012, le travail de l'inspection générale de l'Éducation nationale a porté sur la pertinence du « diplôme intermédiaire »³ au regard des objectifs assignés à la réforme de la voie professionnelle en termes d'élévation des qualifications, de sécurisation des parcours et de lutte contre le décrochage et les sorties sans diplôme ainsi que sur la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre du processus de certification conduisant au diplôme intermédiaire⁴.

Il est important de souligner le caractère transitoire de l'évaluation présentée ici, car elle porte sur des diplômes et des épreuves que les acteurs continuent de s'approprier.

La pertinence du diplôme intermédiaire par rapport aux objectifs de la réforme

■ *L'identification des parcours : un défi statistique difficile à relever*

La mission a rencontré de grandes difficultés à reconstituer ou à rassembler des données fiables mettant en évidence les flux et les parcours dans la voie professionnelle. Il est ainsi malaisé d'identifier directement les parcours empruntant la voie de l'apprentissage ou celle de l'enseignement agricole alors même que les différentes voies de formation sont poreuses. Les dernières améliorations de l'appareil statistique devraient bientôt permettre de résoudre partiellement ce problème en croisant les bases scolaires et de l'apprentissage, celle de l'enseignement agricole restant cependant à part.

Pour ce qui concerne les données sur les parcours scolaires, un certain nombre de constats apparaissent si l'on compare la situation avant la réforme, soit à la rentrée 2007, et la situation après la réforme, soit à la rentrée 2011 :

1. *Suivi de la mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle*, rapport n°2011-019, IGEN, février 2011.

2. Appelé également « diplôme renouvelé ».

3. « Diplôme intermédiaire » désigne l'étape finale d'un processus de certification dit « certification intermédiaire », intégré dans le cycle en trois ans de la voie professionnelle. Le travail de la mission d'inspection s'est attaché à différencier ces deux appellations.

4. Rapport n°2012-53, *Suivi de la rénovation de la voie professionnelle : la certification intermédiaire*, IGEN, mai 2012.

- le flux d'entrée des élèves de 3^e (Segpa incluses) en voie professionnelle a légèrement diminué de 27,3 % en 2007 à 26,6 % en 2011 ; l'entrée en CAP a nettement progressé de 5,2 % en 2007 à 6,4 % en 2011, alors que l'entrée en BEP et en 2^{de} professionnelle a diminué de 22,8 % en 2007 à 20,2 % en 2011 ;
- le « taux d'accès » 2011 de 2^{de} professionnelle en terminale professionnelle est d'un peu plus de 73 %, et si on le compare avec le « taux d'accès » de première année de BEP en terminale professionnelle en 2007, il a plus que doublé ;
- près du quart des élèves de deuxième année de CAP rejoignent le parcours du baccalauréat professionnel à la rentrée 2011 (17,3 % en 1^{re} professionnelle et 6,1 % en 2^{de} professionnelle), mais les « sorties des bases scolaires » en première année de CAP sont importantes (14 % à la rentrée 2011 contre 12 % à la rentrée 2007) ;
- enfin, les flux de la voie professionnelle vers la voie générale et technologique tendent vers zéro. En 2007, 23 400 élèves de CAP, BEP et 2^{de} professionnelle étaient passés dans la voie générale et technologique, soit 4,2 %.

■ *La réussite au diplôme intermédiaire : stable malgré des évolutions profondes*

La mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle avec l'installation de BEP et de CAP comme diplômes intermédiaires, le maintien de certains CAP en deux ans et l'absence de rénovation de certains BEP ont considérablement modifié les flux de candidats.

L'effectif des candidats à un diplôme de niveau V (CAP ou BEP) a chuté de plus de 15 000 entre 2010 et 2011. Si le CAP a enregistré une augmentation de 26 400 candidats (soit + 14 %) du fait de l'introduction d'une trentaine de diplômes rénovés, le BEP a connu une baisse de plus de 42 000 candidats (soit - 20 %) du fait de l'extinction de certains diplômes. Par ailleurs, si les taux de réussite pour chaque diplôme sont sensiblement identiques d'une session à l'autre, le taux de réussite au CAP reste, en 2011, largement supérieur au taux de réussite au BEP : 83 % pour le CAP contre 75,7 % pour le BEP.

Faisant face à un afflux massif de candidats dans le cycle en trois ans, la mise en place du diplôme intermédiaire ne s'est donc pas accompagnée d'une rupture dans les taux de réussite. Seuls les candidats redoublants semblent avoir pâti de cette première session du nouveau diplôme. Cela tendrait à montrer que le système est capable de s'autoréguler autour de taux de réussite « structurels ». En outre, l'évolution des flux de candidats vers les BEP et vers les CAP a révélé le problème de la nature même de ces diplômes. Le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cérèq), dans une étude de janvier 2012¹, ne souligne-t-il pas le rôle que peut jouer un diplôme de CAP, plus accessible que le baccalauréat, pour les élèves fragiles, comme tremplin vers le baccalauréat et la possible reconstitution d'une filière en quatre ans ?

1. *Bref*, n° 295-1 de janvier 2012 : « Le CAP : disparition ou renaissance ? ».

■ *Réussite au diplôme intermédiaire et décrochage : un lien difficile à établir*

Il faut se demander si l'existence du diplôme intermédiaire a une incidence positive ou négative sur les sorties du système éducatif. On peut estimer que, depuis la généralisation du baccalauréat professionnel en trois ans, à la rentrée 2009, 51 600 élèves sont sortis de la formation initiale scolaire avant une classe terminale de cycle, en 2010, et 57 500, en 2011, avec un maintien du taux de sortie global à 12,4 %. La mission d'inspection générale n'a pas relevé un nombre significatif de sorties pour les élèves ayant obtenu le diplôme intermédiaire. Un grand nombre d'entre eux considère que le diplôme intermédiaire est un « bon entraînement pour le baccalauréat ». Les sorties ne semblent pas non plus corrélées à l'échec à ce diplôme. Au contraire, pour les élèves les plus fragiles, le diplôme intermédiaire reste un objectif très important.

Plus que le diplôme intermédiaire, les périodes de formation en milieu professionnel (PFMP) apparaissent comme un important facteur de décrochage. Le découragement des élèves se situe en amont, lors de leurs recherches infructueuses, insuffisamment soutenues par les professeurs, mais aussi pendant les premières PFMP, durant lesquelles les représentations du métier sont parfois mises à mal, les élèves pouvant découvrir à cette occasion l'aspect parfois répétitif de l'activité professionnelle. À cet égard, on peut regretter qu'il n'existe guère de modules d'accompagnement personnalisé destinés à « amortir » le retour des PFMP.

■ *La valeur du diplôme intermédiaire : un diplôme peu « insérant », mais indispensable*

La valeur du diplôme intermédiaire est très différente selon le point de vue adopté. La question se pose à la fois en termes de valeur attribuée au diplôme, et en termes de place qu'on veut bien lui accorder. Il est ressorti des multiples rencontres avec les interlocuteurs académiques, les équipes pédagogiques et les élèves que les regards portés sur le diplôme intermédiaire étaient loin d'être univoques.

Les inspecteurs généraux ont systématiquement recueilli, auprès des professeurs, les observations que ces derniers ont pu faire lors des visites sur les lieux de périodes de formation en milieu professionnel. Ils s'accordent à penser qu'aux yeux des professionnels, le diplôme intermédiaire (en particulier lorsque c'est un BEP rénové) a peu de valeur, car il ne prépare pas directement à un emploi. Il souffrirait ainsi d'un manque de reconnaissance en termes de primo-insertion. Si la plupart des CAP échappent à cette perception, la question n'est pas nouvelle pour le BEP comme en témoigne l'article « BEP : un diplôme, deux finalités » paru dans la revue *Formation Emploi* du Cérèq en 1999¹. Les auteurs y relevaient déjà les tensions qui

1. Article de Bernard Fourcade et Maurice Ourtau, dans *Formation emploi* n° 66/1999, La Documentation française, p. 39-55.

pesaient sur le BEP en deux ans, dont le rôle d'insertion était discutable et contradictoire avec son caractère propédeutique au baccalauréat. Le diplôme intermédiaire a incontestablement hérité de ces représentations ; une étude plus approfondie permettrait d'ailleurs de le vérifier.

En revanche, les élèves rencontrés plébiscitent majoritairement le diplôme intermédiaire. Selon eux, il sécurise leur parcours ; il est une forme de reconnaissance du travail effectué pendant deux ans ; il les remet sur la voie de la réussite, les prépare au baccalauréat et enrichit enfin leur CV. Les enseignants partagent pleinement l'avis des élèves et soulignent également l'intérêt du diplôme qui constitue un objectif à mi-parcours leur permettant de « (re)tenir les élèves » et ainsi de mieux gérer les classes de 2^{de} professionnelle.

Le diplôme intermédiaire ne fait cependant pas systématiquement l'objet d'un pilotage spécifique par les corps d'inspection. Cela s'explique sans doute par le souci premier des IEN d'accompagner la mise en œuvre des dispositifs caractéristiques de la rénovation de la voie professionnelle (accompagnement personnalisé, enseignements généraux liés à la spécialité) avant même de poser la question de l'efficacité du diplôme intermédiaire.

Il faut enfin souligner que le diplôme intermédiaire n'est pas traité en tant que diplôme à part entière par l'institution. Les services des examens déportent les préoccupations certificatives sur les établissements et les corps d'inspection. La communication des résultats au diplôme intermédiaire ne fait pas souvent l'objet d'une procédure bien identifiée. La reconnaissance symbolique du diplôme s'en trouve affectée et n'est pas perceptible dans tous les établissements.

Le processus de certification intermédiaire : un processus unanimement décrié

■ *Des contenus de certification lourds, complexes et peu lisibles*

L'articulation entre le diplôme intermédiaire et le baccalauréat est médiocre. Les élèves considèrent que, dans l'ensemble, les programmes sont très lourds, partagés entre ce qui est exigé pour le baccalauréat et ce qui l'est pour le diplôme intermédiaire. Le temps de formation consacré au diplôme intermédiaire empiète souvent sur celui consacré au baccalauréat. Ils ont l'impression de préparer le baccalauréat en un an et regardent le niveau comme étant beaucoup plus élevé en terminale qu'en 2^{de} ou en 1^{re}. Ils se sentent donc fréquemment en difficulté, avec l'impression d'avoir « manqué une étape » entre la 1^{re} et la terminale.

Les épreuves du diplôme intermédiaires se présentent en outre comme une mosaïque difficilement lisible et peu cohérente. L'épreuve ponctuelle de « français-histoire-géographie et éducation civique » apparaît comme une incongruité tout comme est mal comprise la mise à l'écart de la langue vivante qui, à l'inverse, ne fait l'objet d'aucune épreuve.

Pour l'épreuve de « français-histoire-géographie et éducation civique », les programmes sont jugés intéressants, bien que trop lourds pour ce qui concerne l'histoire-géographie. Pour les professeurs, « les exigences semblent démesurées pour des élèves de lycée professionnel ». L'épreuve d'histoire-géographie paraît généralement inéquitable parce que tout n'a pas pu être traité en classe et qu'elle est trop axée sur le contrôle de connaissances. En termes de durée, l'épreuve ponctuelle de 3 heures sans pause est surdimensionnée, et une répartition du temps de composition en deux sous-épreuves distinctes est souhaitée.

Lors de la mise en place du diplôme du BEP rénové, la décision a été prise de n'inclure aucune langue vivante étrangère dans la liste des unités d'enseignement général donnant lieu à une épreuve à l'examen¹. L'article 5 de l'arrêté du 9 juillet 2009 dispose toutefois qu'« une qualification “langue vivante”, suivie de la désignation de la langue concernée, peut être inscrite sur le diplôme du brevet d'études professionnelles ». Délivrée aux candidats² qui en font la demande, cette qualification mentionne le niveau du Cadre européen de référence pour les langues (CECRL) atteint par le candidat. Une note de service³ définissant les modalités d'attribution de cette qualification précise que sa délivrance ne doit pas donner lieu à « l'organisation de tests ou épreuves spécifiques : c'est par le biais des activités et des évaluations régulièrement réalisées – tout au long des deux premières années de la scolarité conduisant au baccalauréat professionnel – que les professeurs mesurent progressivement le niveau de compétence atteint ». Cette note était accompagnée d'une fiche de positionnement dans chacune des cinq activités langagières et d'un tableau synthétique des compétences clés sur lesquels se sont appuyés les corps d'inspection pour la formation des professeurs.

Si la mise en place pédagogique de cette décision n'a guère posé de problèmes du point de vue administratif, le dispositif semble avoir connu quelques tâtonnements, voire des dysfonctionnements : inscription systématique et obligatoire de tous les élèves, impossibilité de saisir dans les applications de gestion autre chose qu'une note chiffrée sur 20, difficultés pour éditer le diplôme en l'assortissant à la fois de la qualification et du niveau du CECRL atteint, mention « absent à l'épreuve de LV [*sic*] » apparaissant sur le diplôme de candidats qui n'avaient pas demandé la qualification, édition de diplômes sans mention de la qualification pour des candidats qui en avaient pourtant fait la demande, etc.

Techniquement, il sera sans nul doute possible d'apporter les clarifications et les ajustements nécessaires, mais, dans l'hypothèse où le diplôme intermédiaire devrait évoluer, plus complexe sera la question du statut de cette qualification en langue vivante : si le diplôme doit gagner en crédibilité,

1. Articles 1 et 2 de l'arrêté du 9 juillet 2009 paru au *BOEN*, n° 31, du 27 août 2009.

2. Candidats sous statut scolaire ou d'apprenti en CFA habilité et candidats de la formation professionnelle continue en établissement public, uniquement.

3. Note de service n° 2009-190, du 21 décembre 2009.

pourra-t-elle rester optionnelle et conserver son caractère de simple attestation, libre de toute obligation de niveau exigible ?

Par ailleurs, la place actuelle des PFMP dans la certification intermédiaire suscite des débats. Des professeurs reconnaissent ainsi que certains « stages » ne sont pas intéressants, sans que cela les conduise à s'investir davantage dans la recherche des lieux d'accueil. Or, le suivi des enseignants en la matière est primordial dès le début, afin d'éviter que les élèves plus jeunes ou ne pouvant s'appuyer sur leurs réseaux familiaux ne soient défavorisés. Par ailleurs, les équipes souhaitent une réglementation plus souple des PFMP afin de pouvoir les intégrer dans un projet de formation qui tienne compte à la fois du contexte local, de l'organisation dans l'établissement et des spécificités des diplômes.

■ *Une mise en œuvre très difficile de la certification intermédiaire*

La mise en œuvre de la certification intermédiaire a souffert de plusieurs difficultés. Tout d'abord, les échéances des épreuves, la réalisation par les candidats des supports d'épreuve ont préempté les temps de formation, voire retardé la préparation au baccalauréat. Dans certains cas, l'épreuve écrite ponctuelle (français-histoire-géographie et éducation civique) s'est déroulée pendant les PFMP. Outre les difficultés qu'il y a à passer une épreuve de ce type alors que l'on a une activité professionnelle, les professeurs font remarquer que cela a sans doute favorisé l'absentéisme, car « ils n'avaient plus les élèves sous la main ». Enfin, il règne un certain flou concernant le traitement tant de l'absentéisme aux différentes épreuves que celui des élèves qui n'ont pas obtenu leur certification intermédiaire.

Le contrôle en cours de formation (CCF) est, par ailleurs, un dispositif qui a créé des tensions à un niveau rarement rencontré dans les établissements, bien qu'il soit apprécié des élèves, qui voient là un mode de passage très souple des épreuves, moins générateur de stress et valorisant le travail régulier. Plusieurs reproches lui sont adressés. Tout d'abord, il est chronophage. On assiste à une inflation de situations d'évaluation, construites comme des épreuves ponctuelles, qui exigent des temps d'interrogation par élève très importants. La production de sujets, les corrections, l'harmonisation, la gestion des dossiers certificatifs, les séances de rattrapage pour les élèves absents sont autant d'éléments qui nécessiteraient impérativement d'être évalués en termes de coût et de temps de travail. Les enseignants se sont en outre sentis démunis dans la mise en œuvre proprement dite des évaluations en CCF. L'occupation des autres élèves non évalués, l'évaluation conjointe avec des tuteurs, la mobilisation de plateaux techniques sont autant d'éléments qui ont contribué à multiplier les difficultés d'organisation. Les enseignants considèrent ensuite assez largement que le CCF fait du diplôme intermédiaire un diplôme « maison ». Pour leur part, les élèves, interrogés sur leur compréhension de l'évaluation, disent qu'ils n'ont pas compris que telle ou telle situation de CCF qu'ils passaient en 2^{de} compterait pour l'évaluation en classe de 1^{re} et donc pour le diplôme intermédiaire. En

outre, aucune règle n'est bien établie en cas d'absence d'un élève lors d'une situation d'évaluation. L'impression générale est que le CCF est source d'une très grande complexité organisationnelle et de coûts cachés très importants ; une étude chiffrée précise et comparative serait d'ailleurs ici souhaitable.

Conclusion

Au terme de cette analyse, on peut énoncer deux grands constats concernant, d'une part, la réussite des publics fragiles, d'autre part, la sécurisation des parcours et l'accès au baccalauréat.

Tout d'abord, la réussite globale au diplôme intermédiaire est au même niveau qu'avant la rénovation. Il est cependant très difficile de savoir quel profil d'élève a bénéficié du diplôme intermédiaire et si, en particulier, ce diplôme a bénéficié aux élèves concernés. Les observations menées montrent qu'il y aurait actuellement en classe de terminale près d'un élève sur cinq qui n'a pas obtenu le diplôme intermédiaire. Les marges de progression sont donc importantes. Un pilotage plus précis, une meilleure appropriation des épreuves et des modalités d'évaluation devraient permettre ce progrès. De même, les dispositifs d'accompagnement des élèves fragiles sont un levier à mobiliser plus systématiquement.

Par ailleurs, il semble que le diplôme intermédiaire favorise tant la sécurisation des parcours que l'accès au baccalauréat. L'amélioration de l'accès au baccalauréat passe assurément par une articulation fine entre les référentiels des deux diplômes pour permettre une progressivité dans les acquisitions et dans les exigences. Cela implique de revoir chacun d'eux dans cette optique. Enfin, il est impératif de trancher la question des CAP, très « insérants », comme diplômes intermédiaires.

Préconisations

- Élaborer un tableau de bord de la voie professionnelle qui permettrait d'appréhender les grandes problématiques de la voie professionnelle – les flux, les parcours, la réussite, l'insertion, le décrochage – d'intégrer toutes les voies de formation et d'accès aux diplômes professionnels et de proposer une déclinaison des données dans l'espace et dans le temps.
- Situer plus clairement le diplôme intermédiaire en tant que diplôme de niveau V. Il est proposé que le diplôme intermédiaire prenne la forme d'un BEP. Placé à mi-parcours, il aurait une valeur propédeutique par rapport au baccalauréat professionnel tout en faisant sens dans un projet d'insertion différée.
- Mieux articuler le diplôme intermédiaire avec le baccalauréat.
- Valoriser le diplôme intermédiaire en poursuivant l'institutionnalisation du diplôme par une reconnaissance officielle tant au niveau de l'établissement qu'au niveau académique, en le considérant davantage comme un moyen de rénovation de la voie professionnelle et en favorisant la communication en direction des milieux professionnels.
- Alléger la certification en élaborant un projet certificatif nouveau.

La préparation de l'accueil et de la réussite des nouveaux bacheliers professionnels dans les sections de technicien supérieur

Les inspecteurs généraux de l'Éducation nationale ont conduit une enquête de mars à mai 2012 sur l'accueil des nouveaux bacheliers professionnels dans les sections de technicien supérieur¹. Ils ont observé comment les académies s'apprêtaient (ou non) à accueillir à la rentrée 2012 ceux des bacheliers professionnels qui postulaient pour une poursuite d'études en section de technicien supérieur (STS) et comment elles préparaient les conditions de réussite de ces élèves.

Cette étude s'est inscrite dans un contexte conjoncturel, celui de « l'effet de bourrelet » (flux simultanés de bacheliers professionnels issus de parcours en 2 + 2 ans et du nouveau parcours en trois ans) qui, pour la deuxième année consécutive, avait considérablement accru la pression des bacheliers professionnels pour une poursuite d'études.

Cependant, en prenant en compte l'analyse de constats passés, elle n'a pas évité des considérations relevant de sujets structurels. En effet, si la loi énonce clairement, depuis 1985, que les formations professionnelles sont organisées en vue de l'exercice d'un métier et de permettre de poursuivre une formation ultérieure, le constat actuel de l'échec massif des bacheliers professionnels dans certaines sections de STS conduit à un questionnement sur les compatibilités, en amont et en aval du baccalauréat professionnel, entre ces deux objectifs et sur les façons de les améliorer.

Bilan quantitatif

La rénovation de la voie professionnelle, amorcée à la rentrée 2008 dans la grande majorité des académies, a créé une période d'augmentation des effectifs scolarisés dans cette voie, avec un point culminant de l'« effet bourrelet » en 2010-2011. Parallèlement, le taux de réussite au baccalauréat professionnel a nettement augmenté depuis 2007 et s'est rapproché des taux moyens des autres voies. Il en a résulté qu'à la session 2011, le nombre de bacheliers professionnels a dépassé le nombre de bacheliers technologiques. Le baccalauréat professionnel s'intègre donc de mieux en mieux dans le paysage éducatif français et pourrait, à terme et face à la diminution des effectifs de bacheliers technologiques, prendre durablement une seconde place qui remettrait en cause le « modèle français » des trois voies de formation secondaire : générale, technologique et professionnelle.

La conséquence principale de ce phénomène est l'accroissement considérable du nombre de bacheliers professionnels qui se présentent aux

1. Note n° 2012-066, *La préparation de l'accueil et de la réussite des nouveaux bacheliers professionnels dans les sections de technicien supérieur*, IGEN, juin 2012.

portes des sections de technicien supérieur. Cet accroissement est de l'ordre de 75 % entre 2008 et 2011 (on est passé de 11 231 à 19 556 bacheliers professionnels). Le taux de poursuite d'études des élèves issus de baccalauréats professionnels en STS est ainsi passé de 10,9 % en 2008 à 13,9 % en 2011.

Il existe cependant des écarts entre les domaines de la production et des services. La proportion d'élèves de BTS issus des baccalauréats professionnels est ainsi plus importante dans le domaine de la production (un étudiant sur quatre en 2011) que dans celui des services (14,3 % la même année), bien que cette proportion ait augmenté dans les deux cas depuis 2007. Le bon accueil réservé aux bacheliers professionnels du domaine de la production dans les formations supérieures courtes industrielles de type BTS tient essentiellement à la diminution des effectifs de bacheliers technologiques industriels, qui offre des places disponibles dans les STS. Cependant, la rénovation des baccalauréats technologiques STI2D conduira en STS des élèves mieux préparés aux poursuites d'études, ce qui risque de créer un écart encore plus important avec les acquis des bacheliers professionnels qui poursuivent en STS. Il devient indispensable de réfléchir aux conditions d'accueil, aux organisations et aux démarches pédagogiques à mettre en place dans les sections de technicien supérieur pour accompagner cette évolution.

Le taux de réussite au BTS des étudiants présents à l'examen, issus de la voie professionnelle, a augmenté de 5 % entre 2008 et 2011, passant de 50 à 55 %. Malgré cette augmentation, il reste très en deçà des taux de réussite moyens au BTS : dans le secteur de la production, le taux de réussite au BTS des étudiants issus de la voie professionnelle est de 69 % contre un taux moyen de 81 % et dans le secteur des services, de 57 % au lieu de 78 %.

L'analyse des différents résultats récoltés dans les académies observées montre un décrochage important au cours de la première année de BTS, très variable selon les académies et surtout les spécialités de BTS. Les observations faites en académie, sur un échantillon limité, montrent des pourcentages de décrochage des étudiants issus de baccalauréats professionnels allant de 30 % à 100 %.

Si on conjugue cet important taux de décrochage au faible taux de réussite de ces étudiants au BTS, on ne peut que constater la quasi-incapacité du système de formation à conduire ces étudiants à la réussite. Plusieurs explications sont avancées pour expliquer ce phénomène :

- le manque de capacité de travail individuel des bacheliers professionnels en dehors des heures de formation ;
- le manque d'adaptation pédagogique des parcours de formation proposés en BTS ;
- le manque de liaison entre le lycée professionnel et le lycée technologique ;
- la rupture cognitive importante entre les modes d'apprentissage dans la voie professionnelle et ceux de la voie générale et technologique ;
- l'absence, en terminale professionnelle, de préparation spécifique à l'accès en BTS.

Le décrochage des étudiants issus de la voie professionnelle mérite donc d'être exploré plus finement, afin d'en déterminer les causes structurelles, pédagogiques, sociologiques, etc.

Enfin, se pose le problème des capacités d'accueil des structures de type bac + 2. Elles n'ont pas augmenté dans les académies et ont même légèrement diminué à la suite de baisses d'effectifs dans la voie technologique. Il existe certes des demandes de création de places en BTS, surtout de la part des lycées professionnels qui souhaitent assurer la continuité d'un cursus ou renforcer l'attractivité de leur offre prébaccalauréat, mais elles ne sont pas suivies d'effets. Toutes les demandes d'intégration des bacheliers professionnels dans l'enseignement supérieur ne pourront donc pas être satisfaites, ce qui risque d'augmenter le flux des étudiants bacheliers professionnels dans les cycles longs de l'enseignement supérieur qui ne peuvent pas les refuser. Des bacheliers professionnels, ayant obtenu une mention bien ou très bien au baccalauréat, ne trouvent pas toujours de place en BTS, alors que c'est un droit, et les services académiques peinent à leur trouver une solution d'insertion en STS.

Analyse des politiques académiques

Le discours sur les débouchés des bacheliers professionnels au niveau national oscille entre une mise en avant de l'insertion professionnelle et la valorisation de la poursuite d'études. Cette ambiguïté laisse une liberté d'interprétation au niveau académique. On peut entendre, par exemple, des inspecteurs et des enseignants affirmer que le nouveau baccalauréat professionnel « gestion-administration » prépare directement à la poursuite d'études en STS, alors que ce n'est pas le propos des concepteurs de la réforme. Il importerait de clarifier au niveau national les objectifs actuels et qu'ils soient relayés en académie.

On constate en outre que les académies ne disposent pas d'indicateurs précis pour piloter une politique efficace sur la question de l'accueil des bacheliers professionnels en BTS : Combien sont-ils ? Dans quelles sections ? Quels résultats à l'examen par rapport au taux de présentés et au taux d'inscrits en première année ? Quel décrochage en cours de la première année ? Quel décrochage au moment du passage en deuxième année ? Autant de questions qui ne peuvent pas trouver de réponses pour le moment.

Par ailleurs, deux logiques président, dans les académies, à l'accueil des bacheliers professionnels en STS : une logique de promotion d'élèves méritants et une logique de survie de la section. L'incidence de la seconde logique est visible : les résultats sont clairement affectés quand la section comporte un nombre important de bacheliers professionnels recrutés sans considération de leur profil ni de leur potentiel.

On recense des actions variées, mais éparses, dont le but est d'améliorer la liaison terminale professionnelle/STS. Elles associent un lycée d'enseignement général et technologique et un, voire plusieurs lycées professionnels,

sans que l'on puisse toujours parler de politique organisée et cohérente. On peut citer :

- des dispositifs de renforcement disciplinaire ;
- un encadrement spécifique aux étudiants de STS issus de la voie professionnelle (entretiens plus réguliers, pédagogie adaptée) ;
- des dispositifs de parrainage d'un étudiant de première année de STS par un étudiant de deuxième année ou d'un élève de terminale professionnelle par un étudiant ;
- l'intervention d'enseignants de STS en terminale ;
- l'organisation de mini-stages d'élèves de terminale en STS ;
- l'organisation de rencontres avec des étudiants ou d'anciens étudiants de STS ;
- l'élaboration d'un livret de compétences (portfolio informatique formant passerelle entre la terminale professionnelle et la première année de STS) ;
- un document de contractualisation entre lycée d'enseignement général et technologique et lycée professionnel (convention avec objectifs, descriptifs d'action, calendrier de suivi, durée et prise d'effet, résiliation, signatures doubles).

Il apparaît indispensable d'engager une réflexion d'ampleur sur les démarches et les organisations pédagogiques nécessaires pour accompagner l'augmentation du flux de bacheliers dans les STS, réflexion qui ne peut avoir lieu sans impulsion nationale et académique. Trois outils sont nécessaires pour la conduire : des indicateurs précis de flux et de parcours ; des analyses des dispositifs passerelles ; des indicateurs de taux de réussite au diplôme.

Six points doivent en outre appeler l'attention :

- le risque de dissocier l'approche quantitative (qui répondrait à la pression sociale) et l'approche qualitative (indispensable pour améliorer la réussite des bacheliers professionnels) ;
- le risque d'une focalisation sur « l'effet bourrelet », conjoncturel, au détriment d'un pilotage pérenne des flux entre voie professionnelle et BTS ;
- le risque de mésestimation, dans l'analyse du décrochage, de comportements de bacheliers professionnels qui s'accordent une sorte de période d'essai d'une formation, quitte à l'abandonner rapidement ;
- le risque majeur d'une focalisation sur les structures (voire sur les moyens) aux dépens d'un changement nécessaire des pratiques pédagogiques ;
- le risque majeur d'un faux positionnement des bacheliers arrivant en STS (défaut d'identification des potentialités et des besoins, ou d'identification des étudiants concernés par un travail pédagogique spécifique) ;
- le risque majeur d'une focalisation sur la passerelle entre le baccalauréat professionnel et le BTS aux dépens des « autres » élèves de la voie professionnelle, ceux qui ne désirent pas poursuivre, creusant encore les écarts et les risques de décrochage et de sorties sans qualification dans le cycle préparant au baccalauréat professionnel.

Les enseignements

Le sport à l'école primaire

La pratique sportive rassemble toutes les formes de pratique physique inscrites relevant du temps de l'enseignement obligatoire de l'éducation physique et sportive (EPS), du sport scolaire et du volet « pratique sportive » de l'accompagnement éducatif.

L'étude de la mission d'inspection¹ a consisté en la recherche d'éléments de réponse à diverses questions telles que la nature des activités sportives pratiquées par les élèves, la mise en œuvre des activités sportives à caractère associatif, la relation de dépendance entre l'accès de l'élève à la pratique sportive et le contexte au sein duquel se situe son école, le rôle du professeur des écoles et les ressources mises à sa disposition, les comparaisons établies avec les membres de l'Union européenne.

De l'enseignement à la compétition

À la fin du XIX^e siècle, l'éducation physique et le sport ne présentaient guère de développements séparés. L'éducation physique relevait d'une pratique essentiellement militaire et le sport ne connaissait qu'une audience limitée.

Au début du XX^e siècle, l'éducation physique acquit une dimension hygiéniste. L'initiation sportive fit son entrée dans les programmes. Le rapprochement du sport et de l'éducation physique fut progressivement institutionnalisé avec la création de l'École nationale d'éducation physique et sportive et l'institution de l'éducation générale et sportive en 1941 ainsi que la création du certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive en 1942. En 1962, des instructions ministérielles préciseront que l'enseignement des gestes sportifs constitue une partie de la leçon d'éducation physique et sportive (EPS).

Au cours des années 1960-1970, le sport de haut niveau fut reconnu et les installations sportives firent l'objet d'un financement autonome. Le sport devint le support privilégié de l'EPS. Les finalités du sport étant remises en question, l'EPS chercha alors à s'affranchir de toute suspicion autour de sa pratique. Des recherches contribuèrent à la définition d'une didactique. En 1981, le passage de l'EPS sous la responsabilité du ministre de l'Éducation nationale contribua à lever des ambiguïtés. L'EPS retrouva une autonomie,

1. Rapport n° 2012-035, *La pratique sportive à l'école primaire*, IGAENR-IGEN, mai 2012.

condition nécessaire à son intégration véritable dans le champ des disciplines. L'EPS n'échappa pas, ensuite, aux questions générales relatives à l'école et aux évolutions des conceptions pédagogiques et didactiques. Enfin, les programmes de l'école primaire de 2008 précisèrent son évolution par une rédaction fondée sur le concept de compétences à acquérir.

■ *Éducation physique et sportive (EPS) et sport scolaire*

L'EPS, discipline d'enseignement, n'apparaît qu'à l'école élémentaire. C'est à partir du cycle 2 que l'expression « activités sportives » figure dans les programmes. Aux cycles 2 et 3, la rédaction des programmes est ajustée à l'âge des enfants et les activités reposent sur une même matrice : réaliser une performance, adapter ses déplacements à l'environnement, coopérer et s'opposer individuellement et collectivement, et concevoir des actions à visées expressive, artistique, esthétique.

En dehors du cadre scolaire, une pratique sportive librement choisie peut s'exercer au sein d'un club civil ou d'une association complémentaire de l'école : l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (Usep) pour l'enseignement public et l'Union générale sportive de l'enseignement libre (Ugsel) pour l'enseignement privé.

Les clubs affichent des objectifs de progression individuelle, mais, souvent, les pratiques proposées sont orientées vers la sélection et la compétition. Ainsi, nombre d'enfants qui ne « réussissent pas bien » peuvent s'éloigner du sport, car ils ne trouvent pas dans cette pratique le plaisir d'agir. Aussi, le sport scolaire répond-il à d'autres objectifs. Il est porteur d'une dimension éducative plus spécifique et constitue un prolongement bénéfique de l'enseignement de l'EPS.

L'Usep complète l'école par une offre structurelle et s'approprie les objectifs éducatifs poursuivis par l'EPS. Les enseignants, professionnels de l'EPS, trouvent en l'Usep une structure apte à finaliser des rencontres. Le profit est ici partagé : par les enseignants qui proposent la réalisation de projets, par les élèves, mais aussi par la discipline EPS. Néanmoins, certains enseignants invités à participer à des rencontres sportives organisées par l'Usep ont tendance à ne plus assurer l'enseignement normal de l'EPS. Ils se contentent de venir le jour de la rencontre avec leurs élèves qui découvrent l'activité à ce moment-là. Il est alors difficile de construire des compétences et de progresser.

Il existe de larges similitudes entre l'Usep et l'Ugsel sur le plan des objectifs et des modalités de réalisation : dans les deux cas, la marque d'identité est la rencontre sportive au service de la pratique du sport scolaire et de la construction de la personnalité de l'élève, dans ses dimensions individuelle et sociale.

La pratique sportive, dans ses aspects périscolaires, peut s'exercer dans le cadre du volet sportif de l'accompagnement éducatif, dispositif ne concernant que les élèves scolarisés, en primaire, dans un territoire de

l'éducation prioritaire. Un rapport¹ a révélé que les activités liées au volet sportif étaient nettement moins représentées que celles relatives à l'aide aux devoirs et aux pratiques artistiques et culturelles.

■ *Larticulation EPS-sport*

Une activité d'EPS à l'école se définit par la conjonction de plusieurs éléments : la réalisation d'une action motrice, s'insérant dans une activité de référence ; l'offre d'un répertoire d'actions motrices variées ; l'intégration de l'activité physique dans un ensemble de pratiques complémentaires.

Ainsi, plaisir de l'action motrice, variété des activités, progressivité des apprentissages, complémentarité des expériences, caractérisent l'éducation physique et sportive à l'école. En outre, ces activités se déroulent au sein du groupe classe : support possible d'un travail interdisciplinaire, elles permettent la conception, l'organisation, l'évaluation par les élèves et l'enseignant de projets.

Cependant, le sport scolaire est pratiqué de plus en plus fréquemment pendant le temps scolaire. S'il est des situations dans lesquelles la distinction et la complémentarité entre l'EPS et les activités sportives volontaires sont clairement établies, le sport scolaire peut être aussi perçu par certains maîtres comme tenant lieu d'enseignement de l'EPS.

La situation actuelle

Les élèves doivent obligatoirement bénéficier dans le temps scolaire d'un enseignement de l'EPS assuré par les professeurs des écoles. Dans l'espace périscolaire, ils peuvent se voir proposer des activités sportives liées au sport scolaire.

■ *LEPS : une obligation envers chaque élève*

Les contenus et les horaires sont définis par les programmes de 2008 et par les progressions annexées. L'enseignement d'EPS doit permettre à l'élève de construire des compétences dont l'essor repose sur des activités visant deux objectifs majeurs : le développement des capacités motrices et la pratique d'activités physiques, sportives et culturelles.

L'horaire est de 108 heures par an (3 heures par semaine) : sa globalisation offre des possibilités de souplesse permettant l'adaptation à des contextes locaux. Peu d'enquêtes sont menées localement dans le but de connaître l'horaire effectif de pratique par les élèves dans le cadre scolaire. En l'absence de chiffres fiables, ce sont les impressions qui dominent. Les observations réalisées permettent de considérer que 2 heures sont en moyenne consacrées à l'enseignement de l'EPS par semaine.

1. *La mise en place de l'accompagnement éducatif*, rapport n° 2008-055, IGAENR-IGEN, 2008.

En général, les séances sont courtes (45 minutes) et les horaires répartis en fonction des contraintes imposées par les installations et des partenariats, au détriment du rythme de l'enfant.

La pratique régulière et optimale de l'EPS nécessite l'accès programmé à tous les types d'équipements. Le coût ainsi induit ne peut être reporté sur les familles. L'inscription de certaines de ces activités au projet d'école, leur programmation et leur financement par la collectivité de rattachement sont ainsi étroitement liés.

Les programmes de l'école primaire structurent le travail des enseignants. Ces programmes s'inscrivent dans un cadre qui a défini des principes généraux, globalisation horaire, liberté et responsabilité du choix des méthodes pédagogiques. Les programmes spécifiques à l'EPS évoquent, au cycle 2, « le développement des capacités nécessaires aux conduites motrices » et, au cycle 3, « le développement des capacités motrices » ; au cycle 2, la pratique fondée sur l'offre d'une « première initiation aux activités physiques et sportives » et, au cycle 3, la « pratique d'activités physiques et sportives et artistiques ». Les jeux collectifs, les activités athlétiques, les activités de danse et la natation, qualifiés « d'incontournables », sont les plus programmés.

Pour ce qui concerne l'accompagnement éducatif, le choix des activités tient souvent aux compétences des personnes qui encadrent et aux locaux disponibles, mais un parti souvent adopté consiste à faire découvrir aux enfants des activités peu pratiquées en temps scolaire.

À l'analyse des pratiques, un constat positif se dessine : les activités ponctuelles sont devenues rares. L'enseignement est adossé aux quatre domaines de compétences spécifiques, organisés en unités d'enseignement.

■ *La pratique sportive*

Le paysage des pratiques sportives scolaires recouvre l'enseignement obligatoire, le sport scolaire, le volet sportif de l'accompagnement éducatif et les activités de la pause méridienne proposées par les municipalités. On assiste à l'émergence d'un espace partagé que l'on espère au service de la formation et de la réussite des élèves.

L'action des professeurs des écoles, des éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives (Etaps), des intervenants spécialisés agréés et des intervenants bénévoles dans le cadre associatif est d'autant plus efficace qu'elle s'inscrit dans la politique éducative de l'école. L'action coordonnée de ces acteurs permet, lorsque le dispositif est structuré, un maillage d'une offre de pratique sur le temps scolaire, périscolaire ou extrascolaire.

Une pratique adossée à l'offre d'équipements et de ressources humaines

L'action des collectivités contribue à la définition de l'organisation et de la diversité des activités. Au-delà de leur rôle initial d'équipement des écoles, les collectivités infléchissent les pratiques par la mise à disposition d'installations, mais aussi d'intervenants polyvalents ou spécialisés.

L'enjeu pour l'école étant d'inventer de nouveaux modes de collaboration dans un cadre compatible avec ses missions et ses programmes, les plans d'action départementaux intègrent une dimension d'organisation et de suivi des partenariats, ainsi que des actions d'information et de formation en direction des personnels extérieurs à l'école.

Un encadrement pédagogique en mutation

L'encadrement est assuré par les professeurs des écoles, dont le statut pose la polyvalence comme élément essentiel de la formation générale des élèves, et par des intervenants extérieurs, le plus souvent des Etaps mis à disposition par les communes et les animateurs de l'Usep ou de l'Ugsel. La place des professeurs, garants de la cohérence du projet éducatif, est évidemment centrale. Elle est définie par la loi.

L'EPS constitue une épreuve facultative du concours de recrutement des professeurs des écoles. La formation initiale est axée sur la préparation du concours, mais l'examen des maquettes de formation montre que l'EPS est prise en considération, sous un angle généralement pédagogique et didactique. La formation continue consiste en quelques modules optionnels proposés aux professeurs dans le cadre des 18 heures annuelles d'animations pédagogiques. La nécessité d'opérer des choix parmi d'autres priorités explique en partie les orientations retenues sans pour autant exonérer complètement les décideurs qui pourraient renforcer la formation en EPS.

La place du professeur des écoles étant essentielle, elle induit le volume et la qualité de la pratique physique et sportive à l'école. L'enseignant est le responsable pédagogique de sa classe. Cependant, les positionnements sont multiples : ils conduisent à identifier différentes conditions d'exercice professionnel et de collaboration entre professeurs des écoles et Etaps, et fondent un nouveau modèle d'encadrement. Dans les communes ne pouvant disposer de l'apport d'intervenants, les professeurs doivent assumer la totalité de l'enseignement.

Le sport, un prolongement possible de l'EPS

Quelles que soient la forme et la nature des interventions de personnels extérieurs dans l'école, le lien entre pratique sportive et réalité de l'offre sportive locale est fort.

Un moniteur sportif spécialisé intervenant à l'école dans le temps scolaire ou hors de ce temps est souvent impliqué dans le club sportif local de la spécialité pratiquée. Dès lors, les élèves dont il a la charge auront de fortes chances de pratiquer, au sein d'un club, le sport auquel ils auront été initiés.

■ *Les équipements et les matériels*

La mise en œuvre de l'EPS nécessite l'accès à des installations spécialisées. Cependant, les besoins liés aux pratiques sportives scolaires recoupent

ceux des pratiques sportives organisées dans d'autres cadres : l'accès à ces équipements collectifs est dès lors partagé.

L'organisation des plannings d'utilisation des équipements est une contrainte déterminante pour l'élaboration des emplois du temps, souvent au détriment d'une programmation rationnelle. Pour les stades et les gymnases, les besoins des collèges et des lycées, très importants, sont généralement prioritaires et ne laissent que peu de marge aux écoles.

Les équipements sportifs nécessitent des surfaces importantes et leur mise aux normes entraîne des coûts de construction élevés. Les différences de situation des communes en matière de ressources financières sont considérables et induisent une inégalité d'accès des populations auxdits équipements.

Le ministère des Sports s'est doté d'une base de données appelée Recensement des équipements sportifs (RES) qui a permis de cartographier la répartition territoriale des équipements par catégories. Les données reflètent la disparité des équipements tant du point de vue de leur type et de leur qualité que de leur implantation.

Le cas des piscines est emblématique. L'enseignement de la natation est obligatoire : la France ne compte cependant que 6 541 bassins de natation, inégalement répartis sur le territoire compte tenu de leur coût, et dont seule la moitié offre un usage scolaire permanent. Une analyse de la pratique de la natation a montré en 2008 que 10 % des classes n'avaient accès à aucun bassin, en raison d'un temps de parcours trop important.

Vers de nouvelles problématiques

■ *La santé : un enjeu majeur*

Les constats sur les effets bénéfiques de la pratique régulière d'une activité physique pendant l'enfance et l'adolescence fondent les politiques publiques en France et à l'étranger.

Les programmes de 2008 font peu allusion à la santé : pour le cycle des apprentissages fondamentaux, les élèves apprennent à veiller à leur santé ; pour le cycle des approfondissements, l'EPS contribue à l'éducation à la santé en permettant aux élèves de mieux connaître leur corps.

Il s'agit donc d'effets attendus. À cet égard, les derniers tableaux de progressions publiés¹ ne contiennent aucune référence à la promotion de la santé. Seul le socle commun de connaissances et de compétences précise que l'élève doit être capable « de comprendre le fonctionnement de son propre corps et l'incidence de l'alimentation, agir sur lui par la pratique d'activités physiques et sportives ».

Il apparaît donc qu'au niveau des références officielles¹, le rôle des pratiques sportives dans la mise en œuvre d'une politique de santé publique est peu pris en compte. Ainsi, d'après une étude sur l'ensemble des enfants scolarisés en France âgés de 11 ans², seuls 11 % des filles et 25 % des garçons ont une activité conforme aux recommandations. En outre, on observe une focalisation presque exclusive sur la prévention de l'obésité juvénile et des risques liés à la sédentarité des jeunes. La promotion des activités physiques est, de ce fait, souvent présentée comme le complément d'actions d'éducation nutritionnelle. L'intérêt de la pratique d'activités physiques et sportives pour la santé des enfants et des futurs adultes ne peut être cependant ainsi réduit.

■ *Le handicap*

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances a accentué la présence et le nombre d'élèves en situation de handicap à l'école primaire. Au sein d'une classe spécialisée ou dans le cadre d'une scolarisation en milieu ordinaire, la pratique sportive joue un rôle prépondérant dans la réussite du projet de l'enfant.

Les séances quotidiennes de motricité à l'école maternelle, les créneaux d'EPS ou les séquences hors créneaux horaires obligatoires à l'école élémentaire, constituent des moments privilégiés de la scolarisation de l'élève handicapé. Ils facilitent l'inclusion de l'élève dans les autres séquences du temps scolaire.

L'encadrement du dispositif

■ *Le pilotage national*

Le ministère de l'Éducation nationale

La direction générale de l'enseignement scolaire agit tant dans le domaine de l'enseignement de l'EPS que dans celui de la pratique du sport scolaire.

Les programmes présentent quatre caractéristiques majeures : leur matrice de rédaction est unique du cours préparatoire à la fin du lycée ; ils s'inscrivent dans une continuité temporelle qui leur procure une stabilité ; leur rédaction explicite la progressivité attendue d'un cycle à l'autre ; enfin la « logique socle commun » est suffisamment distincte de la « logique programme » pour prévenir chez l'enseignant de vaines interrogations. Répondant à une attente des professeurs, la progressivité dans les apprentissages et la construction de compétences est désormais matérialisée par un arrêté annexé aux programmes.

1. Voir notamment la circulaire n°2010-125 du 18-8-2010 « Développement du sport scolaire ».

2. *Health Behaviour in School-aged Children* (HBSC) 2001-2002 publiée par l'OMS en 2004.

Par ailleurs, une circulaire de 2010 définit les grands axes du développement du sport scolaire, présenté comme l'une des composantes éducatives de notre pays. Cette politique se traduit notamment par la signature de conventions avec l'Usep, l'Ugsl et des fédérations sportives.

Le ministère des Sports

Deux des objectifs qui fondent la politique de ce ministère entrent dans le champ de la présente étude : le développement du sport pour tous et la promotion de la santé par le sport.

Sur le premier point, il est signalé qu'il ne faut pas confondre activité compétitive et recherche élitiste du haut niveau. Sur le second, la lutte contre la sédentarité est au cœur des préoccupations. Elle passe par la capacité des différents acteurs à travailler ensemble autour du projet de l'épanouissement par les activités physiques et sportives (APS) et de la relation entre activité sportive quotidienne et bienfait sur la santé.

Les fédérations sportives, y compris les fédérations scolaires bénéficient de financements nationaux fondés sur des contrats d'objectifs.

■ *Les échelons déconcentrés*

L'académie

La circulaire annuelle sur l'EPS de l'académie de Paris, sans équivalent dans d'autres académies, illustre l'importance accordée par les autorités académiques à cet enseignement. Elle rappelle les priorités pédagogiques et éducatives en matière d'enseignement de l'EPS et fixe le cadre des nombreuses procédures administratives concernant tous les acteurs de cet enseignement. Ailleurs, le pilotage rectoral fait défaut pour des raisons tenant souvent à une attente de cadrage national. Tout au plus, peut-on noter ici où là quelques éléments d'une politique en faveur de la pratique sportive.

Une circulaire¹ invitait les recteurs à « intégrer au projet académique un plan de développement du sport scolaire ». Or, dans les académies visitées, cette directive est restée lettre morte.

Le département

Parmi les départements visités, deux seuls conduisent une politique cohérente. Dans l'un d'eux, cette politique est explicite. Dans l'autre département, elle ne s'affiche pas en tant que telle, mais repose néanmoins sur des choix assumés, visant à concéder largement l'enseignement de l'EPS et la pratique sportive au partenariat extérieur. Dans ces cas, la satisfaction est générale et les résultats probants. Nonobstant le caractère singulier de ces départements, cela plaide en faveur de choix politiques adossés à un véritable projet.

1. Circulaire du 18 août 2010 relative au développement du sport scolaire.

Au-delà de la variété des situations, la configuration de la politique départementale répond au schéma général suivant : un groupe départemental élabore un projet définissant les termes du partenariat et proposant des actions de formation ainsi que des outils pédagogiques. Ce groupe, composé du ou des conseillers pédagogiques départementaux (CPD) et des conseillers pédagogiques de circonscription (CPC), travaille dans un certain flou, selon ses propres priorités, sans l'impulsion départementale nécessaire. Il manifeste notamment la volonté d'encadrer l'intervention des animateurs sportifs dont la montée en puissance pourrait être le reflet d'une insuffisante formation des maîtres.

Dans l'enseignement catholique, le niveau départemental reconnaît à la pratique sportive une grande importance sans, pour autant, la traduire en une politique matérialisée par un projet explicite. Au niveau des écoles, le constat est, en revanche, plus positif : les directions diocésaines disposent, à travers l'Ugse, d'un véritable « bras armé » capable de faire éclore au niveau local les intentions départementales.

La circonscription

La place de la pratique sportive dans le projet de circonscription et dans les indicateurs du tableau de bord de l'inspecteur de l'Éducation nationale (IEN) est presque inexistante.

Quand elle existe, la politique de l'IEN se manifeste de plusieurs façons non exclusives : l'IEN exige que le projet d'école comporte obligatoirement un volet EPS ; il affiche, à son propre niveau, une véritable politique ; il consacre une part importante de son temps à organiser des activités sportives, en partenariat avec les collectivités territoriales, les associations et les clubs sportifs. L'inspecteur bénéficie généralement de la collaboration d'un conseiller pédagogique et du relais de l'Usep.

La formation continue repose matériellement sur la mobilisation d'une partie des 18 heures annuelles d'animation pédagogique. Compte tenu des priorités nationales, académiques et départementales, au titre desquelles ne figure pas l'EPS, cette dernière discipline n'apparaît jamais dans la liste des actions obligatoires à public désigné. Lorsqu'elle existe, la formation est adossée à des choix optionnels à opérer au sein d'un catalogue d'actions portées par le conseiller pédagogique de circonscription.

21 % des rapports d'inspection d'un IEN de l'académie de Lyon traitent de l'EPS. Dans toutes les autres circonscriptions visitées, l'activité d'inspection en EPS est pratiquement inexistante. La mission a souhaité dès lors étendre son enquête à l'examen de l'ensemble des rapports d'un département. Elle a ainsi pu constater que, dans un département de l'académie de Rennes, pour l'année scolaire 2010-2011, seuls 18 % des rapports concernant des enseignants de cycle 1 abordent le domaine « agir et s'exprimer avec son corps », ce qui paraît faible eu égard au rôle absolument essentiel de cet enseignement à l'école maternelle. Mais que dire alors des observations sur

les cycles 2 et 3, où seuls 2 % et 1 % des rapports évoquent l'enseignement de l'EPS ?

Les maîtres ne sont pas inspectés dans la discipline qui, en nombre d'heures d'enseignement par semaine, est pourtant la troisième après le français et les mathématiques ; cette carence porte en elle le risque d'accréditer l'idée que l'EPS est une discipline mineure dans laquelle il est peu rentable de s'investir. On ne peut cependant pas imputer la responsabilité de ce phénomène aux seuls IEN.

■ *Les autres acteurs*

La commune

Le rôle de la commune dans la mise en œuvre de l'EPS et du sport scolaire à l'école primaire, service municipal, dépasse le simple partenariat. L'apport de la commune concerne les locaux de l'école et leur adaptation à l'exercice des activités sportives ; les équipements extérieurs ; l'accès aux piscines ; le matériel pédagogique spécialisé ; le transport et la mise à disposition de personnels. Les élus affichent une attitude très positive en faveur de la mise en œuvre de ces activités. Cependant, ils soulignent, à juste titre, le coût élevé des interventions municipales.

La pratique de la natation est la principale cause de recours aux transports collectifs. Par ailleurs, afin de limiter les pertes de temps et les coûts financiers, les rencontres de proximité sont privilégiées.

L'intervention, pendant le temps scolaire, de personnels contribuant à la mise en œuvre des activités sportives scolaires, n'est pas une question marginale. À des degrés divers, de très nombreuses communes rémunèrent des intervenants sportifs. Le plus souvent, ces intervenants relèvent du cadre d'emploi d'éducateur territorial des activités physiques et sportives. Les 420 professeurs de sport de la ville de Paris constituent un cas unique en France, d'intervention systématique de fonctionnaires territoriaux dans la mise en œuvre de l'enseignement obligatoire public, prérogative de l'État.

Les maires sont conscients de leurs responsabilités ; ils souhaitent une meilleure coordination entre les écoles et les autres acteurs locaux pour une utilisation rationnelle et optimale des équipements publics. Ils démontrent, notamment par l'emploi de personnels intervenants, qu'ils sont prêts à dépasser le cadre de leurs obligations.

L'Union française des œuvres laïques d'éducation physique

C'est en 1939 que fut créée l'Usep, commission sportive scolaire de l'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (Ufolep). En 1955, elle reçut l'habilitation à intervenir au sein des écoles primaires publiques pour développer l'enseignement de l'éducation physique et sportive. Elle a été officiellement reconnue comme la fédération sportive scolaire des écoles publiques de l'enseignement du premier degré en 1984.

En 2009, une convention tripartite entre le ministre de l'Éducation nationale, l'Usep et la Ligue de l'enseignement a souligné leurs objectifs communs et a défini l'objet des associations Usep : organiser des rencontres sportives scolaires et périscolaires ; contribuer à l'acquisition de connaissances et de compétences sportives, sociales, civiques et culturelles par les enfants, en assurant la cohérence entre les rencontres sportives et les apprentissages de l'EPS ; et permettre aux enfants d'assumer un rôle actif dans leurs apprentissages, en accordant une place majeure à la diversité des rôles qui leur sont dévolus.

Le ministère de l'Éducation nationale s'engage « à soutenir l'Usep sous forme de moyens financiers ». Depuis 2010, ces derniers sont inclus dans la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) conclue entre le ministère et la Ligue de l'enseignement. Une certaine opacité caractérise ce dispositif financier.

L'appartenance de l'Usep à la Ligue de l'enseignement fut source d'un positionnement de l'Usep autour des valeurs fondatrices de la Ligue (laïcité, citoyenneté, responsabilité de l'enfant, accès de tous à l'éducation, la culture, les loisirs ou le sport). Au sein de l'Usep, certains responsables, tout en réaffirmant l'importance de ces objectifs, souhaitent cependant promouvoir une politique de partenariat avec les fédérations sportives qui donnerait la priorité à la pratique sportive effective.

L'association comptait, en 2011, 785 622 élèves de 3 à 11 ans, adhérents ; 47 543 adultes adhérents ; 12 425 écoles liées à une association Usep ; et 9 983 associations Usep¹. Elle a enregistré entre les années scolaires 2008-2009 et 2009-2010, une perte de 10 655 élèves ; 1 582 adultes ; 24 écoles et 162 associations Usep. Ces baisses ont concerné un peu plus de la moitié des comités départementaux. La baisse des adhésions adultes est plus largement répandue (63 %) et traduit la perte d'encadrement bénévole.

Quelques départements se caractérisent depuis longtemps par une absence ou une très faible présence de l'Usep, pour des raisons diverses. C'est notamment le cas de départements à forte population comme la Haute-Garonne. En Île-de-France, l'Usep n'est bien représentée que dans l'académie de Paris (15 % des élèves et 23 % des écoles) ou dans l'Essonne (19 % des élèves et 23 % des écoles). Ce sont donc les départements de la petite couronne qui présentent des taux faibles, voire marginaux comme les Hauts-de-Seine. Dans d'autres départements, au contraire, l'Usep affiche des taux très impressionnants, en Lozère et dans les Deux-Sèvres, par exemple.

L'État doit pouvoir continuer à s'appuyer sur le réseau des associations Usep pour la mise en œuvre du sport scolaire à travers les rencontres sportives. Cependant, l'inégale présence de l'association sur le territoire ne doit pas faire obstacle à un traitement équitable de tous les élèves. Cette

1. Statistiques Usep 2009-2010 France + DOM. L'Usep a également des comités en Polynésie, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et au Maroc.

association devra rechercher en son sein les moyens de retrouver un plus grand dynamisme au bénéfice du développement du sport scolaire.

L'Union générale sportive de l'enseignement libre

L'Union générale sportive de l'enseignement libre (Ugsel), créée en 1911, a acquis une dimension nationale en 1932. L'Ugsel a progressivement affirmé son rôle dans la formation des enseignants. En 1985, conséquence de la loi Avice, elle fut reconnue « Fédération sportive scolaire nationale de l'enseignement catholique ».

Les missions de l'Ugsel sont de promouvoir, d'orienter et de coordonner l'éducation physique et la pratique des sports, des activités de loisirs et de culture dans les établissements de l'enseignement catholique ; de collaborer avec les instances et les instituts spécialisés à la formation initiale et continue des maîtres, en EPS ; d'organiser toutes les compétitions sportives ; et d'assurer les relations nécessaires à ces objets avec toutes les instances politiques, administratives, sportives, internes et externes à l'enseignement catholique.

L'Ugsel, association indépendante du Secrétariat général de l'enseignement catholique, est un des piliers institutionnels de l'enseignement catholique. Elle dispose d'un budget propre ; une convention pluriannuelle d'objectifs la liant au ministère de l'Éducation nationale lui permet de recevoir une subvention annuelle ; elle a également signé une convention du même type avec le ministère des Sports.

Dans le premier degré, les écoles sont généralement directement affiliées aux associations départementales de l'Ugsel. Celle-ci est présente dans les écoles de l'enseignement catholique de soixante-huit départements. Le nombre total d'élèves licenciés est de 813 000 (premier et second degré).

Des conventions bilatérales lient l'Ugsel à une quinzaine de fédérations sportives. Ces conventions, « bâties sur le principe de relations gagnant-gagnant », visent à donner du sens à la pratique sportive à l'école et à générer des activités sportives. Elles comportent des plans d'action portant notamment sur le développement des compétences techniques et la diffusion d'outils pédagogiques.

Les fédérations sportives

Le ministère de l'Éducation nationale développe des relations avec le mouvement sportif, structurées par la signature de conventions. Une convention récente¹ avec le Comité national olympique et sportif français encadre ce dispositif par lequel les signataires s'engagent à promouvoir les valeurs éducatives du sport et à collaborer pour favoriser l'accès à la pratique sportive associative.

Depuis 2008, le renouvellement du dispositif a été concrétisé par la signature de conventions quadripartites associant le ministère, dix-neuf

fédérations sportives et les deux fédérations sportives scolaires, Usep et l'Union nationale du sport scolaire (UNSS). Ces conventions ont pour objectif le développement de la pratique sportive par les élèves, en particulier en permettant à ces derniers de découvrir le maximum de sport par l'école. Elles encadrent des dispositifs portant sur le prêt de matériel, l'intervention d'éducateurs sportifs ou de conseillers fédéraux, l'élaboration de documents pédagogiques communs.

En Europe

■ *La pratique sportive scolaire*¹

Ces dix dernières années ont vu fleurir d'innombrables travaux plaidant tous pour un renforcement des pratiques sportives scolaires. Pourtant, les enquêtes disponibles traduisent unanimement des préoccupations persistantes, dont les principales sont relatives à :

- l'insuffisance du temps consacré à la pratique sportive à l'école, tant dans la réglementation que dans la réalité ;
- l'application inégale des prescriptions réglementaires relatives à la pratique sportive scolaire ;
- la médiocrité des équipements sportifs, notamment dans les pays les moins développés ;
- la difficulté de recruter des enseignants d'EPS en nombre et en qualité suffisants ;
- la faiblesse du curriculum en EPS, surtout dans les pays où la performance et la compétition sportives sont survalorisées ;
- des inégalités persistantes dans l'accès aux pratiques sportives à l'école ;
- la dégradation de la santé des jeunes (obésité et surpoids) ;
- un désengagement croissant des jeunes des pratiques sportives.

Dans tous les pays européens, la pratique sportive scolaire est obligatoire, la responsabilité de sa gestion et de sa mise en œuvre étant fréquemment déconcentrée. Toutefois, la réalité est souvent bien différente : ainsi, les horaires officiels de pratique sportive, inférieurs à ceux des disciplines dites fondamentales, semblent rarement respectés ; de plus, l'activité jouit souvent d'un statut implicitement ou explicitement subalterne.

En Europe, le temps dévolu aux pratiques sportives scolaires a progressivement décliné. Dans le primaire, l'horaire hebdomadaire moyen d'EPS aujourd'hui serait de 109 minutes contre 121 minutes en 2000 ; dans le second degré, il avoisinerait les 101 minutes, contre 117 minutes en 2000.

1. *Rapport sur le rôle du sport dans l'éducation (A6-0415/2007)*, rapport du Parlement européen, adopté le 30 novembre 2007 ; Ken Hardman et Joe Marshall, *World-wide Survey of School Physical Education. Final Report*, Berlin, ICSSPE (International council of sport science and physical education), 2009 ; *L'éducation physique et l'éducation sportive dans l'Union européenne*, Gilles Klein et Ken Hardman (dir.), Paris, Éditions Revue EPS, 2007.

■ *Les programmes*

Dans plusieurs pays européens, les pratiques sportives scolaires ont récemment pris en compte des préoccupations de santé publique traduisant un souci du bien-être et du développement des jeunes. Pour autant, la pratique compétitive reste largement prédominante, tout comme dans le reste du monde. Ce constat est d'autant plus frappant qu'il va à l'encontre d'une évolution sociétale marquée, qui tend à faire de l'activité physique davantage un facteur de bien-être qu'un moteur de la compétition. Par ailleurs, les sports d'équipe et les sports individuels, la culture physique et l'athlétisme occupent environ 80 % du temps de l'EPS, dans le premier comme dans le second degré, contre 18 % pour la natation, la danse et les activités de plein air, dans le premier degré et 13 % dans le second degré.

■ *Les moyens*

La formation des personnels est variable, parfois médiocre. Dans un pays sur deux environ, le professeur d'EPS enseigne au moins une seconde discipline. Dans la plupart des cas, le professeur d'EPS est généraliste dans le premier degré et spécialisé dans le second degré. Néanmoins, dans deux pays sur trois, le généraliste du premier degré se voit adjoindre des éducateurs sportifs spécialisés.

Dans 63 % des pays européens, les professeurs d'EPS sont astreints à des stages de formation continue, dans leur temps de service ou non. Cependant, les différences d'un pays à l'autre rendent impossible toute généralisation.

La quantité et la qualité du matériel et des équipements en EPS font l'objet d'une véritable fracture géographique : médiocres en Europe centrale et orientale, bien meilleures en Europe du nord et occidentale. Un tiers des pays européens environ est en dessous des normes requises et la moitié ne dispose que de moyens très limités. En outre, les deux tiers des pays européens rencontrent des difficultés de maintenance du matériel et des équipements sportifs.

En Europe, le financement provient de sources multiples : une telle complexité rend difficile toute appréciation d'ensemble. Pour autant, une ligne de force se dégage : plus de la moitié des pays européens a réduit son effort financier en faveur de la pratique sportive scolaire. Les causes invoquées sont variées : modestie du statut de l'EPS en comparaison d'autres champs disciplinaires ; transfert de ressources au profit d'autres secteurs éducatifs ; coût élevé de la maintenance ; image de la pratique sportive comme activité de loisir accessoire au développement personnel, etc.

Ce tableau ne doit toutefois pas faire oublier que la situation de l'Europe reste bonne ; les exemples de bonnes pratiques y sont encore nombreux.

Conclusion

Les élèves de l'école primaire bénéficient d'une réelle pratique sportive fondée, pour l'essentiel, sur l'enseignement de l'EPS, mais aussi sur des rencontres sportives. Cette pratique pâtit d'une incontestable hétérogénéité territoriale, mais de nombreuses initiatives et un réel volontarisme parviennent souvent à surmonter les inégalités structurelles.

On peut regretter que le volume horaire réservé à l'enseignement de l'EPS soit inférieur à celui indiqué dans les textes officiels. On doit, en revanche, apprécier le fait que, malgré un pilotage institutionnel perfectible, les orientations pédagogiques et didactiques mises en œuvre sont assez fidèles aux prescriptions des programmes.

Le partenariat avec les collectivités territoriales et les clubs sportifs se développe et il conduit fréquemment les élèves à pratiquer, hors temps scolaire, un sport découvert à l'école.

Un nouveau modèle se caractérise notamment par l'intervention croissante d'animateurs sportifs, capables d'agir en parfaite synergie avec des professeurs qu'ils contribuent même à former.

Les objectifs de santé publique, les problématiques du bien-être, du loisir, de la compétition, renforcent la visibilité de la pratique sportive en tant qu'activité sociale de référence.

Préconisations

- Consacrer 3 heures hebdomadaires à l'enseignement de l'EPS.
- Passer d'une pratique sportive fondée sur l'offre à une logique d'objectifs.
- Structurer la séance d'EPS en veillant à ce que le temps effectif de pratique physique ne soit pas inférieur à 80 % de la durée totale de l'activité.
- Consacrer à l'EPS 12 % du total des actions de formation initiale, de formation continue et des programmes d'animations.
- Construire les programmes annuels d'inspection des IEN en tenant compte du fait qu'une inspection sur huit devrait être adossée à l'observation d'une séance d'EPS.
- Généraliser la définition par les Dasen de plans de développement du sport scolaire et la mise en œuvre de programmes annuels de rencontres sportives dans les écoles publiques de chaque circonscription.
- Inciter les écoles à réaliser un projet comportant un volet consacré à la pratique sportive.
- Construire, pour chaque élève, un parcours sportif.
- Faire procéder par les IEN et les conseillers pédagogiques au recensement de toutes les ressources sportives.
- Susciter la création d'un comité de coordination dans les communes ou les intercommunalités.

Les sciences à l'école

La diffusion de la culture scientifique

L'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche a été chargée de dresser un panorama des différents aspects de la culture scientifique et technique en se plaçant dans la perspective de la définition de ce que peuvent être les politiques conduites par la puissance publique en ce domaine¹.

Les définitions et les objectifs des politiques

■ *Le concept*

Il est légitime de s'interroger sur la spécificité de la culture scientifique et technique et sur les politiques publiques conduites à son sujet. La communauté scientifique et la communauté éducative ont posé la question de la définition et de la délimitation de ce champ au regard de la structuration disciplinaire du savoir et de l'organisation de la transmission des connaissances.

Si des politiques étatiques sont conduites en matière de culture artistique par le ministère de la Culture, l'évolution des tutelles ministérielles sur les institutions chargées de la culture scientifique et technique témoigne, en revanche, de la difficulté à définir le champ exact et les objectifs de la politique de la puissance publique. L'exemple de la Cité des sciences et de l'industrie est fort révélateur : la volonté d'instaurer un lien avec l'économie justifia un rattachement au ministère de l'Industrie, puis au ministère de la Recherche, et le ministère de la Culture devint cotuteur de cette institution en 1998. Ces hésitations témoignent de la difficulté à définir une politique située au carrefour de divers champs de l'activité gouvernementale.

Mais la culture scientifique et technique est-elle un sujet de politique publique ? Serait-ce un enjeu majeur du développement de la recherche et de l'innovation ? Un enjeu culturel ? Contribue-t-elle à la lutte contre la désaffection à l'égard des études scientifiques ou au débat public sur les relations entre science, technique et société ?

Ces différentes questions traduisent un constat fondamental : la science et la technologie ont pris une telle importance que les citoyens doivent être informés de leurs évolutions. Cette réflexion soutient les politiques conduites depuis des décennies. Le découpage ministériel habituel ne permet guère d'assumer de manière complète un tel sujet transversal. L'histoire montre que l'État s'est préoccupé de ce sujet, notamment par la création d'institutions

de diffusion comme celle de l'établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) Universcience, en 2010.

■ *Les connaissances des Français*

La question de l'inculture scientifique est de plus en plus posée. Un sondage effectué pour le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) a montré que 53 % des Français ne se sentent pas assez informés sur les enjeux éthiques des applications de la science. Mais peut-on parler d'illettrisme scientifique lorsque plus de 50 % d'une génération accède à l'enseignement supérieur ? Divers travaux révèlent la nécessité d'une réflexion approfondie sur la relation entre culture scientifique et technique et culture professionnelle et industrielle.

Ces questions se posent dans un contexte caractérisé par une défiance confuse autour des sujets scientifiques et technologiques, mêlant la science, la technologie et l'économie. Dans ce contexte, une action en matière de culture scientifique et technique s'impose. La justification d'une action publique en ce domaine trouve son fondement dans la nécessité de donner aux citoyens-électeurs les moyens d'une compréhension suffisante des questions auxquelles sont confrontées nos sociétés afin que les choix effectués soient éclairés.

Les sources de la culture scientifique et technique

Une culture scientifique et technique individuelle est le fruit de multiples facteurs : le milieu socioculturel, le processus de formation initiale, l'environnement médiatique, les lieux et les institutions scientifiques et techniques et les associations.

■ *La formation scolaire*

La diffusion de la culture scientifique et technique n'est pas seulement une question scolaire. Cependant, le niveau de culture d'une population est lié à l'action de l'école. Ainsi, doter les élèves et les étudiants d'une culture scientifique et technique semble un objectif consensuel. Pourtant, le développement des capacités scientifiques et techniques n'est sans doute pas l'une des finalités fondamentales de l'école. Or, dans le champ de l'éducation, cette notion de culture scientifique et technique rencontre des oppositions.

Le concept de culture scientifique et technique

Si les arguments à l'appui des enseignements scientifiques visent l'élaboration d'un rapport au monde inspiré de la connaissance, les enseignements scientifiques n'ont pas toujours pointé cette référence culturelle et se sont cantonnés à des acquis tournés vers les applications. Dans les années 1980, avec l'apparition de l'enseignement de la technologie au collège et en référence au concept de culture générale, cette dernière a été définie selon une double approche : celle de l'appropriation d'un ensemble de démarches techniques

et celle de la compréhension de l'influence de la technique sur la culture d'une société et de l'empreinte de la technique dans la culture.

La culture scientifique et technique n'est pas un concept traditionnel des référentiels scolaires. En outre, les hésitations autour de la présentation de la science à l'école n'ont pas favorisé l'émergence de certitudes incontestables autour desquelles une approche culturelle pourrait prendre force. C'est dans le décret pris, en 2006, pour expliciter le socle commun de compétences visé, pour tous les élèves, qu'est apparu l'objectif énoncé comme « principaux éléments de mathématiques et culture scientifique et technique »¹. La logique retenue consiste en l'instauration de compétences. La référence culturelle n'est pas centrale et celle à la culture scientifique et technique ne fait pas l'unanimité. Beaucoup de responsables des enseignements scientifiques craignent en effet que le concept de culture, qualifié de scientifique et technique, ne rabaisse ce qu'il viserait à valoriser. Ils demeurent par conséquent persuadés de la nécessité d'un ancrage culturel des enseignements scientifiques, dans le sens de la découverte par les élèves du sens social des sciences et des techniques, des enjeux et des questions qu'elles posent, de la connaissance et, par là, de la démystification de leur histoire.

Les obstacles au développement de la culture scientifique et technique

Les obstacles dressés par le système éducatif à la diffusion de la culture scientifique et technique se rapportent principalement à des questions d'évaluation, c'est-à-dire à la façon dont on a l'habitude d'évaluer l'enseignement des sciences. Les épreuves des examens et des concours ne visent en effet pas une approche culturelle :

- les épreuves du baccalauréat sont, pour l'essentiel, tournées vers un rapport abstraitement disciplinaire aux sciences ;
- les concours d'entrée dans les grandes écoles privilégient une attitude sélective en ignorant l'essentiel de la dimension culturelle des sciences ;
- les concours d'accès aux professions de santé n'en prennent pas en compte les dimensions psychologiques, sociologiques et culturelles ;
- les concours de recrutement des enseignants des disciplines scientifiques ne permettent pas d'évaluer la culture scientifique et technique des candidats, ni leur capacité à la transmettre ;
- les évaluations en matière scientifique/technologique des non scientifiques/non technologues, et les parcours de formation correspondants ne sont pas construits en référence à l'idée d'une « culture » en ces domaines.

L'usage des disciplines scientifiques et techniques est plus sélectif que culturel. Pour la plupart, ces disciplines n'ont laissé presque aucune place à la perspective d'une culture scientifique et technique. Ainsi, non seulement le lycée ne donne pas suite aux actions menées à l'école primaire et au collège, mais, en outre, le nom de scientifique associé à la filière S du baccalauréat

1. La structure et le fonctionnement de la Terre et de l'Univers ; la matière et ses propriétés physiques et chimiques, l'énergie ; les caractéristiques du vivant ; la conception, la réalisation et le fonctionnement des objets techniques.

montre l'incapacité à rompre le lien entre sciences et sélection, puisqu'il s'agit d'une filière d'excellence réservée aux meilleurs élèves. Enfin, dans les formations scientifiques supérieures, les connaissances disciplinaires semblent privilégiées au détriment de l'autonomie et de la créativité.

Les grandes structurations culturelles de l'enseignement en France ne vont pas, quant à elles, dans le sens de la culture scientifique et technique. En effet, le système éducatif est constitué de structurations qui en sont souvent le véritable message :

- la division ancienne entre l'enseignement du premier degré, où la préoccupation culturelle n'apparaît pas essentielle, et le secondaire, où la seule vraie culture effectivement présente reste la culture « humaniste », montre en quoi la restriction de la culture scientifique et technique aux premiers niveaux constitue en fait une minoration symbolique ;
- la division, dans l'enseignement secondaire, entre les disciplines dites scientifiques et les humanités contribue à isoler les sciences « dures » et à tisser les conditions conduisant à leur refuser le statut de culture ;
- la structuration spécifiquement française des études en lycée entre des voies et des séries dont certaines sont censées rassembler des élèves par nature « littéraires » ou « scientifiques » fait partie de cet ensemble de clichés participant à la défense et à l'illustration du schéma selon lequel deux types d'esprits s'opposeraient quasi génétiquement.

Des évolutions impliqueraient d'agir sur quelques leviers centraux

Des marges importantes d'évolution sont possibles. Il faut agir simultanément sur la formation des maîtres, la conception des examens et l'évolution souhaitable des évaluations, les programmes d'enseignement et la prise en compte de la culture scientifique et technique dans l'établissement scolaire lui-même. Il est tout aussi indispensable de se préoccuper de la promotion maîtrisée de la culture scientifique et technique dans les établissements scolaires.

Plusieurs pistes peuvent, à cet égard, être envisagées de façon plus régulière :

- les interventions de scientifiques dans les collèges et les lycées doivent être multipliées en devenant la norme ;
- les services d'action culturelle des rectorats pourraient élaborer des propositions d'ouverture systématique des CDI des établissements à la culture scientifique et technique ;
- les visites des centres de culture scientifique et technique de l'académie, et les liens avec ces centres doivent être renforcés.

L'articulation entre les actions conduites dans le cadre scolaire et celles conduites à l'extérieur, notamment dans le cadre des politiques de quartier, doit être renforcée à cette occasion.

C'est donc à tort qu'on estime naturelle la complémentarité des métiers des différents intervenants possibles. C'est à tort également qu'on

continuerait de ne mesurer les performances scientifiques d'un établissement qu'à des taux de succès en sciences. Il suffit de se donner les moyens de favoriser l'exposition de la totalité des élèves aux différents aspects relevant de la culture scientifique et technique.

■ *Les établissements d'enseignement supérieur et la diffusion de la culture scientifique et technique*

Dans le rapport remis en 2010 au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *La culture à l'université*, la locution « culture scientifique et technique » n'a pas été employée. Les propositions du rapport ne la prennent pas en considération. C'est plutôt la création de forums et de clubs spécialisés qui a été évoquée et il a été fait référence aux universités du troisième âge et aux universités populaires, qui peuvent attirer un très large public, sans pour autant développer la dimension de lieu de débat sur l'évolution et sur la diffusion des sciences et des techniques.

Les musées et les collections universitaires doivent être davantage valorisés. Le rôle des universités dans la diffusion de la culture scientifique et technique doit se développer notamment dans le cadre des pôles territoriaux en cours de constitution. En revanche, il est peu fait référence à la culture scientifique et technique dans les cursus universitaires eux-mêmes : la charte des thèses demande cependant aux doctorants de suivre des formations leur permettant d'acquérir une culture scientifique élargie.

■ *Les producteurs de science*

À l'instar de l'Institut de France ou du Collège de France, vecteurs de l'information scientifique, tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche ont développé des dispositifs de diffusion et de communication. Par-delà l'information scientifique diffusée en leur sein, ces établissements visent un public de professionnels spécialisés et le grand public. La plupart ont créé des comités d'éthique dont le champ d'intervention tend à s'accroître.

Tous les organismes sont désormais préoccupés de relations avec leur environnement économique et social. Ils sont souvent interpellés, voire contestés dans leurs domaines d'activités, ce qui pose la question de la place et de l'organisation de l'expertise scientifique et de l'intervention de ces institutions et de leurs personnels dans le débat public. À cet égard, la question de la formation des scientifiques à ces activités de médiation d'information et de vulgarisation reste entière.

■ *La réflexion scientifique sur la culture scientifique et technique*

La réflexion scientifique sur la culture scientifique et technique et sur les relations entre la science, les techniques et la société fait appel à la philosophie des sciences et à l'épistémologie, à l'histoire des sciences et des techniques. Les académies, notamment, y ont consacré des travaux. C'est

tout particulièrement le rôle du Comité national d'histoire et de philosophie des sciences dans le cadre de l'Institut de France.

Au sein du monde universitaire, la 72^e section du Conseil national des universités (CNU) (épistémologie, histoire des sciences et des techniques) rassemble tous les enseignants-chercheurs qui s'identifient à ce champ scientifique transversal. Mais, c'est une petite section toujours tiraillée entre diverses logiques disciplinaires.

Cette situation par rapport aux grandes sections disciplinaires classiques, accentue les problèmes de carrière de ses membres. Le faible nombre d'enseignants-chercheurs de la discipline dans chaque établissement rend plus difficiles les activités de recherche.

Les grands établissements historiques qui ont joué un grand rôle en ce domaine sont moins présents aujourd'hui. Ainsi en est-il du Museum national d'histoire naturelle, dont les corps propres d'enseignants-chercheurs se justifiaient par la triple mission de recherche, de conservation et de diffusion.

De même, le Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) a longtemps joué un rôle central dans ce dispositif avec le Musée national des techniques, la chaire d'histoire des techniques et la chaire « science, technique et société » (STS) dans une perspective d'études des relations entre les techniques, l'économie et la société. Mais la chaire STS a été supprimée. L'articulation entre les chaires, le musée des techniques, le réseau des musées techniques et les associations d'ingénieurs se fait mal alors que le potentiel est considérable.

Dans l'ensemble, on constate une insuffisante mobilisation des établissements d'enseignement supérieur. En matière de recherche, quelques laboratoires se consacrent à ce champ. On citera le portail pour l'histoire des sciences et des techniques soutenu par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), l'université Paris I-Panthéon-Sorbonne et la Cité des sciences et de l'industrie.

■ *Les institutions de culture scientifique et technique et leurs programmes d'activités.*

Un rapport de mars 2011 a fait une présentation de l'ensemble des institutions intervenant en matière de culture scientifique et technique¹. Les grands établissements nationaux, comme les structures territoriales, attirent un public important par leurs collections et leurs expositions permanentes et par différents types de manifestations.

Ainsi, récemment plusieurs centres de culture scientifique, technique et industrielle (CCSTI)² se sont regroupés pour proposer un nouveau bouquet

1. *La culture scientifique et technique, réflexions pour une gouvernance*, rapport n° 2011-027, IGAENR, mars 2011.

2. Les CCSTI sont des structures régionales en partenariat avec l'éducation, le monde de l'entreprise, la recherche et le monde associatif qui ont « pour mission de favoriser les échanges entre la communauté scientifique et le public » (www.ccsti.fr).

d'offres par *learning centers* en réseau. Le programme Investissements d'avenir consacré à l'égalité des chances et la culture scientifique et technique ont permis de retenir pour un financement national quelques projets significatifs. Néanmoins, la mobilisation et la coordination de l'action de ces multiples acteurs sont encore insuffisantes.

Le nouvel établissement Universcience, outre son rôle d'établissement national d'offre de culture scientifique et technique, est désormais chargé d'une mission de pôle national de référence en la matière. La mise en place de plates-formes territoriales et la constitution de réseaux thématiques, comme celui des muséums, venant rejoindre ceux déjà existants (CCSTI, association des musées et centres pour le développement de la culture scientifique, technique et industrielle [AMCCSTI]) participent à l'amélioration de l'efficacité du dispositif.

■ *L'information*

Il est difficile de proposer une image globale et précise de la place faite aux sciences dans les médias.

La place de la science dans les médias généralistes

Dans les grands médias traditionnels, on constate l'absence de ligne éditoriale précise, dédiée à la science et à la technologie, et une tendance à la diminution du nombre des journalistes spécialisés. Les rédactions des différents médias réagissent en fonction des événements et sur quelques grands enjeux qui peuvent conduire à débat.

Dans une enquête publiée en décembre 2010, l'Institut national de l'audiovisuel (Ina) a constaté la faible part accordée à la science dans les journaux télévisés et un panel rétréci des thématiques. L'espace domine, suivi par la botanique et la zoologie. Les mathématiques, la physique et la chimie ne sont pas abordées. La santé est le plus souvent traitée au travers de la recherche médicale. Pour ce qui concerne les documentaires, magazines, films d'animation et docu-fictions, les constats avoisinent ceux formulés pour les journaux télévisés.

Deux arguments au moins peuvent être avancés pour tenter d'expliquer l'insuffisance de la programmation télévisuelle : la nécessité de la mise en images de sujets qui ne s'y prêtent pas toujours ; le fonctionnement des médias tributaires de l'audimat. France 5, dont la diffusion de culture scientifique et technique est une des missions, a peu investi en ce domaine. Elle n'est pas parvenue à organiser un partenariat avec Universcience. Le peu de place fait à la science dans les programmes télévisés relève davantage de l'absence d'une volonté politique des chaînes que du manque d'intérêt du public. Cette appréciation est confirmée par les résultats de l'enquête qu'a diligentée, en 2007, la Commission européenne, « pour explorer la manière dont les médias pourraient contribuer à encourager l'engagement des citoyens européens dans les sciences, la recherche et l'innovation ».

Pour ce qui concerne la place de la science dans la presse généraliste nationale, les constats rejoignent les analyses faites sur la programmation télévisée. D'une manière générale, la science est peu traitée.

Comme les parcs thématiques et les institutions spécialisées dans le champ des activités ludiques à caractère scientifique, de nombreux événements se sont inscrits dans le paysage public au cours des dernières années. Comme la Fête de la musique, la Fête de la science est désormais institutionnalisée, ainsi que la Nuit des étoiles.

La presse spécialisée en matière scientifique et technique

Quelques grandes revues occupent de longue date le champ de la vulgarisation scientifique, à destination du grand public. Cette presse spécialisée est, plus que les autres, confrontée aux développements multiples des outils de l'Internet, de l'information gratuite sur la Toile. Elle voit la diminution de son audience. Les journalistes spécialisés, de moins en moins nombreux, doivent s'adapter à ces contraintes nouvelles. Ils s'interrogent sur leur rôle et pensent qu'ils peuvent apporter la hiérarchisation et la synthèse de l'information par rapport à la masse hétérogène des informations disponibles sur la Toile, tout en évitant de jouer le rôle d'experts qu'ils ne sont pas.

Les sciences et l'Internet

La nécessité du débat public pose désormais la question de l'intrusion de l'Internet dans la démarche citoyenne. Se substituant aux autres médias, ou les complétant, l'Internet a développé la circulation de l'information et le nombre de personnes plus ou moins informées et plus ou moins qualifiées.

Les sites réputés scientifiques sont nombreux. Les éléments retenus sont intéressants, soit parce qu'ils s'adressent au grand public, soit parce qu'ils sont tournés vers les jeunes pour rendre les sciences attractives. Pour l'essentiel, ils proposent des informations de vulgarisation ou font le point sur la recherche¹. Le Centre de ressources et d'information sur les multimédias dans l'enseignement supérieur (Cerimes) qui donne accès aux ressources audiovisuelles et multimédias pour l'enseignement supérieur, porte également le site science.gouv.fr, portail de l'Internet scientifique. Des blogs et des réseaux sociaux² traitant des sciences témoignent d'une volonté affirmée de placer au cœur du débat public les enjeux attachés au développement des sciences et des techniques.

1. **Télévision en ligne** : Canal U, Université de tous les savoirs, Infosciences Aquitaine, CRATICE, Webcampus 64. **Journaux en ligne** : U-culture, revue de l'université de Bourgogne. **Associations** : Sciences Technologie et Société, Société de philosophie des sciences, Futur et citoyenneté. **Autres sites** : SCF info ; actualité de la société chimique de France, Saga sciences et espace jeunes du CNRS, Fondation c.genial, Agropolis Montpellier, Adreva.org, La réunion des CCSTI, Les plateformes CRDP, université de Strasbourg : le jardin des sciences, université de Pau et des pays de l'Adour, université de Nantes, région Île-de-France : recherche, innovation, enseignement supérieur, Fédération des MJC, pôle culture.

2. C@fé des sciences, Citizen Brain, En quête de sciences, Sciences et démocratie, Les STS en action, Making science public, Parlez-vous chimie ? Prisme de tête, Science blogging, Sciences en bulles, Vulgaris. Futura-sciences, Knowtexas.com, L'infusoir, Hypothèses.org, La recherche.fr, Minatec.com, La biologie amusante, Science amusante, Forum de physique-chimie, biologie, Wikidébrouillard.

Cette diversité des sites peut laisser penser que le développement de l'Internet conduit à de nouvelles pratiques de communication. Mais les difficultés rencontrées pour revitaliser les procédures de participation démocratique, grâce aux technologies de l'information et de la communication (Tic), sont réelles. Tandis que 68 % des citoyens européens placent la télévision comme source d'informations préférée pour ce qui concerne la science, l'Internet ne recueille que 23 %. Les pratiques communicationnelles évoluant lentement, le contenu diffusé sur l'Internet n'est pas encore le garant d'un débat raisonnable et serein. En plaçant l'émetteur et le récepteur sur le même plan, l'Internet crée un espace horizontal où toutes les informations paraissent équivalentes. La structuration du message comme la fiabilité de l'information peuvent donc faire défaut.

Cette brève analyse montre que les acteurs qui interviennent dans le champ de la culture scientifique et technique sont extrêmement nombreux et que le citoyen dispose d'une masse d'informations considérable. À différents moments, l'État a donc souhaité mettre en place des instances permettant d'organiser la réflexion et le pilotage des mesures à prendre en ce domaine. Ainsi, un conseil scientifique de la culture et de l'information scientifique et technique et des musées a-t-il été créé en mars 2000. Le nouveau Conseil national de la culture scientifique et technique, dont la création a été préconisée par le précédent rapport des Inspections générales sur le sujet¹, devrait pouvoir assurer cette fonction dans une logique d'aide et de conseil aux pouvoirs publics.

L'organisation du débat public sur les sujets « science et société » et « technique et société »

Les lieux où s'organisent des débats sur les sujets scientifiques, technologiques et de relations entre science et sociétés sont nombreux. Dans le cadre de leurs comités d'éthique respectifs, les organismes de recherche débattent de ces questions. Dans tous les pays, les structures organisant l'information, les débats publics et la réflexion sur les sujets scientifico-technologiques se sont multipliés. De même, un Comité mondial des connaissances scientifiques et technologiques (Comets) a été créé, en 1998, au sein de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco).

■ *Les institutions*

Au cours des dernières décennies, de nombreuses institutions qui témoignent de l'émergence de cette question dans les préoccupations nationales, sont nées : CCNE, Académie des technologies, Institut des hautes études scientifiques et techniques (IHEST), Universcience pôle national de référence. La Commission nationale du débat public a vu son rôle élargi.

Le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)

La France a été le premier pays à mettre en place une institution de ce type. Le CCNE, créé en 1983¹, « a pour mission de donner des avis sur les problèmes éthiques soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé et de publier des recommandations sur ces sujets ». Autorité indépendante, il a vocation à « susciter une réflexion de la part de la société sur les avancées de la connaissance scientifique dans le domaine du vivant ». Depuis sa création, il a rendu 115 avis sur de multiples questions concernant les sciences de la vie et de la santé.

L'Académie des technologies

L'Académie des technologies² compte aujourd'hui environ 270 membres. Sa vocation est de s'inscrire dans le débat public et d'y apporter une vision et des propositions d'actions originales indépendantes et constructives. Elle se définit comme le corps intermédiaire de référence entre les décideurs et l'opinion publique, en faveur d'un progrès au service de l'homme.

L'Institut des hautes études pour la science et la technologie (IHEST)

L'IHEST³ « assure une mission de formation, de diffusion de la culture scientifique et technique et d'animation du débat public autour du progrès scientifique et technologique et de son impact sur la société ». Il organise, chaque année, une session nationale. Il anime le débat public sur les finalités de la recherche, ses enjeux économiques, sociaux et politiques, ses méthodes, ses résultats et son évaluation afin de favoriser les relations entre la science et la société.

Universcience

Universcience a hérité de l'action portée par la Cité des sciences et de l'industrie ainsi que par le Palais de la découverte pour les débats « sciences et société ». Le nouvel établissement public n'a pas développé d'actions nouvelles au-delà des cycles de conférences publiques qui existaient déjà dans les deux établissements antérieurs et qui se poursuivent. Dans le cadre de sa nouvelle mission de « pôle national de références », l'établissement pourra contribuer au développement de la culture scientifique et technique, en lien avec l'ensemble des institutions et des associations œuvrant en matière de culture scientifique et technique.

■ *Le débat public*

La notion de débat public est étroitement liée au concept « d'espace public ». Le philosophe allemand Jürgen Habermas définit l'espace public

1. Article 23 de la loi du 29 juillet 1994.

2. Établissement public à caractère administratif créé par la loi du 18 avril 2006.

3. Créé sous la forme d'un établissement public administratif par décret du 27 avril 2007.

comme le « processus au cours duquel le public constitué d'individus faisant usage de leur raison s'approprie la sphère publique contrôlée par l'autorité et la transforme en une sphère où la critique s'exerce contre le pouvoir d'État ». Cette « sphère publique et politique » est un espace de médiation entre la société civile et l'État. Par l'usage de la critique rationnelle et de l'argumentation, il s'y forme une opinion publique en tant que consensus sur le bien commun. L'espace public est un lieu symbolique qui englobe des pratiques communicationnelles interpersonnelles ou médiatisées. La diffusion de la culture scientifique et technique s'inscrit dans ce schéma qui dessine les contours d'un espace public constitué « d'espaces publics partiels ou pluriels » et fondé « sur des micro-espaces publics limités à des champs spécifiques et à des acteurs particuliers ».

Le débat sur les techno-sciences

La collectivité a pris conscience que tout projet technique était en même temps un projet social et politique, nécessitant des savoirs, des choix donc des arbitrages et des compromis entre acteurs divers.

La Commission nationale du débat public (CNDP)

Autorité administrative indépendante, la commission¹ intervient principalement sur des projets d'aménagements précisés par la loi. Elle doit veiller à ce que le public ait toutes les informations nécessaires pour s'exprimer et à ce que le maître d'ouvrage puisse prendre sa décision en connaissance de cause. La CNDP peut désormais être saisie sur des sujets plus larges touchant à l'incidence des politiques publiques.

Le débat sur les nanotechnologies (2009-2010), émaillé de perturbations et suspendu, est un bon exemple des aléas du débat public. La principale raison de l'échec relatif de ce débat tient au fait qu'il intervenait trop tardivement et comme un alibi pour une politique que les pouvoirs publics n'entendaient pas remettre en cause. La CNDP a donc rappelé qu'on ne lance pas de débat s'il n'y a pas d'enjeu politique ni d'engagement préalable à en tenir compte. À défaut d'un débat réel, l'opération a eu le mérite d'informer un large public. Les perturbations, dont les médias ont rendu compte, ont permis à la presse de s'emparer du sujet, de relayer des interrogations et de diffuser l'information sur les avantages et les risques de ces technologies.

Malgré des réticences, chercheurs et fonctionnaires considèrent que les citoyens doivent être associés à une gouvernance moderne dont les mots-clés sont : transparence, participation et partage des responsabilités. Dans le contexte du bouleversement lié à l'usage de l'Internet, qui modifie la relation entre le citoyen et l'expert, entre l'expert et le décideur, les difficultés

1. Créée en 1995, la Commission nationale du débat public (CNDP) obéit à la directive 2003-35 du Parlement européen et du Conseil qui prévoit la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes environnementaux.

rencontrées dans la mise en œuvre des débats publics et la lourdeur des travaux nécessités témoignent de l'extrême complexité de ces questions.

Dans ces domaines, la décision définitive, dans notre système démocratique, revient au Parlement. Il est important de rappeler qu'il s'est doté, dès 1983, d'un Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), dont la mission est de l'éclairer sur les décisions qu'il doit prendre en ces domaines. Dans un de ses derniers rapports¹, l'OPECST a témoigné à nouveau de la prise de conscience collective de l'importance des questions scientifico-technologiques dans le fonctionnement de nos sociétés.

Conclusion

Les lieux qui participent au débat public autour des relations entre science, technique et société sont multiples. Les académies y sont presque toutes parties prenantes ; le Conseil économique, social et environnemental s'en empare également ; les différentes institutions évoquées ont toutes été, peu ou prou, chargées d'y contribuer. Cela témoigne à l'évidence de l'ampleur et de la sensibilité du sujet.

Dans cet ensemble, Universcience, par-delà son rôle de diffuseur, doit veiller à construire les outils permettant de guider et d'informer les usagers.

La puissance publique a pris conscience de l'ampleur du sujet et mesure désormais l'importance d'une politique de culture scientifique et technique, indispensable pour que les citoyens puissent appréhender les questions qui sont posées et auxquelles leurs élus sont chargés d'apporter réponse.

Préconisations

Malgré la difficulté à identifier un lieu de pilotage susceptible de mobiliser les différents acteurs d'une culture scientifique et technique, la politique menée sur ce plan par l'État a pris une dimension nouvelle en raison de la multiplication des questions posées à nos sociétés par les évolutions scientifico-technologiques. Il convient dès lors de mobiliser tous les champs d'intervention de la puissance publique. Le pôle national de référence s'appuyant sur les réflexions du Conseil national de la culture scientifique et technique devra proposer les orientations permettant une amélioration régulière de la culture scientifique et technique des Français et de lever les suspensions pesant sur elle :

- les débats sur les relations entre les sciences, les techniques et la société doivent être clarifiés en identifiant distinctement les différents niveaux, le plan de la science, le plan des techniques, le plan des politiques scientifico-technologiques sectorielles ;
- les établissements d'enseignement supérieur et les établissements de recherche doivent développer des travaux sur l'épistémologie et la relation entre sciences, techniques et société ;
- l'objectif de culture scientifique et technique doit être présent tout au long du processus scolaire ;

1. *L'innovation à l'épreuve des peurs et des risques*, rapport de l'OPECST, janvier 2012.

- l'action des acteurs doit être structurée par des plateformes territoriales et par des réseaux thématiques dans le cadre du pôle national de référence ;
- un portail d'accès grand public pour la culture scientifique et technique doit être créé ;
- un échange permanent d'informations doit être organisé entre le pôle national de référence et les médias afin de mieux les mobiliser sur les sujets scientifiques, techniques et industriels ;
- le Conseil national de la culture scientifique et technique doit proposer les orientations d'une politique active comportant notamment les outils de mesure de l'efficacité des actions conduites.

Le plan en faveur des sciences et des technologies

L'éducation scientifique est un enjeu de citoyenneté

Il est possible d'observer, dans nos sociétés, un rejet des sciences et des techniques, qui trouve sans doute son fondement dans l'incapacité à lier les connaissances transmises par l'école aux découvertes scientifiques. La revalorisation d'un savoir scientifique et des carrières qui s'y rapportent passe par un fort investissement dans la culture générale et, notamment, dans la langue et dans le bagage mental qui permettent de penser le monde. Or c'est à l'école de jouer un rôle déterminant dans l'acquisition de la culture scientifique. En effet, la transmission des sciences suppose nécessairement une maîtrise des compétences, l'association des apprentissages fondamentaux aux acquisitions disciplinaires. Il est primordial de promouvoir l'essor de l'expérimentation scientifique engagé dans l'enseignement. En développant les apports potentiels de la démarche expérimentale et en insistant notamment sur son exigence de comparaison, l'école montrera combien cette démarche ouvre des possibilités considérables vers la quête d'une vérité toujours plus affinée.

Il est apparu que l'intérêt des enfants pour la science, s'il se développe à l'école primaire, tend à s'atténuer au collège. Les études internationales ont révélé une baisse des compétences des élèves en mathématiques. L'orientation des filles vers les filières scientifiques et techniques est insuffisante. Au sortir du lycée, les flux d'élèves qui s'orientent vers les filières scientifiques et techniques sont insuffisants au regard des besoins de l'économie. Le choix des élèves se tourne vers les filières professionnalisantes au détriment de celles à caractère fondamental. Les formations technologiques courtes sont devenues des filières de contournement des premiers cycles universitaires, et les écoles d'ingénieurs, le creuset de la formation des cadres de la société au détriment des métiers d'ingénieur.

Autant de constats qui montrent l'importance pour notre système éducatif de redonner toute sa place aux sciences et à la technologie, et de

susciter l'appétence pour les filières et les métiers scientifiques et techniques, afin de garantir les flux de professionnels dont le pays a d'ores et déjà besoin.

Le 31 janvier 2011, le ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative a lancé un plan en faveur des sciences et des technologies à l'école et a fixé trois objectifs principaux : prévenir l'innumérisme, développer le goût des sciences et des technologies et encourager les vocations pour les carrières scientifiques.

Dans le cadre de leur programme de travail, les inspections générales ont eu à conduire une étude de suivi de la mise en œuvre du plan¹.

Le contexte

■ *L'enseignement des sciences dans l'histoire*

Au ^{xvi}^e siècle, les sciences ne tenaient pas une grande place dans les cursus de formation des clercs, tandis que les écoles se limitaient à l'alphabétisation. C'est au siècle suivant, sous l'impulsion de saint Jean-Baptiste de la Salle, qu'un enseignement intégrant les mathématiques se répandit. À partir de 1700, la physique fut enseignée dans certains collèges et un demi-siècle plus tard, beaucoup, à l'instar des bénédictins, se déclarèrent ouverts à l'étude de toutes les sciences. En 1770, l'histoire naturelle prit place parmi les enseignements.

Le souci d'une véritable formation scientifique se manifesta à la fin du ^{xviii}^e siècle afin de former les futurs maîtres d'œuvre du progrès des techniques civiles et militaires. Des formations préparatoires² à l'origine du réseau des grandes écoles³ furent alors organisées. Les écoles centrales, créées en 1795, firent une place aux sciences, mais ne dispensaient pas un véritable enseignement secondaire. En 1802, les lycées dans lesquels on enseignait essentiellement le latin et les mathématiques englobèrent des notions de physique, de chimie et d'histoire naturelle, et comblèrent cette lacune. Le baccalauréat, créé en 1808 et délivré par la faculté de lettres, put être complété par le baccalauréat ès sciences. En 1809, le cadre légal de l'université entraîna une domination des lettres. Puis, la défiance à l'égard du matérialisme a pu, sous la Restauration, contraindre l'enseignement des sciences qui fut, à partir de 1821, dispensé en classe de philosophie pour les élèves qui se préparaient aux grandes écoles.

En 1833, Guizot, ministre de l'Instruction publique, introduisit à l'école primaire supérieure l'étude des notions de sciences physiques et d'histoire naturelle. En 1848, Hippolyte Carnot imposa l'enseignement des notions élémentaires sur les phénomènes de la nature. Facultatifs en 1850, ces matières disparurent avec l'intervention du ministre Fortoul qui

1. Rapport n° 2012-119, *Le plan en faveur des sciences et des technologies*, IGAENR-IGEN, octobre 2012.

2. Arithmétique, algèbre, géométrie et mécanique.

3. Création en 1747 de l'École des Ponts et Chaussées, en 1783 de l'École des Mines, en 1794 de l'École polytechnique.

affirma : « Pas de sciences dans une école primaire circonscrite au lire, écrire, compter. » Cependant, en 1852, le même introduisit une bifurcation, créant, à partir de la 3^e, une série scientifique. Victor Duruy revint sur cette réforme en 1863 et rétablit un cursus à dominante littéraire.

L'initiation aux sciences s'appuyant de plus en plus sur une pédagogie du récit, des bibliothèques furent créées dans les écoles primaires à partir de 1860. En 1867, Victor Duruy introduisit dans les écoles l'étude de la chimie, de l'histoire naturelle et de la physique. Les manuels scolaires promouvaient un savoir mêlant histoire, sciences, technique, hygiène et morale. La leçon de choses fut créée¹. La leçon devint aussi expérimentation². Dans ce contexte, à l'instar de Reclus ou de Flammarion, les plus grands scientifiques s'appliquèrent à devenir de grands vulgarisateurs. La réforme de 1880 introduisit les sciences. En 1882, la loi Ferry en rendit l'enseignement obligatoire. Les sciences et les techniques furent alors portées au programme de l'enseignement primaire.

■ *Le XX^e siècle*

Au XX^e siècle, les sciences imposèrent pour dépasser une vision utilitaire de l'enseignement. La rénovation pédagogique accompagna la publication des programmes et anticipa les débats relatifs à la pédagogie de la redécouverte. La place désormais accordée aux sciences s'est appuyée sur un discours relatif à l'apport de chaque discipline et à l'unité de la science. Leçon de choses et enseignement des sciences se confortèrent mutuellement jusqu'en 1925 avec l'avènement de la didactique et de la culture primaires.

Le parcours des études primaires, caractérisé par le renforcement de l'articulation entre observation, dénomination et représentation des phénomènes, s'est imposé. La surcharge des programmes et l'accumulation de données scientifiques ont cependant vite été dénoncées. On s'est alors prononcé en faveur d'un enseignement scientifique limité à l'étude de quelques questions typiques. De plus, pour contrer le désarmement scientifique des élèves littéraires, le régime de l'égalité scientifique a été établi de la 6^e à la 1^{re}. La réforme Carcopino, en 1941, est revenue sur cette égalité. À la fin des années 1960, l'Institut pédagogique national imagina donner aux enfants les moyens de développer une « *attitude scientifique* » face aux problèmes posés. En 1969, le tiers-temps pédagogique³, « discipline d'éveil », rassembla l'histoire, la géographie, les sciences, les travaux manuels et les disciplines artistiques. Avec les travaux de Piaget ou de Wallon, faire agir l'enfant devint le vecteur de l'innovation didactique et permit de développer une attitude scientifique. Les programmes officiels s'y référant parurent en 1977. La

1. Décret du 18 janvier 1887.

2. « Les sciences, dira Paul Bert, en 1881, peuvent seules enseigner la non-crédulité sans enseigner le scepticisme, ce suicide de la raison ».

3. Un arrêté du 7 août 1969 instaure le tiers-temps à l'école élémentaire, l'enseignement des sciences appartenant au bloc des disciplines d'éveil.

démarche expérimentale fut cependant vivement combattue. En 1985, les programmes, mis en place par le ministre Chevènement, consacèrent l'échec du tiers-temps pédagogique et des disciplines d'éveil, au détriment de la démarche expérimentale.

En 1987, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) lança un projet sur la réforme des parcours et l'efficacité de l'école. Dès lors, toutes les actions définies dans l'enseignement des sciences, des mathématiques et des technologies mettaient en évidence l'importance des liens entre l'école et son environnement, et le professionnalisme nécessaire des enseignants. La première « Science en fête » se tint en 1992. En 1995, les programmes définirent les contenus de l'enseignement des sciences et de la technologie. En 1996, l'opération « La main à la pâte », parrainée par Georges Charpak et l'Académie des sciences, souhaita relancer un enseignement scientifique rarement pratiqué sous la forme d'expérimentations. En 2000, avec le Plan de rénovation de l'enseignement des sciences et de la technologie à l'école (Preste), on souhaita mettre en œuvre un enseignement rénové des sciences en associant l'élève à la construction de son savoir.

En 2002, le conseil des ministres de l'Union européenne fit du renouveau de l'enseignement scientifique et technologique un objectif prioritaire. Les résultats de l'enquête *Programme international pour le suivi des acquis des élèves* (Pisa) firent état, concernant la France, d'un score moyen et d'une stabilisation des résultats des élèves de 15 ans en sciences par rapport aux autres pays de l'OCDE. Le système éducatif dut alors répondre à un double défi : redonner leur place aux sciences et susciter l'appétence pour les filières scientifiques. Les enseignements scientifiques et la culture scientifique et technologique furent l'objet de nombreuses expérimentations, essentiellement dans le secondaire. Le primaire était délaissé ; les actions n'y furent menées que pour favoriser la liaison avec le collège. Au lycée, l'orientation active dans les filières et vers les métiers scientifiques, le développement de l'interdisciplinarité et de la démarche scientifique étaient visés.

En 2004, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche créa le dispositif « Sciences à l'école » destiné à promouvoir les actions de diffusion de la culture scientifique et technique dans les établissements scolaires.

En 2011, plusieurs enquêtes firent apparaître un réel déclin des compétences des élèves en mathématiques à l'école primaire, un désintérêt pour les sciences et les technologies en général au collège. Un insuffisant intérêt des lycéens pour les filières scientifiques est venu renforcer l'urgence d'une action.

Le plan en faveur des sciences et des technologies à l'école

La promotion des disciplines scientifiques et technologiques doit également permettre l'éveil des talents particuliers et conduire des élèves vers des filières scientifiques et technologiques d'excellence. À cet effet, la mise

en œuvre de plusieurs mesures a été décidée à la rentrée de septembre 2011 : améliorer la maîtrise des fondamentaux en mathématiques et en sciences à l'école primaire ; entretenir la curiosité et le développement du goût pour les disciplines scientifiques et technologiques au collège ; et encourager des vocations pour les carrières scientifiques et techniques au lycée.

■ *La prévention de l'innumérisme*

Le plan tend à prévenir l'innumérisme à l'école en réaffirmant l'importance de l'apprentissage par cœur des opérations élémentaires de calcul et en installant la pratique quotidienne du calcul mental, dans toutes les classes.

Ancrer les fondamentaux

La maîtrise de la langue française, tout comme celle des mathématiques sont un objectif majeur qui conditionne les acquisitions dans les autres domaines. Des difficultés sont constatées en matière de résolution de problèmes, mais aussi dans le domaine des techniques opératoires. En 2012, une conférence nationale sur l'apprentissage des mathématiques a été réunie sur ce thème. Des recherches universitaires sont engagées sur la construction du nombre et la maîtrise des décimaux en cours moyen et en 6^e. Des ressources nouvelles sont proposées gratuitement aux écoles. Les efforts des maîtres viendront s'appuyer sur le déploiement d'un réseau de cent inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN), correspondants départementaux pour l'enseignement des mathématiques. Enfin, les actions conduites avec l'Académie des sciences sont poursuivies et amplifiées.

Accompagner les enseignants

Le concours de recrutement des professeurs des écoles comprend désormais une épreuve écrite de mathématiques qui tend à mesurer la capacité à maîtriser tant des savoirs disciplinaires indispensables que les premières compétences professionnelles. À l'oral, les candidats peuvent valoriser leur parcours de formation antérieur ou exprimer leurs appétences pour les sciences et la technologie en choisissant ces disciplines. Ils présentent alors au jury un dossier portant sur une question scientifique ou technologique et qu'ils auront élaboré tout au long de leur année de master 1. L'offre de formation continue en mathématiques et en sciences est renforcée.

L'usage des jeux

Les enseignants, à tous les niveaux de l'école primaire, sont formés et accompagnés pour mieux intégrer la dimension authentiquement pédagogique du jeu.

■ *Le développement du goût pour les sciences et les technologies et l'encouragement des vocations scientifiques*

Afin de promouvoir les sciences et les technologies, plusieurs mesures ont été prises dans l'enseignement secondaire. Au collège, l'enseignement

intégré de science et technologie (EIST) favorise le décloisonnement disciplinaire et met en avant la cohérence de la science. Les collèges sont invités à conduire des projets collectifs, transversaux et interdisciplinaires, et des partenariats. Au lycée, il s'agit d'aider l'élève à construire son parcours de formation et d'orientation et d'encourager la rencontre avec les filières scientifiques et technologiques. Les équipes pédagogiques peuvent mettre en place des projets qui valorisent les disciplines scientifiques et technologiques. Les élèves participent à des activités transdisciplinaires et expérimentales. L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) y participe activement. Enfin, la mise en place de lycées de la culture scientifique et technique doit favoriser ces parcours scientifiques, tout comme des actions spécifiques développées en particulier avec l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM).

L'engagement des jeunes filles

Il s'agit de promouvoir les sciences et les techniques auprès de ce public mal représenté, notamment par des partenariats. Le projet « Sensationnelles » récompense la meilleure description par des lycéennes du projet scientifique de leur rêve ; le Prix de la vocation scientifique et technique des filles récompense des jeunes filles de classe de terminale qui font le choix de s'orienter vers les formations scientifiques ou technologiques de l'enseignement supérieur.

Les lycées de la culture scientifique et technique

Afin de renforcer l'intérêt pour la culture scientifique et technique, il est prévu d'identifier des pôles de culture scientifique et technique organisés autour d'établissements scolaires en réseau, permettant de développer les échanges entre les entreprises à haut potentiel scientifique et technologique et les lycées.

Les sciences et technologies dans le nouveau lycée général et technologique

En 2^{de} générale et technologique, des enseignements d'exploration permettent aux élèves de se familiariser avec les démarches scientifiques. En série scientifique, en 1^{re}, il s'agit d'amorcer une formation scientifique plus spécifique et de favoriser une approche progressive des sciences ; en terminale, de consolider ses connaissances pour préparer des études supérieures scientifiques.

Des enseignements de spécialité

Les élèves peuvent choisir des enseignements de spécialité de mathématiques, physique-chimie et sciences de la vie et de la Terre (SVT).

Pilotage national et académique du plan

Certaines des actions préconisées par le plan impliquent la réunion de partenaires extérieurs. À cet effet, plusieurs conventions-cadres ont été

signées le 31 janvier 2011. Une circulaire reprenant les attendus de ce plan a été adressée, le 4 mars 2011, aux recteurs d'académie, aux inspecteurs d'académie-directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale (futurs Dasen), aux chefs d'établissement des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), aux directeurs d'établissements privés et aux directeurs d'école. Enfin, une circulaire du 14 juin 2011 définit les orientations pour la mise en œuvre de l'enseignement intégré de science et technologie (EIST).

■ *Le pilotage académique*

Contributions des recteurs et des directeurs académiques des services de l'Éducation nationale

S'il est un fait que les recteurs rencontrés connaissent le plan et annoncent avoir pris des dispositions pour le mettre en œuvre, il apparaît que leur mobilisation, tout comme celle des Dasen pour la réalisation des objectifs du plan, est très inégale.

Si, parfois, l'impulsion rectorale fut très significative, dans nombre d'académies, l'engagement fut plus faible, parfois non significatif. Les raisons invoquées en sont multiples :

- l'existence, antérieure à la promulgation du plan, d'une politique académique de promotion des sciences et des technologies ;
- les difficultés pour mettre en œuvre certaines propositions du plan : en matière de formation des professeurs des écoles, le manque de remplaçants ou l'étroitesse du budget sont mis en avant.

L'importance du plan semble avoir été plus mal perçue encore par certains Dasen. Là aussi, la conviction apparaît déterminante. Ajouté à d'autres priorités, le plan se confond, dans leur esprit, avec nombre de pratiques antérieures ; la bonne conscience l'emporte souvent sur le regret de ne pas s'être davantage impliqué.

Contributions des corps d'inspection

Bien avant le lancement du plan sciences, dans beaucoup d'académies, un IA-IPR a été identifié comme promoteur des actions visant au développement et à la valorisation des sciences et des technologies. Certaines académies se sont même dotées d'une structure œuvrant dans cette perspective, pilotée par un IA-IPR, afin de développer des liaisons école-enseignement secondaire-enseignement supérieur. Pour le premier degré, des réseaux d'IEN-mathématiques et d'IEN-sciences se sont récemment constitués afin notamment de produire des ressources de formation. Ils ont, par conséquent, vocation à mettre en œuvre le volet primaire du plan sciences qui se traduit, très majoritairement, par la conduite d'actions de formation.

Le dispositif « Sciences à l'école » s'est constitué pour sa part un réseau de correspondants académiques, essentiellement des IA-IPR scientifiques.

Sous l'impulsion de la mission des inspections générales, le directeur général de l'enseignement scolaire a demandé aux recteurs et aux Dasen de désigner un IEN-mathématiques et un IEN-sciences dans chaque inspection académique. Puis, après qu'il a été recommandé de formaliser le rôle des IPR-sciences, il a été demandé aux recteurs, en mars 2012, de désigner un correspondant académique pour les sciences et les technologies (CAST), dont le rôle est de mettre en œuvre le plan.

Cette organisation a l'avantage de bien identifier les opérateurs du plan en académie, de les organiser en réseaux qui permettent de partager les bonnes pratiques, de faire connaître ces réseaux aux partenaires extérieurs à l'Éducation nationale, les signataires des conventions en particulier.

■ *Le pilotage national et le suivi des conventions*

Le pilotage national est assuré par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Cette dernière est aussi en charge du suivi des conventions signées avec des partenaires extérieurs. La mission a constaté que hormis l'UIMM, la plupart n'ont eu aucun contact avec l'institution; par ailleurs, aucun comité de suivi, dont la constitution est pourtant prévue, n'a été désigné, ni *a fortiori* réuni, pour la majorité de ces conventions. Cette absence totale de contact et de suivi s'est traduite par un manque généralisé d'impulsion donnée à ces conventions.

L'objectif des conventions, qui est de développer ces activités, et non seulement de les pérenniser, n'a pas été atteint. L'ensemble des partenaires du plan n'a, malgré tout, pas manqué de poursuivre ses activités en faveur des sciences et des technologies, développant souvent avec beaucoup d'ingéniosité et de dévouement des actions qui, si elles ne sont pas directement inspirées du plan, lui offrent un réel cadre d'épanouissement et de développement.

Mise en œuvre des mesures prévues par le plan

L'analyse de la mise en œuvre de ces différentes actions révèle des appropriations et des avancées très inégales.

■ *À l'école primaire*

La méconnaissance du plan

Les professeurs des écoles, à quelques très rares exceptions près, n'ont jamais entendu parler du plan. Il en est souvent de même pour les IEN du premier degré, qui en connaissent parfois l'existence, mais rarement le contenu. Dans la diffusion aux IEN des objectifs du plan et des outils élaborés pour les atteindre, il faut souligner le rôle déterminant joué par les IEN référents mathématiques et sciences et par les groupes de travail dont ils sont parfois entourés. Tous ne sont pourtant pas efficaces, et il n'est pas rare de rencontrer des IEN mathématiques ou sciences et des Dasen qui ne

connaissent du plan sciences que son existence, occultant par désintérêt ou manque de réactivité son contenu relatif à l'école primaire.

L'incidence sur l'enseignement des mathématiques à l'école

D'une façon générale, il est nécessaire de poursuivre l'explicitation des programmes de 2008, afin d'enrichir le sens donné à l'enseignement des mathématiques. Les mathématiques se distinguent des autres sciences, car elles ne tirent pas leur validité de la confrontation à l'expérience. Elles sont, par nature, une science abstraite. Leur enseignement se caractérise par l'acquisition de techniques permettant la résolution de problèmes et par la construction de l'abstraction. La rencontre avec cette dernière commence à l'école maternelle. En effet, à son programme figure l'acquisition de la suite des nombres, concepts abstraits. La résolution de problèmes est un choix pédagogique dominant dans l'ensemble du parcours scolaire. Néanmoins, l'objectif des mathématiques dans l'enseignement est d'en utiliser l'efficacité pour maîtriser les phénomènes.

Les concepts mathématiques se construisent de manière progressive et s'enrichissent au fil des apprentissages. Cela a une conséquence sur l'enseignement des mathématiques qui, lui-même, est cumulatif. Ce caractère de l'apprentissage des mathématiques impose d'éviter les ruptures entre les cycles et, tout particulièrement, entre les niveaux, école maternelle-école élémentaire, école primaire-collège.

Pour ce qui concerne l'école maternelle, les mathématiques n'ont jamais eu, depuis 1977, une place autonome visible dans son programme. L'absence de repères de progressivité dans le programme de 2008 dans ce domaine est révélatrice de l'inégalité de son statut comparé à celui du langage. Cette situation est regrettable, d'autant que les résultats aux évaluations en mathématiques à l'école primaire invitent à une reconsidération globale du parcours d'apprentissage des élèves.

À l'école élémentaire, en général, le calcul mental est pratiqué dans les classes, en respect des préconisations du plan. Pour autant, cette pratique ne répond pas toujours aux objectifs qui lui sont associés. Le calcul permet aux élèves de mettre en pratique leurs connaissances sur la numération et donc de se l'approprier, de comprendre les propriétés des opérations et de leur donner du sens.

Pour ce qui concerne les pratiques des professeurs, il faut promouvoir des logiques de reprise et d'entretien des savoirs antérieurs des élèves, revus dans leurs formes initiales, puis dans des contextes s'en éloignant pour que le saut qualitatif attendu au niveau $N+1$ se fonde sur les bases construites et entretenues régulièrement. Cette caractéristique de l'enseignement des mathématiques montre l'importance de l'acquisition des connaissances de base à l'école.

Pour autant, il a été substitué à ce premier modèle un autre qui ne laisse pas les élèves s'installer dans des procédures rudimentaires. Il convient donc

de repenser les outils pratiques à disposition des maîtres et, en particulier, les manuels scolaires.

Enfin, dans la perspective de la lutte contre l'innumérisme, il faut, dès le cycle des apprentissages fondamentaux, élaborer des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) spécifiques pour les difficultés en mathématiques. Il convient encore d'améliorer l'image de la discipline, notamment auprès des parents, si l'on veut changer le regard des élèves sur les mathématiques.

L'usage pédagogique des jeux

De nombreux jeux utilisent des objets mathématiques et peuvent être résolus en faisant appel à des raisonnements ou à des théories mathématiques. Le plan propose aux enseignants d'avoir recours aux jeux traditionnels à des fins pédagogiques. Afin d'en favoriser le recours raisonné, il avait annoncé la diffusion d'un guide d'accompagnement élaboré par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) qui ne semble pas avoir été diffusé. À ce jour, seul le jeu d'échecs a fait l'objet d'une application particulière.

Durant l'année 2011, une absence de pilotage de ce volet du plan est clairement apparue. Pour autant, on a pu dénombrer des actions développées en académie et dans les écoles. En 2012, on a observé un regain de pilotage national de ce volet du plan par la publication d'une circulaire¹ qui dispose que l'introduction du jeu doit être effective à l'école élémentaire, dans le second degré et dans le cadre périscolaire.

La formation des professeurs des écoles en mathématiques et en sciences

Dans la plupart des formations, le nombre d'heures consacrées aux mathématiques se réduit progressivement : le cursus universitaire initial de beaucoup de candidats impose désormais une consolidation en mathématiques. Dans le nouveau concours, l'épreuve de sciences expérimentales et de technologie est devenue obligatoire. Elle joue un rôle sélectif. Cependant, les moyennes témoignant d'un niveau d'exigence assez peu élevé ne permettent pas aux meilleurs scientifiques de creuser un écart important. Des exercices plus difficiles risqueraient de faire chuter les notes et donc d'en neutraliser les effets sur l'admissibilité. Il semble cependant vraisemblable que le concours rénové permette de recruter des professeurs des écoles en mesure d'enseigner les mathématiques à l'école.

En outre, il apparaît que la maîtrise des connaissances et des compétences pédagogiques des lauréats diffère beaucoup d'une académie à l'autre. Il est ainsi dommage de se priver de recruter des candidats compétents dans telle académie, dont le concours d'entrée est exigeant, alors que, dans telle autre, on recrute des candidats notoirement moins performants. Un tel

1. Circulaire n°2012-011 du 12 janvier 2012, publiée au *BOEN* du 19 janvier 2012.

déséquilibre pourrait être pondéré et combattu si chaque candidat pouvait faire acte de candidature à plusieurs concours académiques ; les épreuves du concours constitueraient alors une banque d'épreuves communes à tous les concours académiques.

*La formation continue des professeurs des écoles :
un volet essentiel du plan*

Quoiqu'une part de formation soit effectuée dans le cadre de l'animation pédagogique, la formation proprement dite est peu mise en œuvre : faute d'enseignants remplaçants, certaines académies ont pu donner la priorité à la garantie de la continuité du service public, au détriment de la formation. Les académies rencontrent des difficultés majeures pour organiser des formations suivies par un nombre significatif de professeurs des écoles, faute de moyens. Ainsi, le volet formation des professeurs des écoles du plan apparaît peu opérationnel. Il conviendrait donc soit d'intégrer la formation dans le temps de service statutaire des professeurs, par exemple en augmentant le temps dû au titre de l'animation pédagogique, soit de la rémunérer.

La Main à la pâte, lancée en 1996 et soutenue par l'Académie des sciences, a profondément modifié l'enseignement des sciences et des technologies à l'école. Sous son égide ont été dispensées des formations à l'enseignement des sciences et des technologies, fondées sur la démarche d'investigation scientifique et sur le développement de l'argumentation et du raisonnement chez l'élève. Ces formations doivent évidemment être développées et pérennisées. On peut ainsi espérer qu'elles le soient au sein des maisons pour la science, récemment promises à quatre régions françaises.

L'Académie des sciences estime que 30 % des maîtres pratiquent un enseignement des sciences et des technologies, en mettant en œuvre la méthode d'investigation. Cette proportion plafonne. Pour autant, il existe une demande de formation en sciences chez les professeurs des écoles. Il convient d'apporter une réponse aux besoins exprimés afin de favoriser la mise en œuvre d'un enseignement scientifique adapté. C'est le sens de ce qui a été développé dans le cadre du plan, en particulier en matière de formation de formateurs. Des équipes coordonnées par l'IGEN ont élaboré des outils ancrés sur les objectifs du plan : pour que ce programme de formation ambitieux, mais indispensable à l'enseignement initial des sciences, porte ses fruits dans toutes les classes, des indications politiques claires doivent être réaffirmées.

L'accompagnement en sciences et technologies à l'école primaire

Créé en 1996, l'accompagnement en sciences et technologies à l'école primaire (Astep) consiste en un partenariat entre scientifiques et enseignants du primaire, dans la perspective de développer un enseignement des sciences construit sur la démarche d'investigation. Constatant que ce dispositif a fait ses preuves, le plan a proposé son extension, en partenariat avec les universités et les entreprises.

L'Astep s'est effectivement développé, mais cet essor est immédiatement antérieur au plan. En fin d'année scolaire 2009-2010, une circulaire¹ relative à l'Astep a précisé le rôle des différentes composantes de ce réseau et facilité le développement de l'accompagnement. Depuis 2010, un séminaire national est organisé en fin d'année scolaire, afin de tracer un bilan des actions d'accompagnement et de dessiner des perspectives de développement. Ce réseau liant accompagnateurs et accompagnés est à l'origine du développement de l'Astep.

Plus récemment, en 2011-2012, le nombre de classes bénéficiant de cet accompagnement a modérément augmenté. Ce développement est limité par le nombre de demandes de la part des professeurs des écoles et de celui des scientifiques accompagnant les maîtres. De plus, la mauvaise adéquation entre l'offre et la demande contraint cet essor : il est difficile d'organiser l'Astep dans les départements ruraux qui ne possèdent pas ou très peu d'établissements d'enseignement supérieur. L'Astep demeure un dispositif très peu répandu : environ 1 % des classes en bénéficient. Et il ne peut que le rester dans les années à venir, même s'il est appelé à se développer.

■ *Au collège*

Deux moyens ont été privilégiés : le développement de l'enseignement intégré des sciences et des technologies (EIST), et celui de projets collectifs, en particulier de concours, de compétitions, de stages dans les domaines mathématiques, scientifiques et technologiques.

L'enseignement intégré des sciences et des technologies

L'enseignement intégré des sciences et des technologies (EIST) a été mis en place, en 2006, par l'Académie des sciences. Il s'est agi, en privilégiant l'approche transdisciplinaire, associée à la démarche d'investigation, de contribuer à améliorer les conditions de passage des élèves de l'école au collège, d'augmenter l'attractivité des études scientifiques et technologiques et d'en faciliter le parcours. L'EIST intègre les SVT, la physique, la chimie et la technologie en un seul enseignement cohérent de sciences et de technologies, dans les classes de 6^e et de 5^e.

À sa création, dix-neuf collèges l'ont mis en place. Le plan a « visé l'extension du dispositif à 400 collèges à terme » et incité les collèges participant au programme CLAIR à s'engager dans l'EIST.

À la rentrée 2011, l'EIST était pratiqué dans cent deux collèges, dont vingt-six collèges ECLAIR². Le nombre de collèges impliqués dans l'EIST a plus que doublé en un an. Le plan a ainsi déclenché un développement remarquable de l'enseignement intégré.

1. *Accompagnement en sciences et technologies – Présentation du dispositif et modalités de mise en œuvre*, circulaire n° 2011-083 du 8 juin 2010, BOEN du 17 juin 2010.

2. En intégrant les écoles, le programme CLAIR est devenu ECLAIR.

L'EIST demeure un dispositif expérimental et exceptionnel. Dans la perspective d'augmenter l'attractivité des sciences et des technologies, il serait souhaitable d'en tirer les leçons qui pourraient être utilisées pour rendre l'enseignement des sciences plus attractif et plus efficace dans tous les collèges et sur l'ensemble du territoire.

Les concours au collège et au lycée

C. Génial collègue

Le concours C. Génial collègue, créé par «Science à l'école» en partenariat avec la fondation d'entreprises C. Génial est un moyen pertinent pour intéresser de nouveaux élèves à la science. Une part appréciable des candidats est issue de clubs ou d'ateliers scientifiques, soulignant ainsi leur rôle essentiel. Dans cette perspective, les ateliers scientifiques et techniques (AST) méritent d'être soutenus. Parallèlement, le volet lycée du concours s'est, lui aussi, développé sur l'ensemble du territoire.

Course en cours

Dispositif pédagogique original lancé en 2006 par Renault et Dassault systèmes, il rassemble des équipes de collégiens et de lycéens qui imaginent et réalisent une mini-voiture de course. Les dimensions marketing et communication sont intégrées par les élèves à leurs projets. En 2011-2012, 2 200 équipes, représentant vingt-cinq académies et 11 000 élèves se sont affrontées.

Les Olympiades nationales

Ce sont des concours disciplinaires (mathématiques, physique, chimie, géosciences, sciences de l'ingénieur) qui tendent à sensibiliser les lycéens aux activités scientifiques et à éveiller des vocations. Ces concours mobilisent environ 20 000 élèves, les mathématiques attirant les trois quarts d'entre eux.

Les Olympiades internationales

Ces dernières (mathématiques, physique, chimie, biologie, géosciences) s'adressent à un public plus restreint, constitué d'élèves de terminale et de classes préparatoires.

Les concours généraux

Le concours général a pour fonction de valoriser les travaux des meilleurs élèves ou apprentis. Il évalue les candidats sur des sujets conformes aux programmes officiels. Ces concours bénéficient d'une grande aura. L'institution se préoccupe malheureusement peu de ce type de concours qui revêtent une forme institutionnalisée. On doit s'interroger sur le fondement de cette occultation.

En conclusion, on constate une grande variété de concours scientifiques, représentant une réelle richesse, mais aussi une absence de visibilité pour le public et d'appropriation pour le corps enseignant et les élèves. Il importerait de valoriser les concours scientifiques en adaptant la communication des concours scientifiques aux réalités du XXI^e siècle.

Les projets collectifs

Math C2+

Mis en place conjointement par le ministère de l'Éducation nationale et l'association « Animath », soutenu par la Fondation pour les sciences mathématiques de Paris (FSMP), ce programme a pour principal objectif de faire éclore les talents dès le collège. En sensibilisant les élèves aux synergies entre les mathématiques et les outils logiciels, il vise à organiser des stages « à l'université, pour découvrir les mathématiques autrement ». Parfaitement inscrit dans les objectifs du plan et mis en place initialement dans treize académies pilotes¹ en 2011, le programme a vocation à être étendu à l'ensemble des académies. La convention-cadre passée entre le ministère de l'Éducation nationale et la FSMP a notamment contribué à faire évoluer l'image des sciences mathématiques et à renforcer le lien entre le milieu scolaire, l'université et les entreprises.

La question de la réduction du volume de l'enseignement des sciences en classe de 1^{re} scientifique devrait, dès lors, être analysée à l'aune de la qualité du bilan provisoire des premières applications du programme.

Les actions de l'UIMM

Depuis 1991, les rencontres entre les jeunes et les industriels ont donné lieu à un grand nombre de projets. L'opération « Jeunes-Industrie » s'adresse aux élèves de 4^e et de 3^e auxquels elle propose un moyen original de mieux pénétrer un monde peu ou mal connu, l'industrie. « Bravo l'industrie » propose d'organiser la rencontre des jeunes et de l'industrie autour d'un projet commun. « Classe en entreprise », depuis 2011, permet à une classe de « s'installer » dans une entreprise pour une durée de trois jours.

L'éducation aux choix professionnels permet aux élèves d'acquérir une méthode pour décider de leur orientation en cohérence avec les besoins de l'économie, leurs aspirations, leurs aptitudes et leur environnement socio-économique. L'ensemble des partenaires engagés la met en œuvre au sein des collèges, des lycées, des universités, des entreprises et des centres de formation d'apprentis.

En partenariat avec les rectorats, l'UIMM a conçu différents documents pédagogiques sur l'industrie et ses métiers. Il semblerait opportun d'étendre le champ d'application de la convention aux classes préparatoires et à l'enseignement professionnel afin de valoriser le gisement d'emplois et l'attractivité des carrières qui s'offrent aux élèves et notamment aux jeunes filles.

Équipements pédagogiques spécifiques pour projets scientifiques

« Sciences à l'école » soutient, avec la participation de la fondation C. Génial et en partenariat avec de grands établissements (Météo-France,

1. Aix-Marseille, Créteil, Grenoble, Guyane, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy-Metz, Nice, Orléans, Tours, Paris, Rennes, Versailles.

Observatoire de Paris, Géosciences Azur, Genoscope d'Evry, IN2P3, CPPM...) un programme d'actions (Astro à l'école, Sismos à l'école, Génome à l'école, Météo à l'école, Cosmos à l'école) de prêts d'équipements pédagogiques aux établissements, associé à un accompagnement scientifique et pédagogique des professeurs.

Durant l'année 2011-2012, ce sont 160 établissements qui en ont bénéficié. On peut estimer à 10 000 les élèves qui en ont tiré profit. Cette activité pédagogique, de par sa capacité à favoriser l'émergence d'ateliers scientifiques dans les établissements, a prouvé tout son intérêt. Elle est en plein essor et ce d'autant que le financement de nouveaux équipements va bénéficier d'une participation financière du programme « Investissements d'avenir ».

Le développement de la culture scientifique et technique : Universcience et les CCSTI

La mise en œuvre du plan n'a eu que peu d'incidences sur l'activité d'Universcience : peu ou pas sollicité, il a donné la priorité aux actions antérieurement définies. En revanche, on s'attardera sur la mission donnée par le ministre de l'Éducation nationale au président de l'établissement de formuler « 20 propositions pour renforcer notre partenariat et redonner aux jeunes le goût des sciences et des techniques ». Inscrite dans le cadre du plan, cette mission a permis d'identifier les axes de rapprochement entre les acteurs de la culture scientifique, technique et industrielle et l'école, afin de renforcer l'acquisition des fondamentaux en mathématiques et en sciences, de développer le goût pour les sciences chez les collégiens et de susciter des vocations scientifiques. L'approche partenariale proposée par le rapport a permis de renforcer les actions déjà engagées dans l'Éducation nationale.

Le plan a défini un partenariat national avec Universcience qui se décline avec les acteurs académiques et les interlocuteurs de la culture scientifique et technique. Les CCSTI sont des acteurs de la diffusion de la culture scientifique et technique, accompagnateurs des multiples projets de diffusion de cette dernière sur l'ensemble du territoire. Inégaux dans leurs formats, leurs moyens, leurs actions et leurs implantations, les centres déploient des actions aux qualités avérées en faveur des élèves et de leurs enseignants. Au-delà d'initiatives ponctuelles, il importe de favoriser l'émergence de projets inscrits dans la durée et la cohérence, et dans un partenariat avec les structures de l'Éducation nationale.

Si le plan en faveur des sciences et des technologies est bien inscrit dans la perspective des actions des CCSTI, son effectivité apparaît difficilement mesurable. Manque de cohérence, défaut d'accompagnement des projets, inégalité des moyens matériels et humains, disparités de traitement des élèves dans l'accès à la culture scientifique et technique, diversité d'implication des collectivités locales, ces facteurs génèrent des situations très différentes et suggèrent un défaut de pilotage national.

■ *Au lycée*

Mieux faire connaître les filières et carrières scientifiques et technologiques : un enjeu crucial

L'Onisep joue un rôle essentiel, en lien avec différents partenaires : on citera le développement d'un site dédié aux métiers et aux formations scientifiques, conçu avec la Fédération française des sociétés scientifiques (F2S). À destination des élèves de collège et de lycée et de leurs professeurs, l'Onisep a aussi développé différents sites généralistes. Il importerait de favoriser la promotion de ces outils auprès des chefs d'établissement afin, notamment, d'optimiser les séquences d'accompagnement personnalisés consacrées à l'orientation.

Préparer et encourager les vocations scientifiques

Inciter les jeunes filles à s'engager dans les métiers scientifiques et techniques

Si les jeunes filles représentent 57,8 % des bacheliers généraux et 52,6 % des bacheliers technologiques, toutes séries confondues, il est avéré que la mixité est contrariée par l'orientation. Pour infléchir les tendances, le plan a choisi d'inciter les jeunes filles à s'engager dans les métiers scientifiques et technologiques, en proposant, en premier lieu, de décliner la convention interministérielle de 2006 sur l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif¹. La mission a été dans l'impossibilité d'en mesurer la pertinence sur le terrain. Les diverses associations rencontrées n'ont pas davantage vanté son application et ses effets. En revanche, la réalisation par l'Onisep d'un site internet, « Sur le chemin de la mixité »², a certainement permis la promotion d'une information sexuée, préalable à l'orientation.

La mission a souhaité rencontrer les associations signataires, dans le cadre de l'application du plan, d'une convention concernant la promotion des filières et des métiers des domaines scientifiques et technologiques. Si toutes ont considéré que la signature d'une convention témoigne d'une reconnaissance par l'État de leurs actions, elles ont d'emblée souligné l'absence de contacts avec l'administration de l'Éducation nationale, préjudiciable au développement de leurs actions. À ce titre, il faut noter qu'aucun des comités de suivi prévu par les conventions n'a été mis en place par la DGESCO.

Les espoirs d'une certaine visibilité de leurs actions, d'un meilleur accès à l'administration centrale et d'un soutien matériel ont été déçus. Les actions menées sont déjà anciennes, répétées et amplifiées depuis plus de quinze ans. Toutes ces associations auraient souhaité que le plan et que les conventions signées permettent un réel essor de leur influence.

1. Circulaire n°2011-038 du 4 mars 2011, BOEN, n°10 du 10 mars 2011.

2. <http://surlechemindelamixite.onisep.fr/>

Développer la culture scientifique et technique

L'opération « Ingénieur-e-s et technicien-ne-s dans les classes » est menée, depuis 2007, en partenariat avec le personnel scientifique et technique des entreprises fondatrices¹ et partenaires. Un partenariat avec la fondation « C. Génial » et avec « Sciences à l'école », établi en mai 2008, a favorisé près de 400 rencontres, impliquant 10 000 élèves environ depuis sa mise en place.

Par ailleurs, la circulaire relative à la nouvelle ambition pour les sciences et les technologies² à l'école dispose qu'il importe de mettre en place des lycées de la culture scientifique et technique pour favoriser les parcours et l'information des élèves dans ces domaines. Le tableau de bord d'application de cette circulaire, établi par la DGESCO, ne mentionne pourtant pas cette action particulière. La mission n'a observé aucune réalisation en ce domaine.

Conclusion

Une rupture semble s'être installée entre l'enthousiasme pour les sciences des jeunes élèves que diverses dispositions du plan encouragent et l'hésitation des plus âgés à embrasser les carrières scientifiques et techniques. Si les études scientifiques bénéficient d'une image positive, 81 % des Français ont le sentiment de n'être pas assez informés et consultés sur les débats et les enjeux de la recherche³. Ainsi, la science demeure trop absente de la société civile. Il convient de faire comprendre la nature de la démarche scientifique, la science ayant notamment pour but d'essayer d'appréhender le monde dans lequel les élèves sont appelés à grandir et à vivre.

Le plan fait de l'éducation, de la culture et de la recherche, un trinôme prioritaire pour la promotion et le développement de la connaissance et a pour mérite de faire prendre conscience aux élèves de l'importance de l'apprentissage de la pensée. La démarche scientifique repose sur des allers et retours permanents entre l'observation et l'expérience, la théorie et l'interprétation. Trop souvent, la répétition de la parole du maître l'emporte sur l'analyse, la logique et le raisonnement. Pour dépasser cette méthode, le plan, par la mise en situation de l'élève, sa confrontation à divers témoignages, lui propose son inscription dans la réalité des sciences et des technologies.

Malheureusement, nombre de professeurs des écoles ne baignent pas dans la culture scientifique et technologique et tendent à s'autocensurer dans la mise en œuvre de séquences scientifiques et techniques par manque de confiance et de formation.

Le plan, aux indéniables qualités, a sans doute été contrarié dans son application effective par un suivi approximatif et une mise en œuvre sans envergure ni diligence. L'étude conduite par les inspections générales a permis de mettre en évidence un important décalage entre le pilotage

1. EADS, Schlumberger, France Télécom, Areva, SNCF, Technip, Gémalto, l'Oréal.

2. Circulaire n° 2011-038 du 4 mars 2011.

3. Sondage Ipsos/*La Recherche/Le Monde*, du 28 juin 2012.

du plan ministériel, globalement insatisfaisant dans la communication qui en a été faite et parfois même inexistant, et son effectivité dans les classes du second degré, paradoxalement encourageante. Sans le savoir, les élèves et leurs enseignants mettent ainsi en œuvre le plan et l'enseignement des sciences et des technologies bénéficie depuis longtemps du foisonnement d'initiatives riches et variées. La passion, le volontariat et la conviction des enseignants sont les seuls vecteurs de programmes aux qualités avérées, mais souvent antérieurs à l'édification du plan, tandis que les expérimentations nouvelles connaissent une diffusion restreinte et sans doute peu pérenne, un financement public très limité et un suivi aléatoire.

Des éclairages philosophiques en amont de la terminale

À l'automne 2010, le ministre de l'Éducation nationale demandait à l'IGEN de définir un cadre pour l'introduction de la philosophie dans l'ensemble des classes du lycée d'enseignement général, à titre expérimental. Une série d'expérimentations a donc été mise en œuvre dans les établissements, dont la conduite dans les classes et l'évaluation finale ont été confiées au groupe philosophie de l'IGEN, dont l'enquête a fait apparaître une diversité de dispositifs de mise en œuvre, ainsi que des choix pédagogiques variés¹.

Le contexte

L'expérimentation d'interventions philosophiques en amont de la classe de terminale fait écho à une histoire parfois heurtée de la discipline. Elle reflète des enjeux qui touchent à son identité, à ses objets et à ses méthodes. La philosophie doit-elle parler de tout et à tous ? La parole ou la discussion sont-elles par elles-mêmes sa méthode ? Son programme doit-il être celui de notions, de concepts, de textes ? Ses objets lui sont-ils propres ou peut-elle porter sur des champs de réalité appartenant à d'autres disciplines ? Ces questions marquent une préoccupation réelle pour l'identité de la philosophie ; elles traversent toute tentative pour en étendre la pratique à des élèves que l'institution reconnaît de plus en plus divers, mais aussi légitimement intéressés par une offre de formation plurale. Ainsi, l'introduction d'éclairages philosophiques en amont de la classe de terminale ne pouvait pas constituer une simple adaptation technique, mais bien une mesure de portée substantielle dans le paysage de la réforme du lycée.

■ *Repères historiques*

L'idée d'interventions philosophiques en amont de la terminale signale des positions théoriques, didactiques et pédagogiques réputées inconciliables.

Les travaux du Groupe de recherche sur l'enseignement philosophique

À l'initiative du philosophe Jacques Derrida, le groupe de recherche sur l'enseignement philosophique (Grep), à la fin des années 1970, a fait état de conditions changeantes qui invitaient à repenser la place à l'école d'une philosophie en pleine mutation. Ses préconisations portaient, d'une part, sur l'extension de l'enseignement de la discipline et d'autre part, sur le caractère interdisciplinaire de cette extension. Ces travaux suscitèrent une vive opposition d'une large part des institutions chargées de l'enseignement de la philosophie. L'idée d'une extension de l'enseignement de la philosophie a disparu du paysage institutionnel dans le courant des années 1990.

Des pratiques « sauvages »

Dans le silence de l'institution, les pratiques pédagogiques liées à la discipline ont pris, dans les années 1990-2000, une extension inattendue. En effet, tantôt à la faveur d'équipes administratives intéressées par la tentative, tantôt pour pallier certains déficits d'heures de service, un enseignement de la philosophie a pu être mis en place ailleurs qu'en classe terminale.

Durant l'année scolaire 2010-2011, le groupe de philosophie de l'IGEN a enquêté sur cet enseignement « sauvage ». Des pratiques disparates furent observées, rapportées à cinq catégories d'enseignement :

- centrée sur l'idéal selon lequel la philosophie consiste essentiellement à « penser par soi-même » ;
- axée autour d'une histoire des idées, le professeur cherchant à placer certains savoirs dans le contexte intellectuel auquel ils appartiennent et, ainsi, à instruire ses élèves de manière modestement encyclopédique ;
- portant sur des objets réputés « non philosophiques », comme, par exemple, le cinéma ;
- fondée sur l'élucidation de notions ou sur la lecture de textes issus de la tradition philosophique ;
- interdisciplinaire : une équipe pédagogique étendue abordant des thématiques réunissant sous des regards croisés des savoirs distincts.

Cette réalité diversifiée des pratiques d'enseignement, de leur qualité et de leur pertinence fut utile à la configuration de l'expérimentation conduite à partir de septembre 2011.

■ *Un nouveau contexte institutionnel*

La discipline « philosophie » échappa aux processus de réforme caractérisant les politiques publiques d'éducation des années 2008-2010. Cependant, la réforme du lycée ne se définissait pas seulement par un ensemble de mesures techniques, elle ressortissait aussi à une conception de la place de l'élève dans l'école et au souci d'une maîtrise personnelle et émancipée de son parcours de formation. C'est dans cet esprit qu'une expérimentation d'éclairages philosophiques a pu être envisagée « dans le cadre des projets d'établissement et dans le respect des marges d'autonomie offertes par [cette] réforme ».

À l'automne 2010, le ministre de l'Éducation nationale demandait au groupe philosophie de concevoir un dispositif permettant une telle expérimentation dans les classes du lycée situées en amont de la terminale. Le but de ce dispositif était d'assurer la maîtrise d'un enseignement disparate, « sauvage » et inégalitaire, lui préexistant et d'en rendre l'évaluation possible, afin d'en optimiser les contenus et les procédures.

Le groupe philosophie a ainsi proposé le texte d'un « appel à projets »¹ pour une mise en œuvre en septembre 2011².

■ *Un choix technique de rigueur*

Avec le concours des professeurs d'université dont il s'est entouré³, le groupe philosophie de l'IGEN a considéré que l'expérimentation d'un éclairage philosophique en 1^{re} et en 2^{de} ne devait pas faire double emploi avec les programmes de philosophie en vigueur dans les classes terminales.

Parmi les objectifs retenus, on requit donc : une approche des méthodes d'abstraction propres à la discipline, une première inflexion philosophique dans l'exercice critique du jugement, une familiarisation avec les traditions de la philosophie et la mise au jour d'un lien entre ces traditions et la réalité qu'elles permettent d'éclairer.

Les contraintes étaient multiples : ne pas imposer un programme, car le contexte de l'expérimentation exigeait que ses contours disciplinaires pussent demeurer plastiques ; cependant, fixer des objectifs didactiques et pédagogiques, adaptés à des élèves dont les compétences étaient différentes de celles des élèves des classes terminales ; enfin, assurer une interdisciplinarité à cette approche philosophique.

Le groupe de travail élaborait ainsi un texte permettant d'encadrer une pratique pédagogique en l'inscrivant dans un espace expérimental lisible et évaluable⁴.

Une logique de l'interdisciplinarité

L'idée directrice étant d'explicitier le lien entre la réalité effective, éclairée par des savoirs déjà acquis, d'une part, et la pensée philosophique, ses méthodes et ses concepts, d'autre part, le groupe de travail choisit de proposer aux professeurs de philosophie désireux d'en conduire l'expérimentation d'accompagner les élèves dans leurs apprentissages des autres disciplines du lycée. L'approche philosophique devait y introduire une perspective critique et singulière.

Ainsi, le concept de « probabilités », inscrit dans les programmes de mathématiques, pouvait devenir l'objet d'une approche nourrie de traditions philosophiques diverses ; il pouvait en aller de même de la notion de « progrès », inscrite dans les programmes d'histoire-géographie.

1. « Philosophie au lycée avant la classe terminale », publié au *BOEN* le 3 mars 2011.

2. Circulaire n° 2011-023 du 2 février 2011.

3. Autour du doyen Mark Sherringham et des inspecteurs généraux Jean-Yves Chateau et Paul Mathias se sont réunis Denis Kambouchner, professeur à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne (également président, à l'époque, du jury de l'agrégation de philosophie) ; Claudine Tiercelin, professeur au Collège de France ; et Frédéric Worms, professeur à l'université de Lille III et à l'École normale supérieure de la rue d'Ulm.

4. « Philosophie au lycée avant la classe terminale », *op. cit.*

Ce cadrage avait pour ambition d'inciter les professeurs de philosophie à enraciner leur enseignement dans des lieux déjà cernés par les jeunes élèves et à favoriser une mise en perspective de savoirs préalablement investis.

Un environnement institutionnel flexible

Si le cadre institutionnel dans lequel le groupe de travail a souhaité inscrire l'introduction de la philosophie s'intégrait à celui offert par le lycée réformé, il l'excédait aussi.

- L'accompagnement personnalisé

Il est apparu qu'une partie des heures qu'un chef d'établissement serait en mesure d'affecter à l'accompagnement personnalisé (AP)¹ pourrait être consacrée à l'expérimentation d'éclairages philosophiques dans les classes de 1^{re} et de 2^{de}.

- Les enseignements d'exploration

Parmi les objectifs des enseignements d'exploration, on trouve des modalités d'enseignement renouvelées, telles que le partenariat et la démarche de projet. Un éclairage philosophique accompagnant d'autres disciplines pouvait donc coïncider avec certains attendus de la réforme du lycée et, notamment, l'exigence d'un travail en équipe et la démarche de projet, portant des pratiques pédagogiques innovantes.

- Les travaux personnels encadrés

En classe de 1^{re}, le dispositif des travaux personnels encadrés (TPE) paraissait tout à fait susceptible d'accueillir les professeurs de philosophie. Cependant, sur le plan des choix disciplinaires effectués, le recours aux TPE a été très rare, les autres structures ayant plus immédiatement retenu leur attention.

- Des « interventions ciblées »

Le groupe de travail a, par ailleurs, imaginé une modalité pédagogique ne préexistant pas à son initiative, susceptible de répondre à l'exigence d'interdisciplinarité inscrite dans le projet. Cette modalité a été conçue comme l'« intervention ciblée » d'un professeur de philosophie dans une discipline autre que la sienne. Le professeur de philosophie n'allait pas se substituer à ses collègues, son rôle devait seulement être de collaborer avec eux et d'apporter un éclairage différent et peut-être original sur les savoirs. C'est dans un dialogue assumé des visées théoriques et des compétences pédagogiques inscrites dans toutes les disciplines co-investies que devait se réaliser une rencontre dont l'élève serait le premier bénéficiaire.

1. Circulaire n° 2010-013 du 29 janvier 2010, *Bulletin officiel spécial*, n° 1 du 4 février 2010.

L'expérimentation

■ *Dans l'espace institutionnel*

À la suite de la publication de «l'appel à projets»¹, les propositions d'interventions furent nombreuses. Pour maintenir l'expérimentation dans un périmètre d'observation raisonnable, les IA-IPR de philosophie furent requis de ne retenir que dix à quinze projets par académie, pour un total, en 2011-2012, d'un peu plus de 300 projets. Toutefois, malgré un cadre institutionnel d'accueil, diverses embûches ont pu affecter les conditions dans lesquelles fut conduite l'expérimentation.

La validation du projet

La préoccupation initiale des corps d'inspection² était que les projets proposés par les professeurs fussent conformes aux attendus de la note de cadrage : offrir aux élèves un éclairage philosophique des disciplines enseignées par leurs professeurs attitrés. Une étroite collaboration avec ces derniers constituait donc la condition *sine qua non* de la validation du projet d'intervention ciblée.

Les emplois du temps

Avec la réforme du lycée et la diversification de l'offre éducative, l'élaboration des emplois du temps est devenue une tâche très complexe, requérant mesure et précision de la part des responsables administratifs et, notamment, des chefs d'établissement, dont le rôle fut significatif dans le succès de l'expérimentation. Il leur revenait en effet, d'une part, d'ajuster les emplois du temps des professeurs de philosophie à ceux de leurs collègues et, d'autre part, de puiser dans la dotation horaire globale (DHG) des établissements les ressources nécessaires à l'intervention des professeurs de philosophie au-delà des horaires prévus pour l'enseignement de leur discipline.

La rémunération des professeurs

La rémunération des professeurs fut établie selon trois régimes, à proportion de l'extension de leurs interventions :

- dans certains cas, le professeur de philosophie ne disposait pas, dans son établissement, du nombre d'heures suffisant pour satisfaire à son obligation réglementaire de service (ORS) ; il pouvait être alors appelé à compléter ce dernier en intervenant en 1^{re} ou en 2^{de}, soit dans le cadre de l'expérimentation, soit en dehors d'elle ;
- quand le professeur de philosophie disposait d'un service complet, dans son établissement, et que son projet était validé, le régime le plus favorable dont il pût bénéficier était celui d'heures supplémentaires année (HSA), justifié par un nombre d'interventions suffisant ;

1. BOEN du 3 mars 2011.

2. L'inspection générale et des IA-IPR de philosophie.

– disposant d'un service complet d'enseignement, un professeur pouvait également être rémunéré sous la forme d'heures supplémentaires effectives (HSE). Moins favorable, sur le plan de la rémunération, ce régime aura été le plus commun.

D'une manière générale, si la question de la rémunération des professeurs de philosophie s'est souvent posée, elle a toujours été résolue. Cependant, le surcroît de travail représenté par les interventions des professeurs de philosophie pour leurs collègues des autres disciplines n'était pas toujours rémunéré, générant une inégalité de traitement regrettable.

Des pratiques pédagogiques inventives

Conformément à l'esprit de la note de cadrage, l'introduction d'éclairages philosophiques dans les classes de 1^{re} et de 2^{de} a révélé une diversité de pratiques et de méthodes qui témoigne de sa fécondité et de l'inventivité des professeurs, aussi bien de philosophie que des autres disciplines.

Alors que le dispositif de l'intervention ciblée était apparu comme l'option la plus favorable à l'introduction d'un enseignement philosophique, il n'a pas constitué le choix ni le mode d'intervention privilégiés des professeurs de philosophie. Les raisons les plus significatives en furent :

- la difficulté, pour les professeurs des disciplines d'accueil, à réserver suffisamment d'heures d'enseignement à une approche interdisciplinaire ;
- la difficulté, pour l'administration, à intégrer les heures effectuées par les professeurs de philosophie dans un décompte de leurs HSA ou de leurs HSE, les marges de manœuvre étant, en raison de moyens contraints, étroites ;
- le caractère parfois artificiel de l'intervention du professeur de philosophie dans le contexte d'une autre discipline.

Dans les meilleurs des cas, les co-interventions furent essentiellement interdisciplinaires, engageant la discipline « philosophie » et la ou les disciplines participantes dans un enseignement unique et unifié, dispensé soit par un professeur de philosophie, en alternance avec un professeur d'une discipline associée, soit par tous les professeurs, simultanément présents en classe. En tout état de cause, le rôle de chacun des professeurs s'est infléchi en fonction de l'éclairage qu'il appartenait à chacun de projeter sur le thème d'étude choisi par l'équipe pédagogique.

Une évaluation lucide de l'expérimentation

Le dispositif imaginé était bien un dispositif expérimental ; il donnait lieu à des pratiques variées et qui, toutes, étaient à la recherche de leur norme. Il parut dès lors utile de rendre compte, non seulement des succès auxquels il a pu donner lieu, mais également de ses échecs et des problèmes soulevés et parfois résolus.

Des réussites dignes d'éloges

Parmi les interventions les plus réussies, on évoquera celle effectuée dans le cadre de l'accompagnement personnalisé, puis une seconde effectuée

dans le cadre des enseignements d'exploration et, enfin, une leçon donnée dans celui des interventions dites « ciblées ».

- Intervention en accompagnement personnalisé

On peut citer l'exemple d'une étroite collaboration d'un professeur de philosophie et d'un professeur de sciences de l'ingénieur permettant de faire comprendre aux élèves la notion d'« intelligence artificielle » et sa dimension programmatique.

- Intervention en enseignement d'exploration

Dans le contexte de l'enseignement « littérature et société », un professeur de philosophie est intervenu dans une classe de 2^{de} pour traiter « Socrate et les sophistes » en intégrant ce thème à celui de « la parole publique », abordant de la sorte la question du rapport entre langage et vérité.

- Intervention ciblée

Dans une classe de 1^{re} scientifique, un professeur de philosophie et un professeur d'histoire-géographie se sont accordés pour traiter le thème « Pouvoir et représentation », en l'inscrivant dans le contexte du programme d'histoire-géographie et, plus particulièrement, de « la notion de totalitarisme ». Le bilan dressé par les professeurs a fait apparaître une authentique complémentarité des deux disciplines, l'une éclairant l'autre dans une alternance assumée.

Des échecs reconnus

Les observations ont permis de constater certains échecs accusés, conjointement, par une certaine apathie des élèves et par une insatisfaction explicite des professeurs participant à l'expérimentation.

Pour ce qui concerne la première, elle a été manifeste, lors de certaines visites dans les classes : écoute flottante, faible réactivité aux questions posées et même récalcitance à participer aux travaux de la classe. Pour ce qui concerne la seconde, les entretiens conduits avec les professeurs ont été suffisamment explicites. Ainsi, un entretien mené avec un professeur de philosophie a immédiatement permis de faire émerger un certain nombre de difficultés résultant du mode d'organisation de l'expérimentation et de la nature de l'enseignement philosophique dispensé.

En l'occurrence, ce qui avait fait problème était la conjonction des disciplines mobilisées autour du thème choisi, l'humanisme, organisée comme une simple juxtaposition formelle de discours, plutôt que comme la collaboration de perspectives savantes. Les élèves n'avaient pas été suffisamment sollicités et n'étaient pas parvenus, par eux-mêmes, à en trouver les principes synthétiques. La question du mode de collaboration des disciplines était ainsi posée, leur ajustement réciproque supposant des échanges soutenus et une visée portée en commun par les membres de l'équipe pédagogique investie dans l'expérimentation.

Par ailleurs, le discours unilatéralement savant du professeur de philosophie avait présenté un caractère d'austérité mal ajusté aux attentes et aux possibilités des élèves. Il se révélait même contradictoire sur le plan formel, puisque, d'une part, il consistait en un ensemble d'analyses conceptuelles destinées à faire leçon et que, d'autre part, aucun contrôle des acquis des élèves n'était envisagé. Les élèves n'avaient dès lors pas pu saisir l'intérêt à consentir un effort d'assimilation.

Ainsi, d'une manière générale, l'expérimentation a échoué là où les professeurs ont travaillé de manière trop isolée et où ils n'ont pas su créer ou maintenir des pratiques authentiquement interdisciplinaires.

La liberté pédagogique des professeurs

Réussites comme échecs reposent sur la liberté pédagogique. Celle-ci est impliquée dans le dispositif : ainsi, c'est au professeur de philosophie de décider de la mesure de son investissement dans un enseignement où il est appelé à remettre en cause ses pratiques pédagogiques ; c'est aux équipes d'organiser de conserve leurs interventions de manière à proposer aux élèves un enseignement à la fois polymorphe et unifié ; c'est enfin à ces mêmes équipes qu'il revient de choisir leur cadre formel commun d'intervention.

La liberté pédagogique des professeurs est une prérogative et un droit réglés par le devoir, que l'introduction d'éclairages philosophiques encourage en lui donnant un espace d'expression accru par le partage intellectuel institué entre les disciplines, ainsi que par les règles de collégialité induites. Pour chacun des professeurs concernés, construire un enseignement, ce n'est ni se restreindre dans ses objectifs, ni se contraindre dans ses méthodes, mais c'est amplifier la sphère de pertinence de sa discipline en la conjuguant à celles dont il est légitime qu'elle s'inspire et se nourrisse pour atteindre ses propres objets disciplinaires.

Un bilan satisfaisant

La note de cadrage de la DGESCO a suscité des pratiques pédagogiques et une manière d'enseigner la philosophie hors des sentiers battus du cours magistral. Pour autant, le bilan des observations effectuées tout au long de l'expérimentation n'est pas univoque. Il doit être nuancé et encourager à un redoublement de la réflexion sur les pratiques pédagogiques associées à la philosophie.

■ Une discipline en renouveau

Les éclairages philosophiques projetés dans les classes de 1^{re} et de 2^{de} ont été explicitement disjoints des programmes des classes de terminale. Il importait que l'expérimentation ouvrît sur un enseignement original et substantiel tout à la fois. Les professeurs de philosophie ont ainsi dû adapter leurs pratiques d'enseignement à des objets et à des méthodes partagés avec leurs collègues des disciplines d'accueil. Leurs interventions dans les

disciplines peuvent être décrites sous trois points de vue complémentaires et solidaires :

- intégrés aux programmes des disciplines d'accueil, les thèmes abordés par les professeurs de philosophie ont renvoyé à des champs de réalité relevant d'approches non philosophiques. Ils ont ainsi dû accentuer le lien existant entre les concepts de leur discipline et la description des champs de réalité abordés ;
- les professeurs de philosophie ont été invités à s'extraire de leur champ spécifique de compétence et à réduire la distance existant entre leur propre discipline et celles de leurs collègues, assumant la construction d'un enseignement interdisciplinaire mis en œuvre de manière collaborative ;
- l'éclairage apporté par la discipline impliquait un ajustement de ses contraintes formelles pour que les élèves en tirassent un profit intellectuel (méthodes de travail) et culturel (acquisition de savoirs).

L'expérimentation ainsi conduite invite donc à une réflexion renouvelée sur les espaces disciplinaires investis par l'enseignement philosophique.

■ *Des difficultés à surmonter*

Malgré un accueil favorable de l'expérimentation, des difficultés ont dû être surmontées, parfois avec succès, mais aussi, parfois, de façon précaire.

La gestion administrative du dispositif

Globalement, les observations menées ont fait apparaître un investissement particulier de l'accompagnement personnalisé. Les raisons, multiples, ne ressortissent pas exclusivement à des choix pédagogiques. La difficulté rencontrée par les chefs d'établissement à prendre des heures sur leur DHG et à les consacrer à des interventions de professeurs de philosophie au-delà de leur service ordinaire a été un principe d'organisation contingent, mais significatif. D'une manière générale, la multiplication des collaborations avec les collègues des autres disciplines a accru la difficulté d'ajustement des emplois du temps, contraignant parfois le professeur de philosophie à réduire le nombre de ses interventions ou à y renoncer.

L'expérimentation d'un éclairage philosophique conjoint à d'autres disciplines a représenté un certain coût en temps aussi bien pour les établissements qui ont dû prendre sur leurs DHG que pour leurs professeurs qui ont dû prendre sur leur temps personnel.

Les professeurs ont, par ailleurs, été nombreux à souligner qu'une continuité dans l'organisation de l'expérimentation était souhaitable d'une année sur l'autre. Cependant, le jeu des mutations a une incidence forte sur cette exigence et rien ne garantit la pérennité des équipes interdisciplinaires chargées de mettre en œuvre des interventions philosophiques. Or il n'est pas possible de lever une telle difficulté. Il faut donc considérer l'absence de pérennité des équipes et le flottement qui peut exister dans la conduite

d'une telle expérimentation comme une donnée objective et contextuelle ou comme une difficulté structurelle.

Des procédures d'évaluation originales

Il est encore impossible d'affirmer que l'apport d'éclairages philosophiques en 1^{re} et en 2^{de} garantit aux élèves, au demeurant peu nombreux en comparaison du nombre global des candidats bacheliers, un meilleur succès au baccalauréat ou une entrée facilitée dans l'étude de la discipline en classe de terminale. Ces incidences éventuelles se mesureront après juin 2013, voire après juin 2014. Par conséquent, il est vain de chercher à établir une corrélation entre l'expérimentation et le baccalauréat, ainsi que de proposer une évaluation quantitative de ses effets. En revanche, il est pertinent d'en proposer une évaluation intellectuelle et de juger de l'appréciation qu'en ont ses acteurs.

L'évaluation des élèves et leurs travaux

Les professeurs ont souvent souligné que l'absence de « note sanction » pouvait avoir un effet démobilisateur sur les élèves. Ils ont, de même, insisté sur leur choix de ne pas associer l'introduction de la discipline à un dispositif classique de notation, son évaluation consistant plutôt à en tirer les leçons avec le concours des élèves, interrogés à la fois sur les contenus de connaissance et sur leur propre appréciation de l'enseignement dispensé.

Pour ce qui concerne les élèves eux-mêmes, les propos retenus révèlent l'intérêt manifesté pour l'enseignement reçu, le mot « intéressant » pouvant cependant signifier un investissement intellectuel aussi bien qu'une manière de passer le temps.

Les professeurs doivent par conséquent se donner les moyens de lever une difficulté importante, celle de la sanction non disciplinaire d'un enseignement marqué par sa dimension disciplinaire. L'alternative de la note ou de l'absence de note doit être rompue au bénéfice d'une représentation partagée, entre les élèves et les équipes pédagogiques, de l'enseignement dispensé et reçu, ainsi que de ses bénéfices.

À cette condition, la double exigence d'une forte tenue disciplinaire des éclairages philosophiques et interdisciplinaires, d'une part, et d'une appréciation partagée de ses effets, d'autre part, pourra être envisagée et étendue. Et il ne s'agira, alors, ni de sanctionner des connaissances acquises, ni de flatter de prétendues capacités des élèves à « penser par eux-mêmes ».

L'évaluation des enseignants

Pour les enseignants, un des intérêts majeurs du dispositif semble avoir résidé dans un rééquilibrage, en retour, des procédures d'évaluation de la discipline. De même, par conséquent, que les professeurs impliqués ne s'en sont pas tenu à l'évaluation quantitative du travail des élèves, de même les corps d'inspection ne doivent pas centrer leurs propres interventions sur

une « visite sanction » dans les classes, mais aider à la réussite d'une pratique interdisciplinaire de la philosophie.

Par ailleurs, les pratiques expérimentales antérieures au dispositif et, pour certaines, toujours mises en œuvre ne sont pas, du seul fait de leur défaut de validation, dénuées de sens. Toutefois, des enseignements régis par la spontanéité de leurs acteurs ou dans la méconnaissance des contraintes de l'institution entrent difficilement dans l'espace d'une offre de formation nationale engageant la responsabilité de cette dernière. Le rôle des corps d'inspection est à cet égard important, source d'une normativité qualitative des enseignements et d'une égalité entre les élèves.

L'évaluation de l'enseignement

L'organisation interdisciplinaire de l'enseignement philosophique n'est en rien étrangère à sa nature, le concours des disciplines dites d'accueil constituant une opportunité de pluralisation des voies d'accès à son champ propre.

Un ordre spécifique des raisons, une rhétorique particulière, une manière de poser des problèmes et de convoquer des savoirs, des traditions textuelles diverses constituent, dans leur ensemble, la singularité d'une approche philosophique de la réalité. Or cette approche est compatible avec les données de la réalité offerte par les autres disciplines enseignées.

L'ajustement disciplinaire de la philosophie et des enseignements d'accueil n'en est pas moins délicat. Le risque existe d'un éparpillement du regard philosophique sur des thèmes étrangers à la discipline. C'est pourquoi l'exigence intellectuelle liée à l'expérimentation d'éclairages philosophiques en amont de la terminale requiert une grande maîtrise des disciplines et un regard particulièrement critique vis-à-vis des enseignements dispensés.

Conclusion

Éclairés par des approches philosophiques, dans le temps même de leur construction disciplinaire et personnelle, les élèves acquièrent une première notion de la globalité de leurs savoirs et commencent à agencer divers champs de connaissance : la logique et l'informatique, les lettres et l'histoire des idées, etc. Avec l'aide du discours philosophique, ils s'approprient à nouveaux frais leurs savoirs et apprennent à les tenir à une heureuse distance critique.

Mais ce qui est en jeu, dans l'expérimentation, ne concerne pas seulement les apprentissages disciplinaires. Les éclairages philosophiques aident à appréhender la complexité de la réalité qui se construit sous les yeux des élèves et, tout à la fois, avec eux. Quel que soit leur niveau scolaire et quelle que soit la voie qu'ils ont choisie, ils peuvent être mis en situation d'observer en surplomb leur vie sociale et les valeurs qui la traversent, ainsi que les enjeux éthiques et cognitifs qu'elle enveloppe. Il s'avère qu'il y a donc quelque pertinence à user de la plasticité de la philosophie et à tirer parti

de son intérêt séculaire pour les savoirs positifs afin d'envisager les futures évolutions souhaitables des différentes voies du lycée.

Ainsi, appelée à être intégrée au bilan de la réforme du lycée en cours, l'évaluation de l'expérimentation d'éclairages philosophiques en amont de la classe terminale peut contribuer à ce bilan en apportant quelques éléments généraux de réflexion.

Préconisations

L'introduction d'éclairages philosophiques permet de mettre en lien les différents savoirs et les différents enseignements dispensés au lycée, d'en montrer la cohérence, de faire apparaître l'unité de sens des savoirs qui y sont dispensés.

Compte tenu du contexte nouveau créé par la volonté du ministre de l'Éducation nationale de dresser le bilan de la réforme en cours, on proposera de :

- reconduire et consolider un dispositif optionnel d'interventions philosophiques dans les classes en amont de la terminale ;
- préserver la dimension « projet » de cette introduction ;
- rappeler, en toutes circonstances, la nécessité d'un étroit rattachement de ces interventions au « cahier des charges » qu'évoque la circulaire du 3 mars 2011 ;
- raffermir les liens entre les professeurs impliqués et les corps d'inspection, voués à des activités d'accompagnement et de conseil.

Les supports d'enseignement

Le Plan de développement des usages du numérique à l'école (DUNE)

Les inspections générales de l'Éducation nationale ont été chargées de rendre compte des actions entreprises dans le cadre du Plan de développement des usages du numérique à l'école (plan DUNE)¹.

Cinq objectifs en constituaient les axes prioritaires :

- faciliter l'accès à des ressources numériques de qualité ;
- former et accompagner les enseignants pour l'usage du numérique ;
- généraliser les services numériques et les environnements numériques de travail (ENT) ;
- relancer le partenariat avec les collectivités territoriales ;
- former les élèves à un usage « responsable » des technologies de l'information et de la communication.

La mise en œuvre et la coordination du plan DUNE ont été le fait de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), sous-direction des programmes d'enseignement, de la formation des enseignants et du développement numérique (A3). Un premier appel à projets a été lancé auprès des académies et des dispositions ont été prises pour qu'un début de mise en œuvre du plan pût s'effectuer dès la rentrée 2011. Alors que les académies devaient entrer dans le dispositif en trois vagues successives, il a été décidé, à l'issue d'un second appel à projets, en novembre 2011, que deux vagues suffiraient à doter l'ensemble des académies et que celles qui n'avaient pas été retenues dans un premier temps se verraient attribuer un volume identique de moyens à celui dont avaient bénéficié les premières pour l'acquisition de ressources numériques.

Les inspecteurs généraux se sont efforcés d'apprécier la cohérence et la pertinence des modèles retenus pour la mise en œuvre du plan aux niveaux national et académique (organisation, communication, partenariats, procédures), cherchant à apprécier l'articulation du plan DUNE au projet numérique de l'académie, de l'établissement, de l'école ainsi que sa réception par les acteurs du terrain. Ils ont prêté une attention particulière à l'accompagnement des enseignants (animation et formation) et des élèves (apprentissage des usages responsables du numérique) et se sont efforcés de déterminer si les ressources numériques et l'usage que permettaient d'en faire les différents outils disponibles étaient de nature à faire évoluer les pratiques pédagogiques.

1. Rapport 2012-082, *Suivi de la mise en œuvre du plan de développement des usages du numérique à l'école*, IGEN-IGAENR, juillet 2012.

Un plan innovant, une mise en place difficile

La nécessité d'un plan ministériel pour le développement du numérique dans l'enseignement scolaire s'est imposée dès 2010. Les appréciations favorables portées par les collectivités locales et le système éducatif du premier degré sur le plan « École numérique rurale » (ENR) engageaient le ministère à prolonger cette dynamique en élargissant son périmètre au-delà du premier degré rural et en amplifiant sa portée. Les études de l'OCDE sur l'école française pointaient, quant à elles, un développement tardif du numérique pour les pratiques enseignantes et les apprentissages des élèves.

■ *Une situation complexe*

La conception initiale du plan DUNE a souffert d'un processus d'élaboration à la fois long et difficile, en raison, notamment, d'une réorganisation de la DGESCO, dont la sous-direction des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (SD-Tice) a été intégrée au sein de sa sous-direction A3¹, qui a également en charge la formation des enseignants et les programmes. Cette réorganisation des services a impliqué des réajustements stratégiques peu propices à l'élaboration concertée du plan. Par conséquent, bien des collectivités n'ont pas été associées au projet numérique de l'académie.

Par ailleurs, la problématique de la formation des enseignants aux usages du numérique et de l'animation du dispositif était naturellement associée à celle du développement des usages et de l'accès aux ressources. Elle rejoignait la volonté de redynamiser les partenariats avec les collectivités, mais aussi de conforter le développement des ENT et de l'éducation à un usage responsable des Tice.

Enfin, l'ambition multipolaire du plan DUNE exigeait un investissement de l'État à la hauteur des contributions attendues des partenaires. Or, en raison des contraintes budgétaires, les sommes programmées initialement sur les trois exercices 2011-2013 ont dû être plafonnées à 30 millions d'euros (huit en 2011, dix en 2012 et douze en 2013). Lors du premier appel à projets, le ministère a même dû concentrer l'essentiel des financements sur un premier axe (l'attribution de chèques ressources aux établissements et aux écoles) et procéder, de surcroît, à leur étalement sélectif, dans le temps, par tiers successifs d'académies bénéficiaires. De ce fait, les autres axes devaient, au moins dans la première phase du plan, être assumés par les académies et leurs partenaires (les collectivités territoriales), par le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et par les services du ministère, dans le cadre de leurs missions courantes (notamment pour la mise en place de portails nationaux de mise à disposition des ressources).

1. Sous-direction des programmes d'enseignement, de la formation des enseignants et du développement numérique.

À un moment où, d'une manière générale, les dotations académiques pour les plans de formation et les indemnités ou les décharges pour activité de formation se trouvaient elles-mêmes de plus en plus contraintes, cette restriction a été particulièrement dommageable pour le second axe du plan visant « la formation et l'accompagnement des enseignants dans les établissements scolaires pour la prise en compte du numérique dans leur pédagogie ».

À défaut, donc, de mettre en place des mesures radicalement nouvelles, le plan DUNE aura eu pour fonction essentielle de conjuguer des politiques ou des actions déjà entreprises et de renforcer certains partenariats. Au-delà de cette impulsion nationale, confiance était faite aux académies et aux collectivités territoriales pour mettre en œuvre, en fonction des réalités locales, les composantes diverses d'une même stratégie de développement des usages.

■ *Redynamiser l'existant*

L'opération a, dans son ensemble, été servie par une claire distribution des responsabilités : une impulsion politique ministérielle, une maîtrise d'ouvrage assurée par la sous-direction A3 de la DGESCO, une délégation de maîtrise d'ouvrage aux académies, en partenariat avec les collectivités, et une maîtrise d'œuvre technique confiée à un opérateur, le CNDP. Ce dernier était chargé du « catalogue chèque ressources » (CCR) et de la gestion opérationnelle de ce dispositif, ainsi que de l'élaboration du portail « Internet responsable ».

Un comité de pilotage bipartite et un comité technique opérationnel ont, par ailleurs, été installés, au mois de mars, pour l'élaboration du dispositif chèque ressources et celle du CCR.

Ces moyens mobilisés, le plan DUNE s'est développé en deux phases.

Au printemps 2011

Dans une première phase, l'appel à projets du 9 février 2011, adressé aux recteurs, a fait référence au plan numérique annoncé par le ministre le 25 novembre 2010, mais sans en préciser les attendus, la notion même de « projet numérique global » de l'académie n'étant pas clairement explicitée. Le flou entourant la nature des projets sollicités et les critères de sélection afférents, de fortes contraintes de calendrier (recueil des candidatures fin avril) et la priorité donnée aux ENT n'ont dès lors pas été sans conséquence sur la rédaction des projets. Par ailleurs, on a privilégié les infrastructures et les équipements sans relation précise aux usages effectifs et en s'adossant parfois à une simple lettre d'intention de la collectivité pour garantie de la réalisation technique du projet.

Le ministère a mis en place une procédure de sélection des académies par tiers, au vu de la qualité de la réponse fournie et de l'intérêt du projet présenté. Sans visée expérimentale, cette procédure est apparue négativement comme une mise en concurrence des académies. En outre, les moyens attribués dans la première phase n'ont concerné que la mise à disposition

des ressources numériques, selon une clé de répartition entre les académies (au *pro rata* des effectifs) qui ne semblait pas tenir compte de la spécificité des projets présentés.

À l'automne 2011

La deuxième phase a été lancée le 18 novembre 2011 et les réponses à l'appel à projets étaient attendues pour la fin du mois de janvier 2012, afin que les « ressources numériques » fussent disponibles dans les établissements dès la rentrée 2012. Presque identique à celui de la première phase, le texte de l'appel à projets faisait cependant référence au « développement des usages pédagogiques ». Les deux principales caractéristiques de cette deuxième phase consistaient dans la mise en place d'un important volet formation pour l'ensemble des académies, doté de 4 millions d'euros, et dans la poursuite du déploiement du mécanisme de mise à disposition des ressources numériques pour les dix-sept académies qui n'avaient pas été retenues la première année, pour un montant de 8 millions d'euros – la logique de la couverture progressive du territoire en trois vagues successives réparties sur trois années étant donc abandonnée au profit d'un déploiement sur deux exercices budgétaires pour un total de 20 millions d'euros.

Ressources et formation

La faiblesse des usages est moins imputable aux équipements qu'à l'ensemble des problématiques liées aux ressources numériques : méconnaissance des ressources disponibles, difficultés d'accès à ces ressources, hétérogénéité et diversité didactiques et pédagogiques, faiblesse des crédits dédiés et absence de modèle économique susceptible d'assurer la viabilité du marché de la production.

■ *Le référencement des ressources*

Le premier axe stratégique du plan DUNE avait pour ambition d'apporter un début de réponse à ces problèmes, notamment en développant un portail national de référencement normalisé des ressources numériques pédagogiques et en dotant les établissements et les écoles d'un droit de tirage permettant d'opérer des commandes sur un CCR. L'objectif de faire figurer pour l'essentiel au catalogue des produits nouveaux ou des produits édités ou mis à jour depuis 2005 pouvait être propre à stimuler l'innovation et à encourager le renouvellement des gammes de produits numériques.

La mise en œuvre de cet axe stratégique s'est faite tardivement. Il en résulta un infléchissement du projet initial et un retard important dans la mise à disposition et dans l'entrée en fonctionnement du dispositif : ouverture discrète fin novembre 2011, premières commandes significatives fin janvier ou début février 2012. Or en outre, opposés à la création sous l'égide du CNDP d'une plateforme de distribution unique des ressources numériques en direction des établissements scolaires, les éditeurs ont imaginé une configuration

du dispositif s'éloignant, sur un certain nombre de points, du projet initial. L'entrée dans le catalogue de référencement devant se faire par éditeur et non par discipline ou par niveau, les recherches des enseignants devenaient compliquées ; les notices de présentation des ressources étaient minimales et aucune appréciation ne pouvait y être intégrée par les enseignants ou les corps d'inspection.

L'élaboration du catalogue a, quant à elle, été prise en charge par un comité technique comportant des acteurs multiples (CNDP/représentants des plates-formes KNE et CNS¹ et du GEDEM/DGESCO). D'une part, la quasi-totalité des notices du premier degré figurant au catalogue ENR ont été reprises dans le CCR ; d'autre part, les nouvelles notices ont été élaborées par les éditeurs, les producteurs ou les distributeurs, puis transmises pour validation aux experts de la DGESCO qui ont vérifié leur recevabilité, non pas sur des critères de qualité, mais sur des critères techniques ou formels définis en amont (date d'édition, nature du produit, adaptation aux programmes, compatibilité technique, etc.).

Parallèlement, des portails de référencement des ressources par discipline ont été mis en place, une disjonction s'étant opérée entre le portail de référencement de ressources commerciales (CCR) et le projet plus global de portails disciplinaires recensant tous les types de ressources numériques offertes aux enseignants. Le projet d'un véritable « portail disciplinaire de l'enseignant », mené en collaboration avec l'inspection générale pour la conception et la maîtrise d'ouvrage, et le CNDP pour la maîtrise d'œuvre technique, chemine aujourd'hui à son propre rythme, indépendamment du catalogue CCR. Mais l'avancement de ce travail se heurte à de délicats problèmes de disponibilité des ressources humaines, notamment en matière d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et en matière de maîtrise d'œuvre. Aussi, compte tenu de l'ensemble des disciplines qui devront être intégrées à ce portail et du rythme d'avancement des travaux, l'achèvement de ce dispositif important du plan DUNE ne sera sans doute pas réalisé avant plusieurs années.

■ *L'animation du dispositif*

L'offre de ressources numériques ne peut produire des effets sur le développement des usages que si elle est relayée par un accompagnement adéquat et par des mesures diverses d'encouragement au changement des pratiques. Quant à l'animation du dispositif, il doit reposer sur les conseillers Tice des recteurs et leurs équipes académiques ou départementales et sur les CRDP (et les CDDP et antennes).

À travers le plan DUNE, le ministère, comme dans l'expérimentation « manuels numériques », a choisi de mettre la généralisation des services numériques et des ENT au centre des projets numériques. Les collectivités

1. KNE (Kiosque numérique de l'éducation) et CNS (Canal numérique des savoirs) sont les deux groupements d'éditeurs de ressources numériques qui rassemblent la grande majorité des éditeurs.

ont donc naturellement été portées à espérer un retour sur investissement qui se traduit par une évolution des pratiques d'enseignement et une amélioration de la performance scolaire. Elles ont donc exigé de l'État un investissement équivalent en matière de formation ou, plus généralement, de conduite du changement.

S'ils ont souscrit à la politique de généralisation des ENT, les représentants nationaux des collectivités se sont néanmoins interrogés sur quatre points : la multiplicité des solutions techniques¹ et leur imparfaite interopérabilité ; l'exploitation insuffisante des possibilités de mise en réseau d'écoles et d'établissements ; l'accroissement inévitable de la charge en matière de maintenance et d'assistance ; l'investissement de l'État, jugé insuffisant, pour la formation des personnels et l'accompagnement des usages pédagogiques.

La formation des enseignants

Dans ce contexte, la principale innovation du plan aura résidé dans la mise en place de « professeurs référents pour les usages pédagogiques du numérique » dans chaque établissement. Cette fonction nouvelle, tout à fait essentielle pour la généralisation des usages pédagogiques, a été associée à une « indemnité pour fonction d'intérêt collectif » (Ific), exclusive de toute autre rémunération ou décharge pour la même mission. À la différence des « personnes ressources Tice » existant déjà dans les lycées et les collèges, et assumant des fonctions techniques (assistance, maintenance) ou assurant l'administration du réseau, les référents numériques ont reçu une mission de conseil, d'animation et de formation pédagogique. Ils doivent eux-mêmes être formés (par les CRDP et les missions Tice) et devenir à leur tour animateurs, formateurs et conseillers du chef d'établissement pour les projets numériques. En revanche, l'absence de formation spécifique des enseignants aura constitué la principale faiblesse de la première phase du plan DUNE. La maîtrise d'œuvre de cet outil a donc été confiée au CNDP, qui travaille avec le CNED et l'Esen, et l'on a fait confiance aux recteurs pour intégrer dans leurs plans de formation des actions d'accompagnement du plan DUNE.

C'est en réalité pour la deuxième phase que la formation des enseignants est devenue une priorité. Un financement spécifique de quatre millions d'euros a effectivement été débloqué fin mai 2012 et a fait l'objet d'une répartition dans les académies au *pro rata* des effectifs d'élèves. Il a été demandé aux académies de confier principalement ces formations aux nouveaux « référents pour les usages pédagogiques du numérique » et de les organiser pour l'essentiel dans les établissements et les circonscriptions (« sur site »).

1. Vingt-trois solutions différentes d'ENT sont, à l'heure actuelle, implantées dans le système scolaire (dans moins du tiers de l'ensemble des établissements).

L'enjeu des usages responsables

Souvent considérée comme mineure, la formation aux usages responsables, cinquième axe du plan DUNE, représente pourtant un enjeu considérable. Non seulement, en effet, cet axe concerne la formation de plus de 12 millions d'élèves, mais il porte en outre sur une maîtrise du numérique et sur des responsabilités qui constituent une problématique complexe. Car il ne concerne pas simplement les questions des « dangers de l'Internet », de la protection de la vie privée ou de l'éducation aux droits et aux devoirs liés aux usages des technologies de l'information et de la communication (Tic). Il traite de la question plus fondamentale de l'acquisition des références de base permettant une approche critique de l'information, de ses critères de discrimination et de validation, de la maîtrise des nouvelles logiques de contiguïté des savoirs.

Fréquemment dénommée enseignement de la *littératie*, la formation aux usages responsables du numérique a longtemps été trop largement déléguée à des acteurs spécifiques : les professeurs documentalistes et le Centre de liaison de l'enseignement et des médias de l'information (Clemi). Parmi eux, au premier chef, le lancement d'un portail « Internet responsable » a eu pour ambition de balayer l'ensemble de la problématique sur trois axes majeurs : la protection des mineurs, la protection des droits d'auteur et la protection de la vie privée. L'élaboration en a été plus lente que prévu, même si, pour respecter la date d'ouverture fixée, le travail a été mené au cours des vacances scolaires d'été 2011, sans réunion des groupes de réflexion. Le site a donc pu ouvrir à l'automne 2011 sur le portail Eduscol. Au-delà de quelques dysfonctionnements auxquels il a été remédié, son défaut majeur aura sans doute été qu'il est resté destiné, dans sa forme, son organisation et ses objectifs, aux cadres de l'éducation, aux juristes et aux enseignants, et qu'il n'a pas directement touché les élèves et leurs parents. Par ailleurs, le plan prévoyait une importante révision des référentiels de compétences du B2i « écoles » et du B2i « collèges », afin de mieux prendre en compte les pratiques numériques des élèves et de mieux accompagner leur formation civique.

Les académies ont, dans l'ensemble, relayé ce dispositif, quoiqu'avec des moyens restés insuffisants pour sensibiliser véritablement les élèves. Certes, il y eut la validation des items du B2i, la signature, par les élèves et les enseignants, d'une charte sur le bon usage des Tic, des conférences d'information, des interventions des correspondants « informatique et liberté ». Mais, peu d'actions ont directement visé le public des parents et l'on a constaté, de plus, que le problème des réseaux sociaux n'a pas été abordé sans ambiguïté. Les mises en garde ou les interdictions sont généralement restées sans effet sur leur usage hors de l'établissement et au domicile. À cet égard, plusieurs académies réfléchissent encore à une déclinaison du portail et à son adaptation pour d'autres publics.

La problématique de l'usage responsable du numérique par les élèves doit donc encore, pour garantir une efficacité accrue, faire l'objet d'un travail

d'approfondissement, de coordination, d'harmonisation et d'élargissement au niveau national.

Une mise en œuvre difficile, inégale et tardive

Une fois les appels à projets lancés, l'impulsion initiale pour y répondre est venue, en général, des recteurs, soucieux de voir les efforts de leur académie en matière de numérique reconnus et soutenus, et attentifs, par ailleurs, au dialogue entretenu en ce domaine, avec les collectivités. Par la suite, c'est plutôt l'implication du conseiller Tice qui a été déterminante, car il s'est trouvé en première ligne pour coordonner l'élaboration du projet académique. Tâche complexe et difficile, notamment en raison de l'imprécision de l'appel à projets (objectifs et critères), de l'incertitude concernant la sélection du dossier académique et des incertitudes sur le maintien des dotations et sur le financement du plan.

■ *La gouvernance académique du plan*

La mobilisation des personnels au sein de l'académie, tant pour élaborer le projet que pour le mettre en œuvre, fut variable d'une académie à l'autre. Les missions académiques Tice (Matice), les délégations académiques (Datice) ou les centres académiques (Catice) ont apporté une contribution généralement décisive en matière de suivi technique des outils et de suivi pédagogique des usages. En revanche, l'implication des IA-IPR et des IEN ET/EG a varié d'une académie à l'autre, leur association à la rédaction du projet pour le second degré n'ayant pas été systématique. Leur intervention en matière de formation et de conseil pour le développement des usages et l'utilisation des ressources numériques ne l'a pas été pas non plus. Parfois, un des IEN-Tice a pu être responsable de la problématique « premier degré » auprès du conseiller auprès du recteur, chargé des Tice (CTICE) pour l'ensemble des départements. Cette mise à l'écart des experts pédagogues a pu avoir des conséquences sur l'animation du dispositif. Deux acteurs particuliers ont joué un rôle variable et parfois insuffisamment cadré dans l'élaboration et la réalisation du projet, à savoir, d'une part, le Centre régional de documentation pédagogique (CRDP) et son réseau de centres départementaux de documentation pédagogique (CDDP) (actifs pour le plan « école numérique rurale » ENR), dont le rôle est souvent resté mal défini au niveau de la formation, de la découverte des ressources et de l'encouragement aux nouvelles pratiques pédagogiques; d'autre part, le Clemi, qui a revendiqué, dans certains cas, la prise en charge de la problématique « éducation citoyenne » et « usage responsable ».

La gouvernance du projet, en académie, s'est parfois appuyée sur un comité de pilotage académique, relayé au besoin par des comités départementaux. Cependant, ces derniers n'ont pas systématiquement associé les représentants des collectivités territoriales. Ils se sont concentrés sur le montage du dispositif « chèque ressources » et sur le choix des établissements et des écoles à doter, et ils ont conservé une fonction d'information

principalement « descendante ». La qualité de l'information a, en fait, beaucoup dépendu de l'investissement personnel du chef d'établissement, de l'action et du charisme d'une ou de plusieurs personnes ressources Tice, de l'existence d'un conseil pédagogique, réuni autour des problématiques Tice, du niveau et de la nature des équipements de l'établissement ou de l'école et, enfin, de l'inclusion ou non de l'établissement ou de l'école dans un réseau interétablissements ou interécoles (« ENT métropolitain » permettant une mutualisation de l'information).

■ *Le dispositif « chèque ressource »*

L'attribution des chèques ressources aux établissements a été strictement encadrée par la DGESCO et s'est faite, au niveau académique, selon le nombre total d'établissements ou d'écoles et d'élèves scolarisés, puis selon la nature des établissements et leur taille. Les IEN-Tice et les IEN de circonscription ont souvent choisi d'exclure les écoles ayant bénéficié du plan ENR et de privilégier les communes qui avaient fait un important effort en matière d'équipement numérique. Mais, dans la plupart des cas, les proportions *indicatives* d'EPLÉ ou d'écoles à doter (80 % et 10 %) ont été considérées comme *normatives*, en conséquence de quoi, 20 % des établissements et 90 % des écoles ont été exclus. L'imprécision des « règles du jeu » et la variété des interprétations académiques ont donc été à la fois cause de disparité territoriale et, parfois, de sentiments de frustration développés localement par les « exclus ».

Une ergonomie mal adaptée

L'ensemble du catalogue a été accessible sur Eduscol à partir de fin novembre. D'une manière générale, le catalogue incite à choisir des produits déjà connus ou des manuels dont on utilise par ailleurs la version imprimée.

Représentant 60 % de l'offre, les manuels numériques – généralement des manuels numérisés plus ou moins enrichis – ont révélé une réelle fragilité du CCR. En effet, à de très rares exceptions près, les enseignants rencontrés situaient leurs besoins en matière de ressources numériques hors du champ trop contraint, trop balisé et souvent trop coûteux du manuel numérique. Ils disaient vouloir construire, articuler et partager avec leurs élèves des ressources diverses puisées à plusieurs sources. Les premières commandes passées ont ainsi reflété cette attitude réservée à l'égard des manuels numériques ou numérisés. En effet, en dépit du déséquilibre de l'offre au profit des manuels numériques, les produits multimédias pédagogiques (très majoritairement sous forme de support matériel : DVD, CD, etc.) ont constitué 74,2 % des acquisitions pour 31,6 % de l'offre. L'inadéquation entre l'offre et la demande, le manque d'information et d'accompagnement des choix semblent avoir abouti, soit à une sous-consommation des crédits, soit à une consommation « formelle » et sans effet déterminant sur l'usage pédagogique effectif. En tout état de cause, la sous-utilisation des crédits disponibles et le retard pris dans l'acquisition des ressources ont bien assez

manifesté l'incompréhension des communautés éducatives par rapport à un ensemble de propositions difficilement lisibles et dont l'utilité pédagogique n'est pas apparue clairement.

Un accompagnement insuffisant

Informés tardivement de la nature de l'opération, voire des conditions précises de sa réalisation – à de nombreuses occasions, c'est la mission elle-même qui s'est trouvée en situation de devoir informer les équipes pédagogiques des différentes mesures proposées par le plan DUNE – les établissements ont réagi avec circonspection.

Des présentations des ressources ont été effectuées à l'échelon départemental par les principaux éditeurs, leurs délégués animant des démonstrations et des stands afin de répondre aux questions des établissements présents. Si les IA-IPR référents de bassin ont parfois été requis pour assurer la présence de l'institution, ils n'ont pas pu prendre part au débat sur la validité ou sur l'utilité des différentes ressources proposées et en ont conçu une certaine amertume. L'accompagnement pour le choix des ressources s'est ainsi plus souvent traduit par des réunions d'information que par une activité de conseil effectif, en raison des soupçons de partialité formulés par les éditeurs scolaires lors de l'opération ENR et d'une longue tradition de non-intervention sur le choix des manuels scolaires. Les chefs d'établissements (pas toujours mobilisés) ou les référents numériques ont eu la charge de relayer l'information auprès des enseignants, mais sans que les conseils pédagogiques, les conseils d'enseignement ou les conseils des maîtres se saisissent systématiquement de cette problématique et y consacrent des réunions en nombre suffisant.

■ *La formation aux usages*

Selon le plan DUNE, « un vaste plan de formation au numérique des enseignants » devait être décliné selon trois axes : le développement des formations disciplinaires utilisant les Tice, la formation aux Tice dans le cadre des établissements et le développement des formations en ligne. Mais, pour ce qui concerne l'accompagnement, l'encouragement au changement des pratiques, la formation, dont la mise en œuvre a été, pour l'essentiel, déléguée aux académies, le temps, les ressources humaines et les financements semblent, dans la plupart des cas, avoir manqué¹.

Des acteurs multiples

La formation aux outils et aux ressources numériques a rarement été intégrée dans une perspective plus large de conduite du changement des pratiques d'enseignement, qui impliquerait d'autres mesures, notamment managériales. Le rôle des corps d'inspection peut, à cet égard, être essentiel pour les encourager.

1. Il en va de même pour ce qui concerne la mise en place de dispositifs de maintenance au service des utilisateurs.

Les formations le plus couramment mises en place visaient la maîtrise technique des outils et, notamment, celle du tableau blanc interactif (TBI). Elles répondaient à une demande forte des enseignants, soucieux de ne pas être pris au dépourvu devant leurs élèves, en général plus habiles qu'eux dans le maniement des outils numériques. La mission des inspections générales a cru utile qu'il fût recommandé aux recteurs de privilégier la formation des formateurs ou des animateurs du dispositif DUNE : les corps d'inspection, les chefs d'établissement, les chefs de travaux pour les lycées technologiques et professionnels, et surtout les professeurs référents, y compris, et peut-être surtout, lorsqu'ils ont été recrutés parmi les « personnes ressources Tice ». Les CRDP ont été, quant à eux, sollicités pour la rédaction du projet académique répondant à l'appel d'offres, notamment pour ce qui concernait les ressources et l'accompagnement. Le CNDP et ses centres régionaux étant eux-mêmes éditeurs, il leur a été demandé par l'administration centrale de ne pas s'immiscer dans les choix des produits du CCR. Ces établissements n'ont donc pas pris part à l'aide au choix des ressources par les acteurs pédagogiques. Les lenteurs et les attermoissements observés dans les EPLE auraient en effet certainement pu être évités par un recours régulier au savoir-faire des CRDP et des CDDP en matière d'accompagnement aux usages des ressources pédagogiques.

Les espaces numériques de travail

L'annexe 2 de l'appel à projets faisait de l'existence d'un espace numérique de travail (ENT) une condition essentielle de l'éligibilité de l'académie et « généraliser les services numériques, et les ENT » constituait l'axe 3 du plan DUNE. Enfin, des expérimentations sur des outils légers (tablettes tactiles) utilisant des applications manipulables par les enseignants ont donné des résultats intéressants. Ils sont en effet évolutifs, moins coûteux et plus respectueux de la liberté pédagogique de l'enseignant. Comme, en outre, l'offre d'applications légères (*apps*) adaptées au domaine pédagogique est croissante et que les évolutions des réseaux immatériels (*cloud computing*) modifient en profondeur les pratiques de stockage, de diffusion et d'échange, on est conduit à s'interroger sur le concept même d'ENT et sur sa pérennité. Il s'agit certainement d'un outil important pour le travail collaboratif, la communication, l'évaluation, le suivi, le partage dans le cadre d'une communauté scolaire élargie, mais aussi d'un vecteur mal adapté à l'usage, en classe, en internat ou au domicile, des ressources numériques fournies aujourd'hui par les éditeurs. D'une part, les contraintes imposées par ces derniers, notamment l'utilisation en ligne des manuels scolaires, et, d'autre part, les conditions techniques de fonctionnement des ENT constituent des obstacles sérieux à la généralisation de leur usage.

■ *Les pratiques pédagogiques*

L'incidence réelle du plan DUNE sur les pratiques pédagogiques aura été presque inexistante, d'une part, parce que les sommes attribuées

pour l'acquisition de ressources numériques ont été généralement faibles¹ et, d'autre part, parce que les équipes pédagogiques rencontrées semblent n'avoir jamais engagé de réflexion sur l'usage des outils numériques. Les séquences observées dans des classes ont donc fait apparaître une grande diversité de situations et d'usages, mais aussi des constantes dans les attitudes des enseignants et dans les attentes exprimées.

Un développement très inégal des usages

Au niveau de l'école primaire, les observations montrent essentiellement quatre tendances : un changement de modèle d'intégration des Tice dans les pratiques pédagogiques ; l'affirmation du *leadership* des collectivités territoriales pour toute évolution de l'équipement ; une interrogation forte sur les besoins en matière de ressources pédagogiques ; une sensibilisation aux usages responsables de l'Internet insuffisamment engagée. La qualité des usages observés et de la réflexion pédagogique associée s'est révélée très variable, excellente en plusieurs endroits, plus souvent grâce qu'à la créativité des maîtres qu'aux performances techniques des outils ou des produits. D'ailleurs, les séances qui ont été observées n'étaient pas nécessairement liées au plan DUNE, mais pouvaient relever des initiatives du rectorat.

Dans le premier degré, on remarque trop souvent que les conseillers pédagogiques de circonscription ne sont pas associés au développement des Tice, laissant ce dossier aux animateurs informatiques locaux, eux-mêmes relativement démunis. Effectivement, c'est l'ENT qui est fréquemment utilisé pour accéder aux différentes applications disponibles, non sans difficultés, les connecteurs des éditeurs privés pouvant être défectueux. Aussi, assurément, en lycée professionnel, l'implication des équipes pédagogiques dans l'usage du numérique peut-être tout à fait remarquable – les usages traditionnels du numérique à vocation professionnelle se poursuivant indépendamment du plan DUNE – mais, en revanche, dans l'enseignement général, les usages et les évolutions pédagogiques demeurent très limités.

Les choix des enseignants

Les enseignants rencontrés ont affirmé leur volonté de construire leurs cours en utilisant, selon les besoins de l'entraînement des élèves, des ressources granulaires pouvant être disposées de manière graduelle pour des explications, des démonstrations ou des activités : animations, exercices interactifs, vidéos, sites Web, bases de documents audio ou vidéo, bases de données pour la recherche, etc. Cette ambition impliquerait des possibilités d'extraction de certaines ressources, des utilisations multipostes, un niveau de granularité adapté, une interactivité effective, une manipulation aisée, une conservation des traces.

Les choix des enseignants se sont dès lors plus souvent portés sur des ressources libres ou gratuites que sur des produits « fermés », didactisés,

1. Fin mai 2011, le montant du « panier moyen » par école ou établissement et par commande était d'à peine 500 euros.

attachés à un poste, et dont l'utilisation en classe pouvait poser d'importants problèmes de connexion. L'offre du CCR est à cet égard apparue, le plus souvent, décevante et inadéquate, mais des solutions collaboratives lui faisaient déjà concurrence (*Sésamaths* ou *Livrescolaire*). Aussi, face à la rigidité des contraintes informatiques liées à un accès aux manuels numériques par l'intermédiaire de l'ENT, des solutions mobiles ont été mises en œuvre par les collectivités, qui ont instantanément intégré cette dimension dans leur réflexion et dans les décisions d'équipement (baladeurs numériques en langues vivantes, par exemple).

Conclusion

Tant par sa conception que par les modalités de sa mise en œuvre partenariale, le plan DUNE de 2010 était destiné à imprimer une dynamique nouvelle au développement des usages du numérique. Il a pu jouer, à cet égard, un rôle de « levier » pour les équipes académiques impliquées dans le développement des Tice et pour une partie des corps d'inspection, en réorientant leur attention vers les usages et les ressources là où la priorité était trop souvent donnée aux infrastructures et aux équipements.

Cependant, la procédure d'appel à projets, tant pour la première phase que pour la seconde, n'a pas paru appropriée à la finalité du plan et a fortement contribué à en retarder les effets, notamment la mise à disposition de ressources numérique regroupées dans un catalogue général géré par le CNDP.

Mais la mise en œuvre du plan a souffert de bien d'autres dysfonctionnements : absence de concertation en amont avec les collectivités territoriales, tant au plan national avec les associations qui les représentent, que dans les académies ; imprécision du cadrage initial ; faiblesse des moyens humains affectés au plan national. La dotation financière globale attribuée n'était pas non plus à la mesure des ambitions du plan. Son articulation à la politique des ENT a, sans doute, démobilisé certains acteurs. L'absence, dans la première phase, de dispositif organisé de formation a été vivement critiquée. Enfin, pour le portail « Internet responsable », le principal acteur, l'élève lui-même, et sa famille semblent avoir été oubliés.

Il ressort de ces constats que la pratique enseignante devra, à l'avenir, devenir le cœur de cible de tout plan numérique. Au centre du dispositif, des référents numériques devront être formés, les enseignants devront être mis en réseau et formés à une utilisation pédagogique autonome des outils didactiques disponibles. Les corps d'inspection devront en conséquence être eux-mêmes mobilisés et formés, et l'on devra tenir compte du fait que les enseignants privilégient des outils ouverts, modulables, interactifs et évolutifs.

Préconisations

- Recentrer clairement le plan sur le développement des usages pédagogiques.
- Faire de la sensibilisation et de la formation des acteurs une priorité.
- Achever dans les meilleurs délais la mise en ligne des portails nationaux de référencement des ressources pour toutes les disciplines.
- Affermir le rôle des professeurs référents pour les usages pédagogiques du numérique et encourager leur collaboration avec les professeurs documentalistes.
- Encourager la constitution de groupements d'achats pour les ressources numériques, la négociation de licences collectives et favoriser la simplification des procédures d'acquisition.
- Mettre en place un dispositif d'info-médiation permettant aux utilisateurs de faire connaître leur appréciation sur chacun de produits proposés.

Le plan « Un collégien, un ordinateur portable » dans le département des Landes

Le rapport ¹ sur le plan « Un collégien, un ordinateur portable » répondait à une demande du président du conseil général du département des Landes qui, après avoir pris connaissance du rapport de l'IGEN de novembre 2011 sur l'opération Ordicollège en Corrèze, souhaitait bénéficier de recommandations susceptibles d'orienter la politique départementale dans ce domaine.

Présentation de l'opération

L'opération « Un collégien, un ordinateur portable » est née, à l'initiative du conseil général des Landes, en 2001 et a été généralisée à l'ensemble des classes de 3^e des collèges publics du département en 2002, avec le câblage des établissements et le prêt de 4 200 ordinateurs portables aux élèves et aux enseignants. En mai 2004, le premier colloque Landes Interactives « Un collégien, un ordinateur portable, vers un nouvel espace numérique éducatif » a permis la définition des axes prioritaires de l'opération : l'enseignement des langues vivantes et la maîtrise de l'oral, l'usage des ressources multimédia, notamment en sciences, le travail personnel de l'élève, l'éducation à l'information. En 2005, l'opération fut étendue aux classes de 4^e. Depuis 2007, les professeurs disposèrent de TBI et de visualiseurs leur permettant de projeter des pages de manière interactive, et ceci dans toutes les salles de cours.

Le choix innovant d'équiper individuellement les élèves s'est imposé pour un double objectif, à la fois pédagogique (favoriser l'activité de l'élève dans et hors la classe) et citoyen (réduire la fracture numérique source d'inégalités scolaires). Il a tout d'abord permis aux élèves de se familiariser avec

1. Rapport n° 2012-148, *Le plan « Un collégien, un ordinateur portable » dans le département des Landes*, IGEN, décembre 2012.

les équipements informatiques, puis d'acquérir des compétences actives dans le maniement des différents outils. Les objectifs du B2i du niveau collège étaient ainsi très largement atteints.

Afin de faciliter l'utilisation active par les enseignants et par les élèves, les ordinateurs ont été dotés, en plusieurs étapes, des ressources logicielles et pédagogiques nécessaires. À la rentrée 2012, plus de 120 logiciels (outils bureautiques, manuels numériques, ressources disciplinaires, animations scientifiques, usuels, etc.) ont été installés sur les ordinateurs portables.

S'agissant du pilotage, l'opération a fait l'objet d'une attention régulière et partagée lors de la phase de démarrage, mais les réunions du comité de pilotage paritaire (État et conseil général) ont peu à peu perdu de leur dynamisme pour se concentrer sur des questions techniques. Les documents disponibles n'ont pas permis un examen précis de la manière dont étaient prises les décisions. L'impression a cependant dominé que, sans la permanence d'un comité constructif, le conseil général «prenait la main» et pilotait – sur les questions relatives aux équipements et aux ressources – d'une façon plutôt solitaire.

Le 12 décembre 2011 a été signée une convention quadriennale entre le recteur de l'académie et le président du conseil général des Landes. Elle définissait les engagements des deux parties et visait à donner de la cohérence à leur action. Depuis, le dialogue entre l'académie et le conseil général s'est notablement infléchi. Le pilotage commun fait désormais partie des priorités de l'administration rectorale. Le comité de pilotage, qui a fait l'objet d'un profond renouvellement de ses membres, a repris une activité régulière, secondé par des comités pédagogiques.

Depuis son origine, le coût de l'opération est estimé par le conseil général à 52 millions d'euros.

Les convergences entre l'opération et les orientations nationales

■ *Le plan de rénovation de l'enseignement des langues vivantes : un élément clé du développement des usages*

Le plan de rénovation de l'enseignement des langues (*BOEN*, n° 23, du 8 juin 2006) a marqué une étape importante dans les usages de l'ordinateur de l'élève dans les collèges landais. Alors qu'apparaissait dans les programmes l'exigence d'enseigner et d'évaluer la production orale, les professeurs de langue ont compris que l'ordinateur portable des élèves offrait la possibilité d'individualiser l'écoute et de déconnecter la production orale de l'espace collectif de la classe. Il est devenu possible d'écouter, à son rythme, des séquences orales à la maison, en amont du cours, et de le réécouter en aval. Les élèves peuvent désormais enregistrer leur production orale et la préserver des moqueries de leur camarade. La mission a pu constater que les professeurs de langues des collèges landais sont aujourd'hui majoritairement

plus habiles que les professeurs des autres départements de l'académie dans l'usage de l'outil numérique.

■ *Le développement des espaces numériques de travail (ENT)*

Quoiqu'une politique de développement des ENT ait été mise en œuvre dès 2003, l'ENT de l'académie de Bordeaux, nommé Argos, est rarement utilisé à des fins pédagogiques dans les collèges landais. En effet, les nombreuses ressources pédagogiques installées sur les ordinateurs des élèves dispensent de la nécessité d'accéder à celles qui sont présentes sur Argos. Pourtant, l'ENT académique a son utilité. Selon les informations fournies par le conseiller Tice de l'académie (Catic), les collèges ont recours à Argos (ou à l'une de ses briques Ilias) pour utiliser certains outils de management pédagogique (GIBII, outil de suivi pour la gestion du B2i, Gepi¹, pour le cahier de textes ou encore Sacoche, pour le suivi d'acquisition des compétences).

■ *L'éducation à l'information : un objectif majeur*

L'éducation à l'information constitue une des priorités académiques assignées au plan depuis 2004. Presque dix ans après, et alors que les moyens d'accès à l'information se sont considérablement développés, l'objectif n'est pas atteint dans le département. Si la mission a pu rencontrer quelques équipes très sensibles à cette dimension de la formation des élèves, dans la grande majorité des collèges, l'éducation à l'information est restée marginale. Elle a été le plus souvent réduite à des démarches de sensibilisation aux risques de l'Internet. Ces dernières ont visé à sensibiliser aux usages « dangereux » et, surtout, à l'utilisation des réseaux sociaux. Pour éviter les usages dits « nocifs » évoqués lors des actions de prévention, ou instruits par « la rumeur », quelques parents ont prononcé, contrairement aux principes établis, une interdiction d'ordinateur à la maison et font de l'équipe vie scolaire (ou de l'équipe de direction) le garant de cette interdiction : l'ordinateur, alors, ne quittait pas le collège et l'élève le récupérait « en cas de besoin » dans les locaux de la vie scolaire.

Des usages divers et inégaux

■ *Les usages en classe*

La grande majorité des professeurs, dans toutes les disciplines, utilisent les outils et les ressources numériques mis à leur disposition, mais à des degrés divers. Les arts plastiques tirent remarquablement parti des logiciels fournis. Les relations entre professeur et élèves se modifient : les élèves expliquent parfois au professeur comment procéder et souvent se conseillent entre eux sans en référer à lui. Les professeurs font toutefois

1. Outil de gestion, de suivi et de visualisation graphique des résultats scolaires.

remarquer que le numérique s'inscrit en complément, non en substitution des matériaux propres aux arts plastiques.

L'emploi des supports numériques et des manuels numérisés est quasi-général. Le TBI est très utilisé. En latin, il sert à mettre en évidence les éléments linguistiques, qui sont observés, surlignés, commentés, traduits avec les élèves dans une démarche active. En revanche, l'usage des outils numériques par les élèves est plus variable. Ainsi, en EPS, les professeurs font peu utiliser l'ordinateur portable par les élèves. En lettres, une réflexion est menée sur l'usage de l'ordinateur comme support de lecture distinguant la lecture pour chercher une information (possible sur écran) et la lecture-immersion dans une œuvre pour laquelle une liseuse serait préférable. En mathématiques, l'ordinateur personnel de l'élève est utilisé, ponctuellement et en doublage avec le grand écran du TBI, en géométrie, pour des séances d'initiation à l'utilisation des tableurs et pour des exercices de construction et de mesures. Enfin, beaucoup d'enseignants, notamment en histoire-géographie, sont réticents à se passer d'une trace manuscrite, expliquant qu'à l'examen, toutes les épreuves sont écrites.

■ *Documentation et vie scolaire*

Très peu fréquentés, beaucoup de CDI semblent repliés sur les niveaux de 6^e et de 5^e. Dans un nombre non négligeable de collèges, ils sont fermés une grande partie du temps ou réservés pour des cours. Certains se trouvent reconfigurés par le TBI : le CDI devient plus une salle de classe qu'une bibliothèque d'information. La mission constate aussi que certaines fonctions d'appui, d'aide et de conseil sont remplies par un « professeur référent numérique » ou l'« assistant Tice », en concurrence avec les professeurs documentalistes.

En salle d'étude, deux attitudes s'observent. La première, très minoritaire, semble fondée sur la « confiance » : pourvu qu'il s'agisse de « petits groupes » et « d'élèves de 3^e ayant un travail donné par un professeur », les collégiens peuvent travailler hors d'une surveillance active. La seconde, majoritaire et franchement coercitive, est construite sur la défiance. Pour les équipes de vie scolaire, l'usage de l'ordinateur est *a priori* un danger exigeant des modalités fermes de prévention, dont la plus fréquente est la simple interdiction d'emploi hors des cours. La mission a constaté l'usage d'un logiciel permettant la visualisation des écrans des élèves connectés au réseau et une intervention directe sur leur poste. Dans certains cas, l'usage en a paru nettement excessif et de nature à instaurer un climat de suspicion peu propice à une activité intellectuelle.

On perçoit bien, ici, que l'éducation à la vie démocratique au sein de l'établissement, fondée sur la confiance et inséparable de la notion de responsabilité, et l'accompagnement d'un adolescent vers la maîtrise de ses propres usages n'ont pas fait l'objet de progrès, malgré les évidentes ressources que présente en ce domaine le recours à l'ordinateur personnel.

La mission ne peut que rappeler une évidence : l'ordinateur est tout à la fois un outil de travail et un outil de plaisir. Elle invite à repenser la fonction des espaces de vie et de travail des élèves hors de la classe pour leur permettre d'utiliser pleinement les outils mis à leur disposition.

■ *Les usages à la maison*

Les ordinateurs portables des élèves ont aujourd'hui deux sessions : une session « collège » et une session « maison ». La session « maison », sur laquelle on peut désormais se connecter en *Wireless Fidelity* (Wi-Fi) est un espace vide et privé destiné à l'adolescent qui l'utilise aussi bien pour les devoirs que pour les loisirs.

Dans les Landes, les professeurs ont, dans leur majorité, pris l'habitude de donner du travail à effectuer hors de la classe sur l'ordinateur : entraînement en langues (enregistrement), écriture de textes en français, exercices en mathématiques, recherches documentaires, leçon à apprendre ; les élèves doivent aussi souvent finir un travail commencé en classe, imprimer un document, l'insérer dans un classeur traditionnel, constituer un « classeur numérique » ou le coller dans un cahier. Plusieurs interlocuteurs estiment que, par ses exigences, le passage au numérique est structurant et contraint à une organisation plus méthodique, mieux disciplinée, du travail à la maison.

Des appréciations diverses de l'opération

■ *Les professeurs*

Dans un premier temps, cette opération semble avoir été plus subie que voulue, aussi bien par les professeurs que par les parents : poids de l'ordinateur, nouvelle pédagogie et nouveaux cours à préparer, pas ou peu de concertation avec les enseignants pour l'installation dans les salles et pour celle des logiciels implantés sur l'ordinateur portable, enfin, peu de formation préalable.

Sur les dix dernières années, le profil des enseignants a considérablement changé. Plus de 50 % des enseignants de collège ont aujourd'hui moins de 40 ans. Ils sont familiers de l'outil informatique. Certains d'entre eux ont demandé une affectation dans les Landes parce qu'ils avaient entendu parler de l'opération. Ceux qui ont été affectés dans ce département sans l'avoir spécifiquement demandé renoncent le plus souvent à demander une mutation intra-académique de peur de perdre l'avantage de l'environnement de travail qui est aujourd'hui le leur.

Les professeurs se sont montrés globalement très intéressés par les outils logiciels proposés, reconnaissant la pertinence des choix opérés, notamment pour ce qui est de l'activité des élèves qu'ils jugent très motivés par l'usage du numérique. Cependant, les potentialités de l'outil sont telles que bon nombre d'enseignants se cantonnent dans le champ d'exploration

qu'ils connaissent sans toujours explorer tous les possibles. C'est pourquoi ils sont demandeurs de formation continue.

Les assistants d'éducation Tice (AED-Tice) sont unanimement salués comme les chevilles ouvrières indispensables à la réussite des usages pédagogiques. Que ce soit pour effectuer des réparations urgentes ou pour aider un enseignant à mettre en œuvre son projet pédagogique, l'opinion unanime est que, sans les AED, l'opération serait vouée à l'échec.

Certaines difficultés demeurent. Tout d'abord, le calendrier de mise à disposition des ordinateurs portables des élèves (du 1^{er} octobre à mi-juin) les met en difficulté à deux moments stratégiques de l'année : lors de la prise en main des classes et au moment des révisions pour le brevet des collèges. Ensuite, l'implantation des bornes de connexion rend impossible la modularité de l'espace. En outre, un grand nombre de salles ne peuvent être occultées, de sorte que les projections sont peu ou difficilement visibles. Ni les gymnases, ni la majorité des salles d'études ne sont câblés. L'accès au réseau hors des salles de classe est quasiment impossible. Le flux Internet sur le réseau collège se révèle insuffisant, d'autant que les professeurs prennent de plus en plus l'habitude de demander aux élèves de travailler en ligne. C'est pourquoi les enseignants et les élèves sont demandeurs d'une connexion Wi-Fi pour accéder au réseau. Les professeurs s'inquiètent également des discontinuités induites par les pannes du matériel confié aux élèves. Il arrive fréquemment qu'un ordinateur soit en réparation sans qu'un autre ne soit prêté en relais. Enfin, les professeurs ne s'estiment pas consultés sur les choix techniques.

Dix ans après le début de l'opération, la mission a pu constater que les professeurs s'étaient engagés dans un processus d'hybridation entre pédagogie classique et usages des outils numériques. Si elles sont ponctuellement amorcées, les réflexions sur l'incidence du numérique sur le métier d'enseignant, sur la posture du professeur, sur les articulations entre outils fixes et nomades, sur la gestion de l'espace et du temps dans la classe ou encore sur les pratiques transversales restent encore inabouties.

■ *Les élèves*

Le point de vue global des élèves sur l'opération est très favorable. En majorité, en effet, ils apprécient l'utilisation d'un outil personnel qui leur confère identité et autonomie. Les utilisations en classe, selon eux, sont encore parfois insuffisantes et, dans certains collèges, trop diverses d'un professeur à l'autre. Les élèves regrettent en particulier de devoir apporter leur ordinateur sans qu'il soit utilisé en classe.

En dehors des utilisations scolaires, on relève les usages habituels des adolescents : réseaux sociaux, téléchargements de musiques et de vidéos, diffusion en flux (*streaming*), jeux en réseau, etc. Les élèves disposent presque tous de clés USB ou Wi-Fi.

L'impression dominante est celle d'une grande accoutumance à l'outil et à ses diverses utilisations. L'ordinateur est présent, banal. Grâce à lui,

quels qu'en soient les usages ou les utilisations, les élèves des collèges accèdent immédiatement à la « culture du numérique ». Mais aussi, l'ordinateur « cristallise » une sorte d'attachement personnel à l'outil, pourtant destiné à travail scolaire.

■ *Les parents d'élèves*

Dans le département des Landes, les parents voient dans l'ordinateur un potentiel d'ouverture culturelle et se sentent privilégiés par rapport aux départements voisins. Les familles apprécient le moment de la distribution du portable à la rentrée de 4^e comme une manière de responsabiliser les jeunes.

Si, pour les parents, l'ordinateur est un outil de travail, et qu'ils ne sont donc pas réticents à son usage, beaucoup se plaignent que le matériel soit reçu sans aucune préparation et se disent incapables de superviser l'usage d'un outil qu'ils ne maîtrisent généralement pas. Ils souhaitent donc être mieux informés sur le fonctionnement des ordinateurs remis aux enfants : matériel installé, modalités d'utilisation, modalités d'installation du contrôle parental pour la partie « maison » du disque dur, etc.

■ *Les personnels de direction*

Les principaux de collège signalent des projets d'équipe en rapide évolution. L'outil et ses usages conduisent à « multiplier dialogues et projets entre professeurs ». Par ailleurs, ils observent une amélioration de la concentration et du climat scolaire. Toutefois, on notera que les usages font rarement l'objet d'une réflexion commune en conseil pédagogique ou que les outils informatiques sont peu pris en compte dans la conception des projets d'établissement et des contrats d'objectifs.

Dans leurs rapports avec le conseil général, les principaux regrettent une insuffisante écoute dans les choix opérés par la collectivité territoriale, qu'il s'agisse des matériels fixes ou nomades ou de l'évolution des ressources. Ils s'étonnent également de recevoir des courriers du conseil général, parfois prescriptifs, par le seul intermédiaire de l'AED-Tice¹. Quant au comité de pilotage, on reconnaît son intérêt, mais on regrette que sa composition n'ait pas été davantage explicitée et « que ses travaux et conclusions soient confidentiels ». De surcroît, une certaine confusion demeure entre les fonctions du comité de pilotage et celles du comité pédagogique.

Pour ce qui concerne le niveau académique, les chefs d'établissements regrettent de n'avoir pu percevoir de façon plus nette le soutien des interlocuteurs du rectorat, en particulier pour la formation pédagogique ou pour l'accompagnement des inspecteurs.

Au niveau de la vie quotidienne de l'établissement, les principaux mentionnent deux aspects plus directement liés à la sécurité ou au budget.

1. Assistant d'éducation-Tice.

En premier lieu, le mauvais état de certaines bornes de connexion filaire, qui exigent des réparations fréquentes en raison de leur emplacement. En second lieu, dans certains établissements, une inflation des photocopies, car de nombreux enseignants « doublent » par des tirages papier des éléments de cours ou les exercices donnés aux élèves.

Des points névralgiques

■ *Une question d'architecture*

La visite des trente-sept collèges publics landais conduit la mission se demander pourquoi un plan aussi ambitieux n'a pas eu d'incidence sur les rénovations et les constructions des collèges. À l'occasion des échanges avec le conseil général, elle a pu évoquer les réflexions en cours aux niveaux international et français autour des idées d'apprentissage et de numérique. La proposition de transformer les CDI en centres de connaissances et de culture, faite dans la dernière circulaire de rentrée, a été rappelée, ainsi que le vade-mecum publié par la DGESCO : *Vers des centres de connaissance et de culture*. Le conseil général envisage actuellement de repenser l'architecture de ses prochains collèges (trois seront construits d'ici 2019). La réflexion associe l'Éducation nationale : il est en effet très important de partir des besoins pédagogiques des élèves et des équipes enseignantes.

■ *Une évaluation discontinuée*

Le suivi, et donc l'évaluation du dispositif, ont sans doute été un point faible de cette opération, compte tenu de son ampleur et de sa singularité. En effet, si l'on dénombre bien, en dix ans, plusieurs évaluations ou rapports, on note également un fléchissement de l'observation par l'inspection pédagogique (pas de rapport d'ensemble entre 2003 et 2010). Par ailleurs, les études ont été réalisées par des observateurs différents et selon des protocoles différents, ce qui ne permet pas de suivi longitudinal.

Les effets pédagogiques de l'opération sur le long terme n'ont donc jamais été mesurés jusqu'à la présente mission d'inspection générale, ce que regrettent les responsables de la collectivité territoriale soucieux du bon usage des investissements réalisés.

■ *La formation académique*

La formation des personnels enseignants des collèges landais, mise en place par les autorités académiques, est souvent considérée comme insuffisante. Elle a pourtant été d'une réelle intensité et d'une certaine continuité, bien que les partenaires l'aient mal perçue.

Depuis le début de l'opération, 4 873 journées stagiaires ont été réalisées, ce qui représente 427 actions de formation (environ quarante formations par an à raison de douze stagiaires par action en moyenne). En 2011-2012, on compte 315 journées stagiaires et vingt-cinq actions de formation. Il faut y

ajouter les formations de proximité organisées depuis trois ans par le Catice. Ce dernier propose chaque année aux établissements scolaires un catalogue de formations de proximité qui évolue en fonction des demandes et des expérimentations lancées au sein de l'académie. Trente-trois formations en établissement ont été réalisées pour le moment. Les formateurs du Catice ont également mis à disposition des enseignants vingt-neuf parcours de formation continue à distance sur la plateforme Pairform@nce. Parallèlement, se sont mises en place dans les collèges landais des formations spontanées organisées au sein de l'établissement par la personne-ressource ou par le référent numérique.

En 2012-2013, les formations ont bénéficié des moyens attribués dans le cadre de la deuxième phase du plan DUNE. Les chargés de mission du Catice ont identifié, avec l'aide des chefs d'établissement, trois formateurs potentiels par établissement (111 au total), dans trois champs disciplinaires (lettres, histoire-géographie, documentation; mathématiques, sciences, technologie; langues). Ces 111 personnes ont ensuite été formées au cours de neuf stages d'une journée. Elles ont dû, dans un second temps, intervenir dans leur établissement pour au moins 3 heures de formation afin de transmettre les orientations pédagogiques définies avec les inspecteurs.

■ *Les contractuels assistants d'éducation Tice*

Sans un personnel compétent et permanent, les usages des Tice restent le fait de quelques passionnés. Jusqu'en 2006, l'opération landaise a bénéficié d'aides éducateurs en statut d'emploi-jeune à raison d'un par collège de moins de 600 élèves et de deux pour les collèges à effectif supérieur. Lors de la suppression des emplois jeunes, la question du maintien d'un personnel d'aide s'est trouvée posée. Le 18 décembre 2006, le président du conseil général indiquait au ministre la décision de la collectivité « d'attribuer à chaque collège les moyens financiers lui permettant de recruter des assistants d'éducation en remplacement d'emplois-jeunes arrivant en fin de contrat ». Les AED ont d'abord été recrutés pour une période de trois ans, puis sur des contrats d'une durée d'un an, la totalité des contrats ne pouvant excéder six ans. Aujourd'hui, il existe donc deux catégories d'AED-Tice dans le département des Landes : trente-deux AED-Tice recrutés selon la procédure ci-dessus, cinq AED-Tice recrutés selon les contrats type État. La mission souligne l'importance stratégique de ces emplois et s'interroge sur les possibilités de création de postes stables.

■ *Continuités et ruptures*

Des parents d'élèves et des enseignants considèrent que l'opération n'est pas conforme à ses objectifs initiaux, puisqu'elle ne concerne que les collégiens de 4^e et de 3^e. Ce choix oblige tout d'abord certains enseignants, parmi les plus utilisateurs, à pratiquer deux types de pédagogie : l'une appuyée sur les outils traditionnels, l'autre sur les outils numériques. On peut aussi s'interroger sur une partition possible dans les équipes de professeurs, les

tenants des outils traditionnels enseignant en 6^e et en 5^e, les autres en 4^e et en 3^e. Malgré cette absence de dotation personnelle des élèves de 6^e et de 5^e, il existe des usages des Tice dans ces niveaux, compte tenu de l'équipement des établissements.

Par ailleurs, la mission a constaté que les Tice ne constituent pas un élément de continuité entre l'école et le collège, malgré la forte implication des écoles du département dans le projet « École numérique rurale » et la mise en œuvre du plan DUNE. Ce dynamisme est cependant encourageant pour le développement du numérique dans le département dans les années à venir.

■ *Des ressources nombreuses, mais inégalement exploitées*

En complément de l'équipement numérique des salles de classe, des ressources diverses sont mises à disposition, ainsi qu'un ensemble considérable de logiciels. Cependant, malgré l'important équipement proposé, un malaise demeure, car certains choix de la collectivité compromettent la généralisation des usages :

- toutes les disciplines ne disposent pas d'un manuel installé ;
- le choix des manuels n'est pas toujours approuvé par les professeurs ;
- les modalités et les motifs des choix techniques opérés n'apparaissent pas clairement aux équipes pédagogiques.

La collectivité a consacré des sommes considérables à l'acquisition de manuels numériques en complément de l'achat de manuels imprimés par les établissements, grâce à des accords commerciaux conclus avec les éditeurs. Actuellement, du fait de l'imposition du prix unique du livre étendu au numérique¹, le président du conseil général des Landes s'interroge sur la capacité de la collectivité à poursuivre l'acquisition de manuels scolaires numériques. En outre, sur le plan pédagogique, l'usage du manuel scolaire, fût-il numérique, tend à diminuer, en raison de l'emploi de ressources granulaires numériques parfaitement adaptées à la classe et à l'activité des élèves. Dès lors, on s'interroge sur l'avenir du manuel scolaire dans le cadre d'une pédagogie numérique.

■ *La communication du conseil général*

L'effort de communication consenti par le conseil général a, dès l'origine, été très important. Outre la communication régulière dans la presse régionale, il faut signaler deux publications consacrées au sujet : le volumineux ouvrage : *Un collégien, un ordinateur portable*, édité à plusieurs reprises et pour la dernière fois en 2012, qui a pour but de faire connaître les divers aspects de l'opération ; le manuel d'usage *Mon ordinateur et moi*, destiné aux élèves et à leurs parents. Le conseil général s'est également doté d'un site sur la toile, landesinteractives.net, qui propose une documentation exhaustive sur l'opération depuis ses débuts.

Pourtant, on constate que les pratiques de l'éducation numérique mises en œuvre dans les Landes restent encore trop mal connues du grand public, voire du monde de l'éducation. Les parents d'élèves rencontrés lors des visites de la mission se sont dits abondamment informés des réalités de l'opération. Cependant, ils formulaient des remarques et des questions qui montraient bien qu'ils n'avaient pas une bonne connaissance de cette abondante documentation. Le temps nécessaire à la lecture de cette dernière peut avoir des effets dissuasifs et sa forme numérique est peu accessible à beaucoup. Des documents matériels très légers et simplifiés à destination des parents seraient sans doute plus efficaces.

Quant à la communication publique et externe, il serait utile de relancer une publication imprimée, telle que le journal *En Connexion* qui avait existé de 2006 à 2009, ou d'utiliser les moyens modernes de la communication numérique (lettres d'information électroniques, Facebook, Twitter). Enfin, pour une communication en direction de la communauté scientifique, il serait pertinent d'organiser un nouveau colloque sur le modèle de ceux de 2004 et de 2006 à Moliets-et-Maa.

■ *Limites et perspectives de l'innovation*

La collectivité départementale a fait un choix de sécurité en optant pour des connexions filaires dans les salles de classe. Cependant, le nomadisme numérique devient la règle dans les pratiques des jeunes générations. La quasi-totalité des usages individuels constatés dans les classes pourrait être réalisée à l'aide de tablettes tactiles et des applications disponibles chez l'ensemble des fabricants (certaines pratiques telles que la lecture d'œuvres littéraires en seraient même fortement facilitées). La position du conseil général dans ce domaine demeure prudente, mais un intérêt certain est affirmé pour les tablettes numériques dont les nombreux avantages sont constatés. Le seul frein reste le refus de l'accès au Wi-Fi dans les salles de classe, principe de précaution oblige. Cependant, la plupart des familles ne seraient pas opposées à ces usages en classe.

Conclusion

L'opération « Un collégien, un ordinateur portable » est indéniablement une réussite. Installée dans la durée par le conseil général, elle donne aujourd'hui des résultats en matière de densité d'usages qui ne sont atteints dans aucun autre département en France. Quelques problèmes demeurent, particulièrement la question des manuels scolaires et de leur coût, et celle des usages dans les collèges en dehors des classes. De manière plus globale, l'évolution architecturale des collèges est à repenser en y intégrant la dimension numérique.

Préconisations

- Faire vivre la convention de décembre 2011 et la diffuser largement ; faire fonctionner régulièrement le comité de pilotage et le comité pédagogique et en diffuser des comptes rendus.
- Développer des partenariats avec le conseil régional de façon à assurer une continuité en lycée dans les usages et les formations.
- Étendre l'opération aux niveaux 6^e et 5^e au moins de manière expérimentale.
- Régler la question de la nécessaire assistance aux usages et stabiliser les personnels contractuels.
- Mettre à disposition les ordinateurs personnels pendant toute la durée de l'année scolaire, voire sur la continuité des années de 4^e et de 3^e.
- Repenser progressivement les espaces scolaires en fonction du numérique.
- Donner un souffle nouveau, avec l'appui des IA-IPR, au travail en réseau entre professeurs.
- Formaliser et expliciter les usages du numérique comme une composante à part entière de la vie de l'établissement.
- Favoriser le développement des usages numériques dans tous les espaces et les temps scolaires, notamment à l'internat et en étude.
- Intégrer la dimension d'éducation aux médias et à l'information dans tous les champs disciplinaires.

Le manuel scolaire

Le manuel scolaire est un objet familier de nos classes. La révolution numérique avec laquelle nous sommes aux prises en interroge cependant la forme, l'utilité, l'utilisation et pose la question de son avenir. La notion même de « manuel scolaire » n'est pas univoque : support de services plus que livre, c'est un objet complexe et plural. C'est pourquoi il ne peut que très difficilement assumer toutes les fonctions qui lui sont dévolues ou satisfaire pleinement ses publics.

Après plus de deux siècles d'existence officielle, le manuel se révèle le principal instrument de l'industrialisation de l'école, de sa rationalisation et de sa massification. Il a, tout ce temps, assumé une fonction référentielle (dire les programmes), une fonction idéologique (énoncer les valeurs), une fonction instrumentale (servir la classe) et, plus récemment, une fonction documentaire. Mais les textes qui le réglementent, définis à la fin du XIX^e siècle, exigent une actualisation quant aux transformations de l'école ou à l'heure de l'Europe, à l'évolution de la notion de citoyenneté, de la complexité des appartenances identitaires et du bouleversement des industries éducatives et culturelles par le numérique.

La réflexion sur le manuel s'inscrit ainsi dans un contexte d'évolutions techniques rapides, d'interrogations pédagogiques pressantes et de financements contraints. Mais elle s'inscrit également dans le temps long

de l'école, de la maturation de l'élève, de la succession des générations d'enseignants, de la consolidation des apprentissages ou de l'évolution des champs disciplinaires¹.

Une problématique plurale

■ *Du matériel à l'immatériel*

La concurrence de l'imprimé et du numérique constitue un point capital dans l'économie du manuel scolaire. Assurément, le support papier garde bien des avantages, en matière de maniabilité, de solidité, de coût, de facilité d'utilisation. Mais la part du numérique est appelée à croître. Le manuel scolaire est l'un des secteurs où l'évolution de l'imprimé vers le numérique pourrait être la plus rapide, parce que ce type de publication s'y prête mieux que d'autres, mais il serait préférable qu'elle soit progressive et programmée.

Il convient de s'interroger sur le rôle que peut jouer le manuel au service de l'école du XXI^e siècle, lié à une nouvelle structuration du temps et de l'espace scolaires, au passage de la massification à la personnalisation de l'enseignement, à la mise en œuvre du socle commun de connaissances et de compétences. Le manuel était le principal vecteur d'un enseignement de masse, il appartient désormais à un univers d'écrans multiples, de réseaux, de divertissements et d'informations qui s'immiscent dans un monde professionnel plus mouvant, lui-même investi par le numérique. Ainsi, si le manuel scolaire doit rester un outil de référence, il est d'ores et déjà accompagné de ressources et de vecteurs pédagogiques permettant d'élargir et d'approfondir ses propres contenus. L'enjeu sera désormais d'assurer la continuité, la complémentarité et l'interopérabilité entre ces vecteurs, dont les sources et les supports seront multiples et changeants, qu'il s'agisse de matériels (tableau numérique interactif, tablettes, liseuses, etc.), de ressources (textes, sons, images fixes et animées).

Tout en respectant la liberté éditoriale et la liberté pédagogique, la responsabilité du ministère en ce domaine, et de ses opérateurs, pourrait être de contribuer à établir les normes et les standards permettant l'interopérabilité de l'ensemble de ces outils et dispositifs. Sa responsabilité pourrait être, aussi, de donner aux enseignants les moyens d'en maîtriser l'ensemble et d'y sélectionner les ressources les mieux adaptées à leurs enseignements, ce qui suppose des compétences à la fois techniques et pédagogiques, pour l'instant encore peu cultivées dans la formation des maîtres.

■ *La question des programmes*

Le manuel et les ressources associées doivent être cohérents avec les orientations des programmes et les besoins des élèves, dans les différentes disciplines et situations d'enseignement. La diversité et la complexité des

1. Rapport 2012-036, *Les manuels scolaires, situation et perspectives*, IGEN, mars 2012.

modalités de production et de financement de ces ressources impliquent une approche concertée entre éditeurs publics et privés, ministère et collectivités. Le cloisonnement entre prescripteurs des programmes, éditeurs, financeurs et utilisateurs des manuels, induit à l'heure actuelle des biais importants dont il faut tenir compte. Un discours de l'institution sur l'intérêt pédagogique des manuels et sur leur utilisation est nécessaire, et il implique une mobilisation des corps d'inspection pédagogique.

Le risque existe, en effet, que les enseignants et surtout les élèves ne se dispersent et ne s'égarant dans l'immensité de l'Internet et des ressources disponibles, notamment commerciales. Le manuel doit jouer un rôle de référence par rapport aux instructions et aux programmes, et les vecteurs nécessaires à leur mise en œuvre doivent être suffisants pour que cette mise en œuvre elle-même ne soit pas compromise. C'est l'efficacité et l'unité du système éducatif qui sont en jeu. C'est pourquoi la question du manuel ne peut être laissée à la seule initiative d'un des acteurs, mais devrait, en respect des besoins des élèves, associer dans une même démarche et dans des procédures identifiées, prescripteurs, éditeurs et financeurs.

Le manuel scolaire, à la fois contesté et plébiscité

Le discours le plus entendu sur les manuels est un discours critique, aussi ancien et répandu que le manuel lui-même. Sans remonter jusqu'à la tradition ancienne de la littérature et de la philosophie françaises, on notera que, dès les débuts de l'industrialisation du manuel, les plus hauts responsables ont alerté sur ses dérives possibles, soit d'une trop grande technicité, soit de la plate commodité d'un « enseignement automatique » substitué à « la classe parlée et vivante¹ ». Or cette double dérive n'est, aujourd'hui, pas toujours absente, sinon du manuel, du moins des usages qui peuvent en être faits.

Plus souvent que le principe du manuel, c'est son contenu qui est débattu, d'autant que les manuels représentent la traduction visible de programmes désormais dématérialisés et qui sont de lecture malaisée. Les critiques visent surtout les disciplines mettant explicitement en jeu des valeurs et qui sont en prise avec l'actualité : les sciences humaines, sociales, politiques et économiques. Le manuel n'a pas vocation à présenter les mêmes exigences de neutralité et d'objectivité que des ouvrages scientifiques ; il a été conçu comme un outil pour façonner la culture scolaire, mais aussi la culture nationale. Il demeure inséparable du projet qui a été porté par l'école, pour instruire, et construire l'État-nation. En un mot, le manuel scolaire fait partie de nos lieux de mémoire.

En revanche, les reproches les plus fréquents des parents visent moins les contenus des manuels, que leur éventuelle absence à la rentrée, leur poids dans le cartable des écoliers, les délais de renouvellement qui s'allongent pour

des raisons de disponibilité de crédits, mais aussi du fait des choix effectués par les établissements.

En somme, le discours critique sur les manuels, volontiers répercuté par les médias, l'emporte de beaucoup sur un discours apologétique, même s'il existe un fort attachement des parents et des enseignants, voire des élèves, au principe du manuel scolaire. On lui reconnaît de nombreux atouts. Le manuel contribue à l'égalité des chances, il rend l'enseignant plus disponible, notamment pour gérer les difficultés individuelles, il permet de structurer la pensée. En outre, il offre une continuité à l'enseignement en dehors de la classe, il rassure les enfants et les parents, et parfois les enseignants, notamment quand ils sont confrontés aux aléas des outils numériques ou à des changements de programme. Si, dès lors, il y a crise du manuel et de ses usages, c'est parce qu'on s'interroge sur le fonctionnement et les finalités de l'école, et que leur histoire et leur construction sont communes.

L'histoire du manuel scolaire

Fondée sur un principe de non-intervention sur les manuels scolaires, la politique française en la matière a toujours été très novatrice et elle reste particulièrement libérale.

L'acte de naissance du manuel peut être daté de 1791, lorsque l'Assemblée nationale définit le type de livres qui serviraient de base au premier degré d'instruction : « Des livres élémentaires, clairs, précis, méthodiques, répandus avec profusion¹ ». Mais le projet initial d'un manuel officiel, édité et financé par l'État, fut vite abandonné, même si, sous la monarchie de Juillet et à l'initiative de Guizot, des crédits importants furent consacrés à la composition de manuels officiels, l'instituteur étant libre de les utiliser ou de choisir d'autres ouvrages autorisés. En réalité, le contrôle de l'élaboration et de la diffusion des manuels se révéla impossible, à la fois pour des raisons pratiques (commissions de contrôle débordées) et parce qu'il donnait prise aux soupçons de connivence entre les libraires-éditeurs et les membres de ces commissions. Ainsi, à l'instigation de Victor Duruy, l'État abandonna les modalités de contrôle du manuel aux académies, les professeurs et instituteurs se voyant dès lors, au nom de la liberté pédagogique, confier la responsabilité de choisir leurs instruments de travail.

Le dispositif mis au point en 1880², en vigueur sous la III^e République, et dont l'esprit inspira les pratiques jusqu'à nos jours, est le suivant :

– dans les écoles primaires publiques, le choix des manuels est effectué librement par les instituteurs réunis en conférences cantonales, et soumis au contrôle de la commission départementale ;

1. Charles Maurice de Talleyrand-Périgord (1754-1838), *Rapport sur l'instruction publique, fait, au nom du Comité de constitution, à l'Assemblée nationale*, 10, 11 et 19 septembre 1791, cité dans *Les Manuels scolaires en France, textes officiels*, présentés par Alain Choppin et Martine Clinkspoor, INRP/Publications de la Sorbonne, 1993, p. 87.

2. L'arrêté du 16 juin 1880 sur l'instruction primaire et la circulaire du 7 octobre 1880 aux recteurs. Ce principe fut élargi au second degré par la circulaire du 13 octobre 1881. *Les manuels scolaires en France, textes officiels, op. cit.*, p. 51.

– dans les établissements secondaires publics, les ouvrages sont choisis par les enseignants réunis en assemblées de professeurs¹ ; la publication d'une liste d'ouvrages recommandés a pour but de faciliter leur choix. L'interdiction des livres contraires à la morale, à la Constitution et aux lois peut être prononcée après avis de la section permanente du Conseil supérieur.

Cette approche, très libérale et propre à la France, se justifie par le rôle donné aux corps d'inspection, par la qualité de la formation assurée dans les écoles normales et par le poids du monde éditorial, dont le pluralisme est jugé comme un facteur d'indépendance idéologique et de progrès pédagogique. Le principe de non-intervention n'a connu qu'une exception, pendant la période de Vichy, par le décret du 21 août 1940, imposant le principe de l'autorisation préalable, du reste peu ou mal appliqué.

Une réglementation allégée, un financement complexe

■ *Réglementation*

Les textes réglementaires visant les manuels ne traitent guère de leurs contenus, mais plutôt des modalités de leur choix et de leur financement et, plus récemment, des effets de leur poids en termes de santé publique. Les prescriptions pédagogiques sont donc discrètes, mais non pas inexistantes. Une attention particulière a été portée aux manuels du collège, du fait de la gratuité dont ils bénéficient depuis une circulaire de 1976². Cette circulaire contenait des dispositions de caractère administratif et financier, mais aussi des indications pédagogiques, destinées à guider le choix des manuels et rappelant qu'un manuel est « un outil destiné exclusivement aux élèves, [qui] doit mettre l'accent sur les notions essentielles qu'il a à transmettre [en évitant] d'enfermer élèves et professeurs dans une démarche trop contraignante ». Par ailleurs, à la suite des contraintes introduites par la loi du 10 août 1981 sur le prix du livre, l'environnement réglementaire s'est attaché à définir, de manière très générale, les ouvrages qui relèvent de la catégorie du livre scolaire, et peuvent donc bénéficier d'un rabais spécifique³ : « Les manuels et leur mode d'emploi, ainsi que les cahiers d'exercices et de travaux pratiques qui les complètent ou les ensembles de fiches qui s'y substituent ».

Les dispositions concernant le manuel ont été progressivement assouplies au début des années 1980 : les crédits ont été globalisés et l'accent mis sur la concertation au sein du conseil d'enseignement. Ce système a le mérite de ne mécontenter personne, mais il est source de sérieux inconvénients. Ainsi, un rapport de l'IGA de 1985 a noté « une dilution des responsabilités, un certain gaspillage, et une passivité voire un désintérêt des principaux

1. Un arrêté du 24 juillet 1939 crée les conseils d'enseignement et leur confie le choix des manuels. Le décret n° 85-924 du 30 août 1985 sur les EPLE, en son article 32, les fait disparaître au profit de la notion d'équipes pédagogiques constituées par discipline ou spécialité.

2. Voir la circulaire n° 76-227 du 9 juillet 1976 portant sur le choix des manuels scolaires dans les établissements du second degré.

3. Le décret n° 85-862 du 8 août 1985, modifié par le décret n° 2004-922 du 31 août 2004.

acteurs, ainsi qu'une absence de vue d'ensemble sur le fonctionnement du système¹ ». Ce rapport a préconisé la publication d'une réglementation de base sur les manuels, qui préciserait le rôle des différents responsables, tout en laissant plus d'autonomie aux établissements.

Ces constats et ces propositions ont amené une simplification des critères et des procédures de choix², confiés au « conseil d'administration et dans le respect de la liberté du professeur ». Parmi les critères mentionnés : « La rigueur scientifique dans l'exposé des connaissances, dans les propositions d'exercices et dans le développement des méthodes, l'objectivité et le respect scrupuleux des opinions, l'absence des préjugés sexistes ou racistes, la simplicité, la correction et la qualité de la langue, la pertinence et la qualité de la documentation et de l'iconographie ».

Rédigée par le Conseil national des programmes (CNP), qui s'est inspiré des rapports du Collège de France (1985) et de la commission Bourdieu-Gros (1989), la charte sur les programmes de novembre 1991, toujours en vigueur, disposait : « Le manuel est un outil essentiel de la mise en œuvre des programmes. Il ne se substitue pas à eux. Il est souhaitable que le manuel publie le texte d'accompagnement du programme destiné aux élèves, à leurs parents et à leurs employeurs. » De plus, les documents d'accompagnement des programmes pour les diverses disciplines devaient préciser « l'équipement ou le matériel nécessaire, l'apport éventuel des technologies modernes, et, pour les élèves des collèges et lycées, les documents qui pourraient être utilisés dans le cadre du CDI ». La charte prévoyait enfin d'associer les éditeurs à la concertation organisée pour le suivi des programmes, la publication des programmes devant à cet effet intervenir quatorze mois au moins avant leur entrée en vigueur, afin d'assurer l'information des enseignants et de préparer les outils pédagogiques nécessaires. Réduit ensuite à douze mois³, ce délai n'a pas toujours été respecté.

Dès le milieu des années 2000, les mentions faites du manuel dans les textes officiels devinrent plus épisodiques et furent liées à l'apparition de nouveaux programmes, à l'émergence des outils numériques et surtout à la question du poids du cartable : à la suite de nombreuses interpellations lancées par les associations de parents d'élèves ou par les professionnels de santé, la question du poids du cartable vient au premier plan des textes réglementaires portant sur les manuels. Ainsi, à la suite de la mise en place des nouveaux programmes de l'école, en 2008, on put remarquer une fréquente inadéquation des manuels en usage à ces programmes. Dans le même temps s'affirmaient leur importance et leur rôle, marques, dans le premier degré,

1. *La gestion de la gratuité des manuels scolaires dans les collèges*, Inspection générale de l'administration, rapport n° 86-0014, du 6 février 1986.

2. Note de service n° 86-133 du 14 mars 1986 relative aux manuels scolaires de collège.

3. Selon l'article D.311-5 du *Code de l'éducation*, qui précise toutefois que ce délai doit être respecté « sauf décision expresse du ministre ».

d'une attention constante, à la place du livre, et donc du manuel, dans les apprentissages premiers, en particulier dans celui de la lecture.

■ *Financement*

La prise en charge du financement des manuels par un tiers payant repose sur des dispositifs anciens, complexes et peu transparents. Le financement des Tice a aggravé cette situation, des crédits croissants venant en complément, en concurrence ou en substitution de ceux qui sont consacrés aux manuels.

– *Dans le premier degré*, la loi fait obligation aux communes d'assurer l'équipement des écoles, mais, en réalité, seul l'article 15 de la loi du 10 avril 1867 fait une mention explicite des livres. Il existe une sérieuse disparité des moyens et des efforts financiers des communes pour abonder les crédits des écoles en matière de fournitures, les crédits variant, en 2005, de 31 à 64 euros selon les communes. Le manuel est ainsi dilué dans un ensemble plus vaste d'outils dont l'utilité pédagogique peut être d'inégale portée.

– *Au collège*, depuis 1975, c'est à l'État qu'il revient d'assurer le financement des manuels prêtés aux élèves. Les crédits pédagogiques sont le plus souvent répartis par les services du rectorat en fonction des effectifs, voire, pour une part, en fonction des projets d'établissement. Cependant, du fait de la baisse des crédits, le renouvellement des manuels se fait en partie sur le budget des EPLE et, donc, sur des crédits départementaux.

– *Au lycée*, le financement des manuels appartient aux familles. Cependant, dans les faits, les conseils régionaux financent au moins en partie les fournitures pédagogiques des lycéens, selon des modalités diverses : les aides ainsi versées vont de 40 à 150 euros.

Les modalités actuelles de financement des ressources numériques et du manuel paraissent, dans l'ensemble, peu cohérentes. Ainsi, l'État finance les manuels au collège, les collectivités s'en chargeant à l'école et au lycée ; celles-ci financent également les équipements numériques, mais non, en principe, leurs contenus. Dans les faits, cependant, ces derniers entrent dans leurs dépenses, la distinction entre les deux se faisant de plus en plus ténue. L'État finance également la reprographie (pour plus de 16 millions d'euros en 2010). Dès lors, la question du financement des ressources devrait être entièrement repensée avec les collectivités, et une politique des ressources publiques redéfinie avec les opérateurs de l'État.

En somme, le manuel n'est pas distinctement identifié parmi les ressources pédagogiques, facultatives ou obligatoires : son financement manque de transparence, les conditions de sa diffusion systématique ne sont pas toujours assurées dans les délais prévus, la responsabilité de sa sélection et de sa gestion est diluée au sein des établissements, et disparate d'un établissement à l'autre, enfin son utilisation ne fait pas l'objet de retours organisés vers les éditeurs, même si l'Internet facilite désormais les échanges en ce domaine.

Des rapports nombreux, des constats et des propositions convergents

L'importance des enjeux pédagogiques du manuel amène l'institution scolaire à porter un regard attentif et constant sur l'utilisation et l'utilité de cet instrument. Les rapports des inspections générales soulignent depuis longtemps et avec constance l'intérêt, voire la nécessité du manuel en tant que support d'apprentissage, et ils en déplorent la faible utilisation.

L'apprentissage de la lecture à l'école primaire, rapport de 1995, soulignait que près d'un quart des classes observées ne possédaient pas de manuel, et que cette absence était particulièrement pénalisante dans les quartiers défavorisés, « où la fréquentation du livre à la maison est probablement très rare ». En revanche, les classes qui obtenaient les meilleurs résultats dans l'apprentissage de la lecture étaient celles qui se servaient d'un manuel, utilisé de manière distanciée et non mécaniste, complété par des textes, produits en classe ou empruntés à d'autres manuels. Par ailleurs, la possession de manuels n'impliquait nullement leur adaptation aux programmes ni leur utilisation effective. En effet, lorsqu'une collection était renouvelée, l'ancienne n'était pas forcément jetée. Du reste, le changement des programmes n'apparaissait pas comme un motif premier de renouvellement des collections. De plus, étant donné l'abondance du choix dans certaines disciplines, les enseignants avaient du mal à opérer une sélection. Des écarts étaient également notés entre les contenus de certains manuels, pourtant déclarés conformes par les éditeurs, et les nouveaux programmes. En somme, le pilotage par l'institution se révélait très limité, celle-ci ne s'étant donné aucun moyen d'imposer le principe du manuel comme outil des premiers apprentissages.

En 1998, le rapport piloté par Dominique Borne, *Le manuel scolaire*, concluait à « une crise du manuel », liée à la crise du modèle pédagogique et à une forte tension entre mise en activité des élèves – le propre des nouveaux manuels – et appropriation des savoirs – spécificité de l'enseignement dans sa forme classique. La crise était aussi liée à la concurrence des Tice, susceptibles de périmiser la structure des manuels et d'amener à les penser en termes de complémentarité.

De fait, au regard des Tice et de l'émergence de la culture numérique, de la production et de la diffusion de ressources dématérialisées, le manuel a été progressivement remis en question. *L'école et les réseaux numériques*, rapport de 2002, notait de nouveau l'hypertrophie du manuel traditionnel, la complexité, voire la rareté de son utilisation, et observait l'intérêt limité de la version numérisée du manuel papier¹. Il envisageait la possibilité de mettre à disposition des enseignants une gamme de ressources, de leur fournir des outils de conception et d'édition de leurs cours et l'environnement de travail de leurs élèves. Il laissait au manuel imprimé la fonction de recueil des savoirs essentiels.

1. Rapport n° 2002-035, juillet 2002.

Un autre rapport, en 2010¹, montrait que, malgré la rareté des pratiques individualisées en classe, la faible utilisation supplétive à la maison, l'absence d'éducation au manuel, le caractère aléatoire du choix du manuel par les enseignants, l'insatisfaction qu'il nourrit chez eux et l'extension incontrôlée de la photocopie, le manuel demeurerait une référence rassurante pour les familles qui pouvaient être ainsi informées des démarches d'apprentissage, des savoirs et compétences à acquérir et maîtriser. Il conservait également une forte incidence sur les pratiques d'enseignement. Parmi les manuels en usage, outre les manuels imprimés traditionnels, le rapport a élaboré une typologie des manuels :

- les manuels *numérisés*, décalque dématérialisé du livre imprimé sous format PDF – les plus fréquents ;
- les manuels *enrichis* par des liens ou des ressources associés, par des outils complémentaires et renvoyant à des sites compagnons ;
- les manuels proprement *numériques* et conçus comme des dispositifs complexes, ouverts, interactifs, enrichissant les contenus par des services, déterminant des usages plus que des savoirs – les plus rares.

Il soulignait par ailleurs que la question du manuel numérique était devenue cruciale en raison de l'importance des enjeux aussi bien scolaires qu'industriels, ainsi que de la rapidité des évolutions. Pourtant, les manuels numériques représentaient moins de 10 % des ressources sélectionnées. Cette faible proportion pouvait s'expliquer en partie par une offre encore modeste et très marquée par le modèle imprimé, mais aussi par un détour des enseignants vers l'Internet et ses ressources « libres ».

À travers ces rapports, la question du manuel est désormais posée dans un cadre très général, l'avènement du numérique amenant à repenser l'école elle-même, et non seulement le manuel. Plus qu'un changement technologique, qui toucherait les outils de formation, c'est une nouvelle culture qui conduit à redéfinir le fonctionnement voire les objectifs de l'école.

Le numérique : une nouvelle culture, une nouvelle école ?

Depuis quelques années, des plans visant à faciliter l'adaptation de l'école au numérique et à rattraper le retard français ont été mis en œuvre : Plan école numérique rurale (ENR), Plan environnement numérique de travail (ENT), Plan de développement des usages du numérique à l'école (plan DUNE). De leur côté, les collectivités territoriales ont pris de nombreuses initiatives pour équiper les écoles et les établissements et ont, notamment, financé de nombreux ENT. Mais, au-delà des questions d'équipement, de ressources et de contenus de formation, c'est la forme de l'école elle-même et le système de ses outils qui pourraient être profondément transformés par la nouvelle culture numérique. Cette dernière instaure en effet un autre rapport au temps et à l'espace. Elle déplace les frontières de la sphère privée

1. *Le manuel scolaire à l'heure du numérique. Une « nouvelle donne » de la politique des ressources pour l'enseignement*, IGEN-IGAENR, rapport n° 2010-087, juillet 2010.

et de la sphère publique, du virtuel et du réel, de l'imaginaire et du concret. Elle change les modes et la nature de l'écrit.

■ *Un nouvel outil dans un nouvel environnement*

Dans ce nouveau contexte, qu'il soit sur support papier ou numérique, le positionnement du manuel ne peut plus être identique, l'enseignant disposant, par exemple, des outils pour être, non seulement utilisateur, mais également auteur et éditeur. De fait, les communautés d'enseignants auteurs et utilisateurs se développent dans nombre de disciplines, passant de la mutualisation à la création collective de ressources. Les invariants du manuel, établis par la tradition pédagogique et éditoriale, se dissolvent ainsi dans le numérique, d'autant plus facilement que leur forme tabulaire, fragmentée en textes courts, riche en illustrations, se prête bien au mode de lecture sur écran.

Les pratiques des élèves et des enseignants sont, à présent, déterminées par de nouvelles manières de s'informer, qui usent de stratégies empruntées au Web, aux réseaux sociaux, à la culture collaborative. Ces stratégies horizontales, en termes de relation aux autres et aux savoirs, viennent bousculer la traditionnelle structuration verticale de l'école. Le système des disciplines est lui-même modifié par des contenus d'enseignement nouveaux qui relèvent d'une démarche pluridisciplinaire ou transdisciplinaire et qui échappent ainsi à l'équation fondatrice du second degré : une discipline, un enseignant, un manuel.

Les modes de lecture sont transformés par l'écran, qui se prête à une lecture en simultané et en mosaïque, fractionnée et discontinue. La construction du sens d'un texte en est donc changée et le statut du texte n'est plus le même. Sa lecture doit toujours en être contextualisée pour éviter le piège du contresens ou des facilités du plagiat. Symétriquement, l'écriture est elle-même changée, l'écart temporel entre le producteur du texte et ses lecteurs, réduit. Les distinctions entre le texte et le brouillon, entre le lecteur et l'auteur s'effacent. Le statut du savoir et le rôle de la mémoire s'en trouvent à leur tour modifiés. Lorsque le savoir est réputé immédiatement disponible dans les espaces numériques, comme une seconde mémoire artificielle à dimension collective, les compétences procédurales deviennent essentielles.

Tirer parti de la culture numérique suppose, en réalité, la maîtrise d'outils et de procédures en évolution permanente. Or la familiarité des « natifs du numérique » avec ces outils et procédures, incontestable dans un usage de divertissement et de communication, n'en implique pas la maîtrise à des fins d'apprentissage. En témoigne une fracture numérique qui passe moins par le taux d'accès à des équipements que par la variété et par la qualité de leurs usages et la capacité à produire et à exploiter des contenus. Tirer parti de la culture numérique exige la maîtrise de codes divers, parmi lesquels celui de l'écrit. Or les difficultés d'apprentissage de la lecture, qui touchent une fraction importante des élèves contrarient l'accès à cette culture numérique.

Les richesses du numérique réclament pour être exploitables un socle de savoirs solide, une structuration intellectuelle et des repères culturels qui permettent de trouver, trier, hiérarchiser, qualifier et réutiliser une information. Aussi, pour ne pas laisser l'élève en posture de consommation passive eu égard aux informations et services proposés, il faut lui apprendre le fonctionnement et la manipulation des codes qui les régissent. La bibliothèque de l'Internet reste à inventer et ne peut se confondre avec des moteurs de recherche aux algorithmes ésotériques et aux classements mouvants.

En outre, cette abondance de données et la facilité d'y accéder peuvent être fortement contrariées par la variété et l'incommunicabilité des formats et des systèmes d'exploitation, par l'absence d'interface entre certains supports, par leur inadaptation aux besoins pédagogiques, par la diversité des opérateurs et leur volonté de contrôler chacun l'ensemble de la chaîne de production et de diffusion. L'exigence de protection des droits de propriété intellectuelle conduit, également, à mettre en place de décourageantes procédures de contrôle, tout comme le besoin de protection des matériels contre les virus informatiques et des élèves contre les sites à contenus inappropriés. Demain, si les manuels numériques sont verrouillés par des codes d'accès ou si les outils et les ressources ne communiquent pas entre eux, élèves et enseignants ne pourront exploiter que les ressources et les services liés à l'éditeur ou à l'opérateur sélectionné. Le numérique, dans ce modèle, entraînerait paradoxalement un appauvrissement des moyens pédagogiques de l'enseignant.

Quel que soit son support, le manuel devrait être conçu et utilisé en interaction avec l'ensemble des outils dont les écoles et établissements sont équipés. Il devrait être articulé à l'ensemble des vecteurs pédagogiques, si possible leur donner sens et cohérence. Sous forme imprimée, il doit mettre en valeur le cœur des apprentissages et, sous forme numérique, se présenter comme un guide de découverte offrant les voies d'un approfondissement et d'une personnalisation par les hyperliens et les hypermédias. Le manuel numérique ne pourra en somme pas être dissocié des services que permettent, aujourd'hui, les plates-formes : mise à jour des contenus, forums et échanges, etc. Mais cet outil, qui renvoie à des fichiers et à des applications pédagogiques capables d'agréger des contenus modulables, mérite-t-il encore le nom de manuel ?

Pour l'instant, les manuels numériques restent pour une large part calqués sur le modèle de l'imprimé et sur les formes livresques, même s'ils sont projetables et parfois enrichis de ressources directement accessibles en ligne ou téléchargeables. Ils viennent en complément et non en substitution du manuel papier. Le vrai manuel numérique, dans toute la gamme de ses possibilités, reste à ce jour plus présent dans les discours que dans les cours.

■ *Inventer un nouveau modèle économique*

La généralisation du numérique, l'élan qu'il donne aux industries culturelles et éducatives bousculent le modèle éditorial traditionnel, réduisant la place du livre en étendant paradoxalement le champ de l'édition. Or, pour prendre les lourdes décisions stratégiques qui s'imposent, l'édition scolaire française, faiblement capitalisée et positionnée sur un modèle protégé, attend que des règles du jeu soient définies et que le rôle des différents acteurs publics soit clarifié. Car le numérique nécessite d'importants investissements en recrutement de compétences, en logiciels, en serveurs.

Certes, les éditeurs se mobilisent pour organiser et développer leur offre. Les plates-formes Canal numérique des savoirs (CNS, regroupant trente-cinq éditeurs) et Kiosque numérique de l'éducation (KNE, constitué autour des éditeurs du groupe Lagardère et de leurs partenaires) s'inscrivent dans cette dynamique, mais dans une logique visant moins à présenter des ressources répondant aux besoins des utilisateurs, qu'à homogénéiser l'offre et la démarche des éditeurs. Des recompositions du paysage éditorial se font également jour. De nouveaux acteurs apparaissent, réutilisant dans le secteur éducatif des éléments qui obéissent à d'autres modèles : les opérateurs de téléphonie mobile, les fabricants d'équipements informatiques et de logiciels¹, les industriels du divertissement et, surtout, les grands acteurs économiques de la toile².

L'enjeu est le contrôle de la valeur dans la « chaîne du livre », sous la forme dématérialisée du numérique, accentuant le mouvement, depuis longtemps amorcé, de prise de pouvoir par les grands distributeurs, qui sont désormais en ligne. L'alignement des taux de TVA pour les supports papier et numérique pourrait accélérer cette dynamique. Toutefois, il est peu probable qu'on assiste à une convergence des outils et au monopole de l'un d'entre eux, tant les outils sont nombreux, répondant à des usages divers, à des besoins multiples, à des modèles économiques disparates.

L'extension de l'usage des outils et des ressources numériques est encourageante, mais ne va pas sans risque. Les initiatives distinctes et concurrentes des différents acteurs devront être régulées et adaptées aux besoins des élèves en fonction des programmes. L'offre très diverse des manuels imprimés est difficile à gérer et pédagogiquement pénalisante, par la diversité des approches, des présentations et des méthodes qu'elle impose aux élèves. Mais la transposition numérique aggraverait cet état de fait.

La régulation de l'État en ce domaine devrait faciliter l'interopérabilité. La cohérence des procédures de choix dans les établissements devrait, quant à elle, contribuer à une régulation du dispositif. C'est pourquoi le rôle des

1. Apple a conclu un partenariat avec les trois principaux éditeurs américains, qui représentent 90 % du marché, pour proposer des manuels interactifs sur son *iBook Store* à un prix sensiblement inférieur à celui du manuel imprimé.
2. Google livres compte plus de 15 millions d'ouvrages venant de plus de 40 000 éditeurs et de quarante bibliothèques à travers le monde. *Google Scholar* offre un moteur de recherche spécialisé dans le domaine universitaire.

équipes pédagogiques, articulé avec celui du conseil pédagogique, devrait être renforcé, celui du professeur documentaliste affirmé, et l'expertise des inspections pédagogiques plus et mieux sollicitée.

■ *Des ressources indissociables du manuel*

La question du manuel ne peut être distinguée de celle de l'ensemble plus vaste des ressources pédagogiques. Les ressources, très nombreuses, sont d'origines, de supports et de statuts multiples. Le ministère se fait producteur ou collecteur de ressources numériques, payantes ou gratuites, soit directement, soit par ses opérateurs. Sur Eduscol, des ressources pédagogiques nationales et académiques sont mobilisées au bénéfice des enseignants, à travers des portails disciplinaires nationaux, publiés sous la responsabilité de la DGESCO et mis en œuvre par le CNDP. Ces initiatives inquiètent les éditeurs, attentifs au respect de l'article 87 (1) du traité de la Communauté européenne interdisant toute subvention d'État à des ressources publiques ou d'État qui créerait des distorsions de concurrence ou menacerait les conditions de concurrence. Elles ne suffisent cependant pas à définir précisément un domaine public des ressources éducatives, dont les moyens et les objectifs seraient nettement identifiés.

Face à l'abondance de ressources, l'indexation est un facteur clé de la qualité, de la flexibilité, de l'efficacité de la recherche de l'information. Il est préoccupant d'observer que nombre d'enseignants ignorent les ressources auxquelles ils peuvent recourir. Aussi, constituer des listes ou des catalogues qui recensent et décrivent les ressources, qui en détaillent les contenus, selon des standards reconnus et des critères communs de validation, est un appui précieux pour la formation et la pratique professionnelle des enseignants. C'est une aide à la navigation pédagogique, par des balises qui en garantissent la qualité et la sécurité.

Dans ce contexte d'initiatives multiples, une absence de cohérence au niveau national, voire européen, un retard des différents acteurs pour créer les infrastructures de très haut débit, pour équiper les établissements, pour adopter des solutions harmonisées, pour donner aux écoles et aux établissements les moyens financiers et humains, en formation des personnels et en maintenance des matériels, risqueraient d'aboutir à se voir imposer, par de grands acteurs des industries éducatives ou des acteurs exogènes en aval de ces industries, des solutions qui ne correspondraient pas au projet éducatif national.

En effet, faute d'une régulation et d'une stratégie associant tous les acteurs, il n'est pas exclu que ce soit l'outil qui modélise les contenus et surdétermine les usages pédagogiques. L'expérience montre à cet égard que le choix de l'équipement, à l'initiative de collectivités, a précédé et déterminé celui des contenus. Les choix ne devraient pas être prioritairement techniques, mais pédagogiques. Il faudrait élaborer en forme numérique des contenus adaptés à toute la gamme des supports.

Quels manuels dans les écoles et les établissements ?

La diversité des besoins des disciplines et des situations d'enseignement plaide pour une diversification des outils et des vecteurs pédagogiques, le manuel devant trouver sa juste place, et la forme imprimée n'être qu'une des variantes possibles quand le besoin pédagogique le justifie. On ne saurait, dès lors, parler du manuel comme d'un objet unique.

À l'école primaire, le livre occupe une place importante, mais le recours au manuel est très inégal, malgré les consignes des programmes. Le choix des manuels est rarement évoqué en conseil d'école. Les manuels de lecture, par exemple, ont tendance à être délaissés au profit d'albums de jeunesse et, en mathématiques, les manuels sont remplacés par des fichiers que les élèves ont pour consigne de remplir. D'une façon générale, les manuels sont trop peu utilisés comme des outils contribuant à mettre en œuvre les programmes, et davantage comme des réservoirs d'exercices et de documents.

Dès lors, en raison de la faible utilisation de certaines séries, le renouvellement des manuels ne va plus de soi. Il est donc urgent que le caractère indispensable du manuel soit nettement réaffirmé et pris en compte à tous les niveaux, dans la formation initiale et continue des enseignants, dans le plan de travail des corps d'inspection et dans les recommandations pédagogiques qu'ils diffusent.

Dans l'enseignement secondaire, les manuels correspondent à des besoins très diversifiés. Ils ne sont pas les outils pédagogiques prioritaires pour toutes les disciplines et les écarts entre celles-ci sont sensibles. Les manuels imprimés rendent encore des services, offrant des ressources très complètes, apparemment conformes aux besoins. Mais ils sont sous-employés, utilisés de façon parcellaire, et presque jamais dans leur intégralité. Les manuels numérisés, quant à eux, sont encore peu appréciés, du fait de leur manque de souplesse, comme le montrent les expérimentations en cours. L'attente vis-à-vis des manuels numériques est importante et porte dans de multiples directions : objets animés et contrôlables par l'utilisateur, interactivité, possibilité d'annotation individuelle, etc. Le manuel ainsi conçu serait une base commune à tous les élèves d'une même classe, mais capable également de prendre en compte les besoins de l'accompagnement personnalisé.

L'articulation fonctionnelle d'un manuel imprimé, lui aussi centré sur l'objectif d'accès à l'autonomie, avec un ensemble numérique de ressources sélectionnées et organisées, de références notionnelles et méthodologiques et de services pourrait être une solution. Mis en ligne, cet ensemble faciliterait en outre la collaboration entre les disciplines, régulièrement souhaitée, mais trop peu réalisée. Toutefois, l'abondance et la qualité des ressources désormais disponibles en ligne commencent à poser la question de la redondance, et donc de l'utilité des ressources présentées par les manuels.

Un nouveau paradigme pédagogique

La confusion actuelle sur le statut des manuels et les critiques qui les visent tiennent pour une large part à la manière même dont les programmes sont conçus, diffusés et perçus. Le manuel matérialise, objective les prescriptions institutionnelles et tend à combler, imparfaitement, des besoins d'explicitation et de compréhension insuffisamment satisfaits. La conception des programmes ne relève plus directement de la responsabilité de l'inspection générale qui, autrefois, supervisait aussi la rédaction des manuels. Les procédures d'élaboration des programmes mériteraient d'être précisées, cadrées et formalisées, dans une approche plus cohérente entre les disciplines, inspirée davantage du socle commun, ouverte sur les avancées des connaissances et les évolutions du monde professionnel. Il faudrait aussi que les programmes fassent mention des outils nécessaires à leur application dans les classes. Il serait également nécessaire que la logistique d'accompagnement des programmes intègre les modalités et le calendrier de mise en place des outils nécessaires. Cette démarche renouvelée devrait en amont impliquer et informer les partenaires, les éditeurs et des collectivités. En aval, il appartient au ministère et à ses services déconcentrés de vérifier que les élèves et les enseignants disposent bien, au moment voulu, des vecteurs pédagogiques nécessaires, notamment du manuel.

Par ailleurs, une ambiguïté pèse sur l'usage et sur l'efficacité du manuel, choisi par les enseignants et, paradoxalement, conçu pour les besoins du maître plus que pour ceux de l'élève. Le manuel sert au professeur, non seulement à préparer et faire son cours, parfois à partir d'un assemblage de reprographies, mais aussi à parfaire sa propre formation, initiale ou continue. Cette confusion des fonctions s'explique en partie par un manque et par une méconnaissance de ressources permettant aux enseignants de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies pédagogiques. Elle s'explique aussi par une absence de formation au bon usage des manuels. Certes, le numérique change la donne, en facilitant techniquement le recours à des ressources immenses, mais en dressant aussi des obstacles juridiques à leur utilisation. L'élargissement aux ressources numériques du champ de l'exception pédagogique, l'application en France de la règle américaine du *fair use*, l'affirmation du principe de ressources éducatives libres, soutenues par des États ou des fédérations, autant de dispositifs susceptibles d'améliorer la gestion des droits numériques, mais qu'il reste à consolider.

Pour répondre, par ailleurs, aux besoins des élèves, la part du manuel les concernant pourrait être limitée à un « noyau dur » pour chaque niveau et chaque champ disciplinaire, à l'exclusion des ressources dont les enseignants ont besoin pour préparer leurs cours et des supports ou des exercices utilisés en classe. Pourraient y être associés, sous une forme personnalisable, les compétences, les savoirs et les exercices. Le numérique pourrait faire du manuel un outil permanent et continu tout au long de la scolarité de l'élève.

Cependant, la diversité des disciplines et des niveaux, et la variété des usages ne permettent pas de définir un modèle canonique du manuel. Dès lors, les besoins en matière de vecteurs pédagogiques pourraient être précisés à deux niveaux :

- celui du ministère (DGESCO), à l’occasion de l’élaboration des programmes, en y impliquant les éditeurs et en informant les collectivités ;
- celui des écoles et des établissements.

La dimension de plus en plus interdisciplinaire des enseignements et des dispositifs d’aide, l’incidence des choix effectués sur le budget et les aménagements matériels des établissements ne permettent plus une approche strictement disciplinaire du choix des outils.

La répartition du financement des outils pédagogiques, numériques ou pas, pourrait s’inscrire dans une réflexion d’ensemble sur le financement de l’éducation, qui voit s’accroître la part des collectivités territoriales. Le retard de la France, l’ampleur des investissements à consentir, la nécessité d’optimiser les financements plaident pour une politique concertée définissant des priorités au niveau national, déclinée au niveau régional. La distinction entre ce qui relève des besoins du maître et des besoins de l’élève pourrait être un critère, les premiers devant être satisfaits par l’État, les seconds étant de plus en plus pris en charge par les collectivités. À l’État reviendraient les outils et les ressources pédagogiques servant à construire l’enseignement, la formation initiale et continue qui en permettent l’utilisation optimale ; aux collectivités, les outils matériels et immatériels, quels que soient leur forme et leur support, qui servent plus directement aux élèves, au sein ou en dehors du cours. La bonne articulation des compétences nationales, déconcentrées et décentralisées en matière de vecteurs pédagogiques est délicate, mais d’autant plus nécessaire en période de contraintes budgétaires et d’effort collectif pour réussir le rendez-vous de l’école et du numérique.

Conclusion

Le livre scolaire repose sur un équilibre de plus en plus instable et de moins en moins satisfaisant, entre l’offre éditoriale et les attentes de l’institution, entre les moyens financiers qui y sont consacrés et les bénéfices pédagogiques, entre la demande des enseignants et les besoins des élèves, entre le modèle traditionnel du livre imprimé et les potentialités du numérique.

L’outil demeure indispensable, à des degrés divers selon les disciplines et les niveaux. Mais il doit être repensé, en fonction des nouvelles ressources accessibles, des nouveaux supports disponibles, et surtout des besoins de l’école. Le vecteur numérique capable de rendre les mêmes services que le manuel imprimé reste à inventer, de même que l’école adaptée à la nouvelle culture numérique reste à fonder.

Concernant le manuel numérique, la multiplicité des initiatives et des expérimentations est encourageante, moins par ses bénéfices pédagogiques qu’en ce qu’elle démontre la volonté des collectivités, la mobilisation du

ministère, l'engagement des équipes pédagogiques, et généralement l'intérêt des élèves.

Le numérique permet une adaptation fine aux besoins individuels, des enseignants et des élèves, et l'accès à des ressources quasi infinies. Ses potentialités pédagogiques encore mal évaluées sont probablement considérables. Mais, à condition d'éviter les impasses et les mirages technologiques, de bien clarifier les besoins, de définir le projet d'ensemble dans la perspective duquel ministère, collectivités, acteurs privés et publics pourront inscrire leur stratégie et leurs investissements. L'école pourra d'autant mieux personnaliser sa pédagogie et donner plus d'autonomie à ses acteurs que l'État assumera pleinement son rôle de stratège et de régulateur.

La certification

La mise en œuvre du livret personnel de compétences (LPC) au collège

Le programme de travail des inspections générales a fixé l'objectif d'évaluer la façon dont le livret personnel de compétences (LPC) avait été reçu et utilisé¹. À travers sa mise en place, c'est tout l'enjeu du socle commun de connaissances et de compétences, et donc de la scolarité obligatoire qui était visé.

Les étapes par lesquelles l'administration avait, après l'instauration du socle commun de connaissances et de compétences, parcouru le chemin qui a conduit au LPC seront en premier lieu examinées : les sinuosités administratives apparaissent dès lors comme une des sources de la complexité excessive du livret en vigueur.

En un second temps, après avoir déploré l'inexploitation des expérimentations effectuées, on décrira la disparité de la réalité observée et la difficile cohabitation avec le diplôme national du brevet (DNB).

Du socle au livret personnel de compétences

■ *La genèse du livret*

Complété pour les élèves de 3^e de façon obligatoire à la fin de l'année scolaire 2010-2011, il résulte d'une histoire qui combine à la fois celle du socle et celle de la notion de compétence, et de la recherche d'un mode renouvelé de validation des études obligatoires.

Si la genèse du LPC est à chercher dans une idée de culture commune ou de socle commun, née en France dès l'élaboration du collège unique (en 1975), c'est à un contexte pédagogique français et international qu'on doit, à partir des années 1980, l'apparition de la notion de compétence et enfin à un cadre européen dans les années 2000.

Avec la loi de 2005 instaurant le socle commun, il est question d'en attester la maîtrise. Avec sa mise en œuvre, dès 2007, on voit apparaître l'idée d'un livret personnel « de suivi à destination des familles ». À partir de 2009, l'administration exigera que ce livret permette aussi la validation du socle, indispensable à l'obtention du DNB.

1. Rapport n° 2012-094, *La mise en œuvre du livret personnel de compétences au collège*, IGEN-IGAENR, août 2012.

Socle commun et compétences

Le socle commun de connaissances et de compétences est apparu comme le moyen de donner son sens à l'instauration du collège unique créé en 1975 par la loi Haby.

À la suite du grand débat sur l'école, Claude Thélot avait préconisé¹ de « s'assurer que chaque élève maîtrise le socle commun des indispensables et trouve sa voie de réussite ». En 2005², la loi Fillon créant le socle commun de connaissances et de compétences a disposé que : « La scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société. »

On vit immédiatement apparaître dans la définition du socle, le mot de « compétence », dont l'origine composite fait un terme controversé : s'il se rattache bien à des courants pédagogiques inspirés de l'école nouvelle, croisant pour s'en détacher la pédagogie par objectifs, il a aussi une origine dans la formation professionnelle. Il a par ailleurs été porté par un environnement international, l'OCDE finalisant la définition des « compétences clés » en 1997.

En 2006, les objectifs de Lisbonne³ ont introduit les « compétences clés pour le bien-être des citoyens, la cohésion sociale, le développement économique et la compétitivité économique ».

De l'attestation de la maîtrise du socle au livret personnel

Le socle constitué de compétences est devenu la référence de la scolarité obligatoire. La loi de 2005 dispose que le brevet des collèges témoigne de la maîtrise de ce dernier. Le décret de 2006, qui définit le socle commun, évoque un livret personnel, outil de mesure du suivi de l'acquisition des compétences. L'annexe du décret expose les sept composantes du socle : elle précise aussi que l'enseignement obligatoire ne se réduit pas au socle commun, que les compétences ne se compensent pas et que leur maîtrise est nécessaire dans des situations complexes à l'école, puis tout au long de la vie. La question de l'attestation de la maîtrise du socle, dans le cadre du brevet, laissée ouverte par la loi, n'est pas traitée.

Le décret du 14 mars 2007⁴ associe pour la première fois un livret personnel de compétences à l'idée de validation du socle. On décide que le

1. *Rapport de la Commission du débat national sur l'avenir de l'école*, Paris, La Documentation française, 2004.

2. Loi n° 2005-380 du 23 Avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, dite « loi Fillon ».

3. Recommandation 2006/962/CE ; JO L394 du 30 décembre 2006. La recommandation est suivie d'une annexe, « Les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. Un cadre de référence européen ». Voir en annexe de ce rapport.

4. *BOEN*, n° 22 du 7 juin 2007.

livret, défini pour permettre un suivi, servira à attester la maîtrise du socle en fin de 3^e, en relation avec la délivrance du DNB.

Attestation de maîtrise du socle et modalités préexistantes du brevet

Dans son premier article, l'arrêté du 15 mai 2007¹ a introduit dans le brevet des collèges des dispositions relatives aux validations spécifiques préfigurant des modalités propres au LPC. Ce dernier a modifié en effet la composition des épreuves du diplôme national du brevet et introduit notamment le « brevet informatique et Internet (B2i) niveau collègue » ainsi que « le niveau A2 dans une langue vivante étrangère ». La maîtrise de ces compétences « est désormais exigée en plus de la moyenne obtenue entre les épreuves écrites et le contrôle continu ». L'administration traite de variations nouvelles à l'intérieur du cadre préexistant du brevet, sans y toucher en rien.

L'arrêté du 9 juillet 2009² relatif aux modalités d'attribution du DNB, a consacré la nouvelle définition de ce dernier. Si cet arrêté vise bien à faire en sorte que le diplôme national du brevet atteste la maîtrise du socle, il fait de cette dernière un simple élément pris en compte pour l'attribution du diplôme.

C'est l'arrêté du 14 juin 2010³ qui a fixé en annexe le modèle national du livret personnel de compétences : une attestation remise aux parents, à la fin de l'école primaire, puis à la fin du collège. Il présente les objectifs poursuivis et les modalités de sa mise en œuvre. Cette dernière a fait l'objet d'une circulaire spécifique⁴. Le livret demeure centré sur les compétences, même si le socle commun, dans sa dénomination développée, se rapporte aux connaissances et aux compétences.

La cohabitation entre deux logiques

La DGESCO a consacré la compensation et la prééminence du jury de l'examen sur le jugement du corps professoral de l'établissement de scolarisation⁵ : il appartient au jury académique de décider s'il peut attribuer le diplôme à un candidat qui n'aurait pas obtenu la validation des sept compétences dans son établissement. L'attribution du DNB valide la maîtrise du socle commun, mais cette validation ne modifie pas le bilan réalisé par les équipes pédagogiques.

En privilégiant une logique poussant très loin la compensation, que le décret relatif au socle a proscrite, l'administration a fait un choix rationnel, qui certes entend éviter tout mouvement intempestif dans la production des résultats des élèves, mais qui est à l'origine de nombre des difficultés rencontrées.

1. Arrêté du 15 mai 2007 publié au *JO* du 16 mai 2007 et au *BOEN*, n° 22 du 7 juin 2007.

2. *JO* du 25 juillet 2009 : arrêté du 9-7-2009, relatif aux modalités d'attribution du diplôme national du brevet.

3. Arrêté du 14 juin 2010 (*BOEN*, n° 27 du 8 juillet 2010) relatif au Livret personnel de compétences.

4. Circulaire n° 2010-087 du 18 juin 2010 (*BOEN*, n° 27 du 8 juillet 2010).

5. Lettre du 24 novembre 2010.

■ *Des expérimentations inexploitées*

Des expérimentations ont été conduites avant une mise en place accélérée de l'outil en 2010-2011.

2007-2008 : deux livrets

Deux versions du livret de connaissances et de compétences ont été utilisées, à titre expérimental, par toutes les académies au cours de l'année scolaire 2007-2008. Les conclusions de cette expérimentation devaient fonder la rédaction définitive du livret.

La validation concernait la compétence, mais aussi chacun des sous-ensembles thématiques (par exemple le « lire » dans la maîtrise de la langue française). La comparaison des deux livrets fait apparaître des différences entre les compétences concernées. Cette expérimentation révèle des caractéristiques qui augurent de l'opinion des équipes quelques années plus tard et qui expliquent les freins rencontrés, tels que la validation élément par élément, à l'intérieur de chaque pilier, le manque de précision des grilles de référence utilisées ou la pérennité de la validation.

2008-2009 : un troisième livret

Cette expérimentation n'eut pas les mêmes finalités ; elle était positionnée dans le cadre du compte rendu au Parlement du nombre d'élèves maîtrisant le socle à chaque palier : à titre expérimental, les indicateurs furent obtenus à partir de la mesure des acquis d'un échantillon d'élèves (33 763) de 269 collèges.

Il importait de porter une appréciation globale : on n'exigeait pas de l'élève qu'il maîtrisât chacune des connaissances, des capacités et des attitudes d'un domaine pour le valider, ni même qu'il maîtrisât chacun des domaines pour valider la compétence. La maîtrise du socle était attestée si chacune des sept compétences était validée.

Puisque la validation d'une compétence était admise pour un élève ne maîtrisant pas tous les domaines de cette compétence, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) a cherché à savoir s'il était possible de dégager des tendances de comportement d'un responsable d'établissement lors de la validation des compétences : à partir de combien de domaines validés une compétence peut-elle être attribuée ? Cette étude a fait notamment ressortir la différence de comportement suivant les compétences.

Par ailleurs, dans son rapport *Bilan des résultats de l'école 2011 : les indicateurs relatifs aux acquis des élèves*, le Haut Conseil de l'éducation (HCE) a été conduit, à propos des indicateurs fournis par l'administration au Parlement sur la maîtrise du socle commun, à critiquer leur partialité. Les choix portant sur des compétences de base en français et en mathématiques ont été considérés comme peu pertinents par rapport au socle, peu opérants pour juger de sa maîtrise, et leur fiabilité fut mise en cause. Le HCE a

recommandé de renoncer aux indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) centrés sur « la maîtrise des compétences de base » du fait de « l'image erronée [qu'ils donnent] du degré de maîtrise du socle commun ».

Après ces expérimentations, le LPC définitif vit le jour lors de l'année scolaire 2009-2010 pour une mise en œuvre accélérée en 2010-2011. Deux caractéristiques doivent être soulignées : d'une part, la disparition d'une validation au niveau du domaine puisque c'est la compétence qui est validée et, si elle ne l'est pas, ce sont les items qui le sont ; d'autre part, la nature des compétences suivant les paliers.

Les équipes n'ayant eu connaissance ni des remontées de l'expérimentation, ni des résultats Lolf, les années précédant la mise en œuvre, ont nourri un sentiment de travail inachevé.

La succession de projets de suivi et de validation de la maîtrise du socle hésitants et incomplets a entraîné la généralisation en 2011, avec le LPC, d'un outil qui pouvait difficilement échapper aux contradictions de sa naissance.

■ *La situation en 2010-2011*

Un certain nombre de précisions avaient été apportées pour guider le travail de validation du LPC. Pourtant, malgré ces règles relayées par les pilotes académiques, la mission a constaté des pratiques diverses, voire antinomiques, pour compléter le LPC et valider les compétences.

■ *Le LPC, outil de validation*

Le temps de la validation

L'application nationale du LPC a été diffusée en octobre 2010. Or, en février 2011, seul un tiers des établissements l'avait testée. Pour beaucoup de collèges, sa mise en œuvre a été presque exclusivement centrée sur l'objectif certificatif final et obligatoire de la classe de 3^e. Le discours le plus fréquent évoque une sorte d'évaluation en continu qui laisse penser qu'il y avait sans doute confusion entre évaluation et validation. Quand les équipes ont mieux compris cette différence, elles ont cherché à fixer un rythme de mise à jour du LPC considéré comme une mémoire.

Le lieu de validation

La mise en place du socle et ses conséquences pédagogiques ont été, la plupart du temps, présentées comme tributaires d'un travail collectif, difficilement compatible avec les contraintes et les conditions de travail des enseignants. Cinq instances ont pu être choisies pour la concertation et la validation :

- le conseil de classe, considéré comme une instance propice à la prise de décision collective de validation ;
- le conseil de professeurs, avant les conseils de classe ;

- un conseil de socle pour une validation fin janvier, puis pour la mise en place d'une remédiation, avant fin mai ;
- le conseil pédagogique responsable de la question de la répartition des items entre les disciplines ;
- des conseils d'enseignement disciplinaires définissant les conditions d'évaluation et de validation dans chacune des disciplines, mais peu aptes à valoriser l'interdisciplinarité.

Les personnels impliqués

Les situations furent très diverses, allant d'une intervention du seul chef d'établissement, à la délégation aux professeurs principaux de 3^e ou à l'ensemble des professeurs de 3^e.

L'idée de compétence partagée entre toutes les disciplines fut rarement concrétisée. La répartition de la validation a été très variable, peu en accord avec l'idée du socle commun.

Il est clair que, lorsque la validation du socle commun ne reposait que sur l'équipe administrative et un petit nombre d'enseignants concernés et que le projet d'établissement n'en faisait mention que de manière assez formelle, la politique pédagogique n'avait vraiment pas été tournée vers une approche par compétences.

Les règles de validation

La confusion persiste entre compétences, domaines et items ainsi que celle entre évaluation et validation. Lors de l'expérimentation, le domaine avait été sélectionné comme niveau de validation ; au moment de la généralisation, la compétence a été retenue pour constituer le niveau définitif de validation, les domaines ne servant qu'à structurer la compétence.

Les équipes se sont dotées de moyens très différents pour procéder aux validations, cette variabilité ayant porté sur le nombre d'évaluations nécessaires pour valider définitivement un item, sur le niveau d'acquisition à partir duquel il peut être validé, enfin, sur le pourcentage d'items attendu pour valider une compétence : la mission a rencontré de nombreuses équipes souhaitant une définition nationale du pourcentage de validation d'items à partir duquel il était possible de valider la compétence.

Dans un contexte de contrainte qui imposait le LPC comme outil dédié au recueil final des validations du socle en vue de l'attribution du DNB, les acteurs ont perçu un outil national « administratif et gestionnaire », imposé aux équipes enseignantes, dans un cadre très étroit.

■ *Le LPC, un outil de suivi personnalisé du parcours de l'élève ?*

Au sein du collège

Les équipes ne reconnaissent pas le LPC dans son état actuel comme un outil de suivi de l'élève au collège. Même lorsqu'il est complété régulièrement et avant le niveau de 3^e, sa présentation limite la vision d'ensemble

du profil de l'élève. Le LPC n'est pas encore un outil de communication habituel. D'autres outils servent à assurer ce suivi.

- *Entre les écoles et le collège : le LPC, davantage un frein*

Dans le premier degré, la transmission de documents papiers, très hétérogènes d'une école à l'autre, fut la règle. Les enseignants de CM2 ont souvent fait le choix d'identifier uniquement les points utiles à exploiter par les enseignants. Toutefois, quand certains établissements se disent gênés par la non-évaluation du palier 2 par les écoles de leur aire de recrutement, les professeurs de 6^e mettent alors en place une évaluation diagnostique, pour pallier le manque d'éléments en provenance des écoles.

- *Entre le collège et les lycées : le LPC, un outil utilisable, mais non utilisé*

Les relations avec les lycées sont faibles, voire inexistantes, malgré la mise en œuvre du LPC. Par ignorance de l'accessibilité du LPC en ligne, certains proviseurs ont demandé des versions papier pour permettre la mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé. Ceux qui ont utilisé le LPC ont signalé l'impossibilité de communiquer en retour vers les collèges. Lorsque le LPC n'était pas utilisé, quoique connu et accessible, les proviseurs ont avancé la méfiance des enseignants de lycée.

■ *La communication avec les familles*

Il apparaît que les familles n'ont, la plupart du temps, été informées, ni du fonctionnement du socle commun ni de celui du livret personnel de compétences. Le défaut de compréhension, la peur de la perte de repères, les règles non explicitées de l'attribution du DNB dans ses relations avec le LPC ont parfois tendance à inquiéter les élèves et leurs parents. Ils considèrent souvent le socle comme un obstacle de plus, élaboré par l'école, sur la voie du diplôme. Les parents semblent de plus préoccupés par ce qui leur apparaît comme un abandon de l'objectif de transmission des savoirs, dont l'acquisition est traditionnellement mesurée par une note chiffrée, au profit de compétences qui leur semblent être un nivellement par le bas.

Il apparaît que le socle commun doit d'abord être présenté aux familles et partagé avec elles : aucune co-éducation n'est envisageable hors de ce cadre.

Le LPC : maîtrise du socle et programmes disciplinaires, une articulation difficile

■ *La validation des compétences et la compréhension du socle commun*

Les situations observées vont d'un pilotage très replié sur une politique de validation à une politique de répartition des items plus ou moins en accord avec l'idée du socle. En tous les cas, même lorsque les équipes avaient défini

des règles cohérentes avec une réelle validation des compétences, il a semblé à la mission qu'il convenait qu'elle s'intéressât aux informations recueillies par les enseignants pour compléter les items.

Or si de nombreux enseignants font état de leurs difficultés dans la gestion pédagogique de la multiplicité des items, ils soulignent aussi leur embarras à maîtriser le caractère pluridisciplinaire de certaines compétences.

On peut néanmoins faire état d'équipes qui ont véritablement mené une réflexion pédagogique pour définir une validation du socle plus représentative des réussites des élèves.

On peut relever trois approches du socle par les enseignants, en fonction des disciplines :

- celle pour laquelle la logique des programmes s'oppose à l'ambition floue du socle commun ;
- celle pour laquelle la logique du socle s'impose à toutes les parties des programmes d'enseignement et se relie facilement aux items ;
- celle où les deux se combinent en distinguant nettement le socle et ses exigences, du programme et de ses exigences.

La formation reste indispensable pour aider les équipes dans l'approche par compétences ; l'explicitation des attentes et leur graduation sont aussi primordiales. Le désarroi dans lequel cette situation a plongé certaines équipes disciplinaires a pu les conduire à souhaiter la mise en place d'évaluations nationales standardisées qui serviraient à réaliser cette validation.

■ *Notes et compétences*

Dans de nombreux établissements, les équipes qui mettent en œuvre le LPC et les ambitions du socle n'ont en fait que dédoublé leur regard sur l'évaluation. Même si, pour certains, la pratique consiste à convertir la note en validation de compétence, la tendance est plutôt d'identifier quels items du socle seront évalués, et de différencier l'évaluation des connaissances et celle des capacités. Les enseignants y voient une charge de travail extraordinaire.

À la vision parfois simpliste de l'opposition socle/programmes s'ajoute son corrélat fréquemment évoqué, l'opposition notes/compétences que les professeurs gèrent mal. C'est en effet essentiellement en 6^e-5^e que les notes sont abandonnées. En 4^e-3^e, on revient au bulletin classique.

Entre l'« intégrisme » stérile d'une approche par « compétences » multipliant « items » et « sous-items » au détriment du sens, et celui de la moyenne de notes sur 20, la proposition d'une évaluation associant performances et compétences peut être faite. Les établissements qui réussissent le mieux cette combinaison sont, semble-t-il, ceux qui maîtrisent explicitement les démarches pédagogiques différenciées, caractéristiques de ces approches.

■ *Les pratiques d'enseignement*

La mise en œuvre du LPC révèle la complexité d'appréhension des différentes approches pédagogiques ; elle témoigne de la difficulté à prendre en compte l'hétérogénéité des élèves et à tirer parti d'approches et de situations différentes, mais complémentaires dans les activités d'apprentissage.

L'effet du socle sur la didactique est très variable suivant les disciplines. Les enseignants comme les équipes de direction regrettent un manque de cohérence entre les disciplines, les formations et les discours.

Ceux qui pratiquent la mise en œuvre de tâches complexes y voient une véritable motivation pour les élèves. Mais ils signalent aussi un travail de gestion de classe d'autant plus lourd, pour différencier, que les effectifs sont élevés.

L'enseignement par compétences conduit enfin les enseignants à prendre conscience de manques dans leurs pratiques et à orienter, par exemple, les activités des élèves vers davantage d'autonomie ou de prise d'initiative.

Le LPC : entre la volonté d'améliorer la qualité de la certification et la cohabitation impossible avec le diplôme national du brevet

Qu'elle se fonde sur un livret personnel de compétences ou sur un examen traditionnel, la validation, qui certifie des acquis, a une valeur essentielle : interface entre le monde de l'école obligatoire et celui de la vie sociale et économique, elle prend la forme du diplôme national du brevet (DNB).

■ *Le DNB, un diplôme composite*

Créé en 1987, le DNB est devenu de plus en plus complexe. Ainsi, à partir de la session 2011, l'élève candidat dans la série générale doit avoir validé les sept compétences du socle. Cette condition nécessaire n'est cependant pas suffisante.

La qualité certificative du diplôme

On se réfère ici notamment au rapport Salines-Vrignaud de l'ancien Haut Conseil de l'évaluation de l'école, ainsi qu'à des travaux des inspections générales :

- la moyenne au contrôle continu, une fois franchi le verrou présumé de la validation du palier 3, apporte peu de garanties de fiabilité et d'équité, tant les pratiques de notation chiffrée varient : ce n'est pas cette moyenne, mais l'écart de celle-ci avec les notes obtenues dans les trois épreuves ponctuelles qui constitue un indicateur de pilotage ;
- le DNB peut être qualifié d'examen « administré » : les résultats ne sont pas arrêtés par rapport aux seuls acquis des élèves qu'il est censé mesurer, mais le plus souvent par rapport au taux moyen de réussite souhaité en référence à celui de l'année précédente.

Les procédures d'orientation

L'obtention du DNB ne crée pas de droit à la poursuite d'études dans le second cycle du second degré, non plus que l'échec au brevet ne les empêche. L'affectation des élèves en lycée s'appuie essentiellement sur les notes de contrôle continu. La prise en compte du LPC et de la validation des compétences dans les affectations et l'orientation n'a pas été constatée.

La mesure de la performance des établissements

Tous les collèges disposent d'indicateurs précis, au premier rang desquels figure le taux de réussite au DNB, ainsi que les résultats obtenus aux épreuves ponctuelles de cet examen. Ces données sont mises en relation avec les résultats des évaluations en CM2 pour mesurer la valeur ajoutée par chaque collège, pour une cohorte d'élèves donnée.

Ces indicateurs sont au centre des diagnostics préalables aux projets d'établissement, aux contrats d'objectifs, aux lettres de mission des chefs d'établissement. Or la faible valeur évaluatrice du brevet et du contrôle continu ne manque pas de susciter des interrogations sur la validité de ces diagnostics et sur la mesure de la performance scolaire des établissements.

Alors qu'avec le LPC, une évaluation plus fine des compétences et des acquis des élèves d'un établissement devient possible, il faudra sans doute revoir l'ensemble des indicateurs de performance.

Un diplôme reconnu et soutenu

Le DNB serait pour certains élèves le seul diplôme obtenu à l'issue de leur scolarité. Le contrôle continu qui, d'une manière générale, sous-tend la réussite au DNB, serait l'un des rares moyens de pression à la disposition des professeurs de collège. Il apparaît que les parents d'élèves rencontrés n'imaginent pas la disparition de cet examen qui a mobilisé 789 500 inscrits en 2011.

Un mode de pilotage du système éducatif

À chaque réforme, les pilotes du système ont souhaité asseoir la nouveauté dans les pratiques de classe en rendant l'évaluation obligatoire dans le cadre de l'examen terminal, le DNB. Ce mode de pilotage par l'aval relève d'un principe d'injonction générale dont la mise en œuvre ne semble pas manquer d'efficacité. Cependant, quand il s'agit d'introduire une transformation générale des pratiques pédagogiques, l'approche par compétences, choisir la validation finale, pour y parvenir, ne manque pas de soulever de nombreuses questions.

■ *DNB et socle commun : une liaison ambiguë*

La logique certificative de l'examen national et la logique formative de l'évaluation des compétences

En faisant de la validation des sept compétences du socle commun la condition *sine qua non* de l'obtention du DNB, le législateur a fait s'affronter deux logiques différentes :

- celle de l'examen national reposant sur le principe de la compensation, de la notation chiffrée de 0 à 20 et de la moyenne ;
- celle, formative, de l'évaluation des compétences qui vise à dresser le bilan d'un apprentissage ciblé, sans compensation possible.

Autant il est facile d'additionner des notes, affectées de coefficients, pour en tirer une moyenne, autant la validation globale d'une compétence du socle relève d'une décision prise en regard de ce qui a été acquis et de ce qui reste à acquérir. La validation globale d'une compétence peut-elle avoir un sens, dès lors qu'on affirme le principe de non-compensation entre domaines et items ? Tel est bien le dilemme des professeurs du collège devant la validation du palier 3, en l'absence de toute indication du législateur autre que l'affirmation du principe de non-compensation.

Une incidence infime sur les résultats du DNB

Les résultats du DNB 2011 ne révèlent qu'une baisse infime du taux de réussite global (- 0,1 % par rapport à 2010). Si l'introduction de la validation du socle dans l'architecture générale du DNB n'en est pas responsable, on observe néanmoins :

- une faible disponibilité de chiffres et d'analyses des taux de validation du socle avant et après délibération du jury du DNB ;
- en 2011, une perte des informations concernant domaines et items, qui garantissent le suivi des acquis et la liaison avec le lycée ;
- là où les données existent, une extrême disparité des taux de validation avant jury d'un collège à l'autre (de 25 % à 100 %).

Le taux moyen de « rachat » par les jurys de DNB se situe entre 4 et 5 %. En outre, dans nombre d'établissements, les taux de validation ont déjà, en amont des jurys de DNB, fait l'objet de négociations pour que les résultats de la validation des compétences n'affectent pas la réussite des élèves. Il est ainsi permis de s'interroger sur la pertinence du lien établi entre la validation du socle et l'examen national. Le suivi des acquis réels des élèves et la liaison avec le lycée, seconde finalité du LPC, s'en trouvent donc fragilisés.

À ce stade de la réflexion, on observe que ce couplage entre la validation du socle et le DNB conduit à « maquiller les acquis réels des élèves », comme des enseignants l'ont déclaré.

Des incidences en revanche réelles sur la perception des enseignants

Des équipes se sont fermement engagées dans la mise en œuvre de nouvelles pratiques d'évaluation, mais sans directives sur les modalités de

ces dernières et avec la crainte de voir des élèves traités différemment. En outre, la remise en cause des diagnostics des enseignants par le jury du DNB a suscité incompréhension et désappointement.

Sortir de ces incertitudes est d'autant plus nécessaire que l'approche par compétences n'a concerné jusqu'à présent que les pratiques d'évaluation, mais n'a pas encore vraiment pénétré au cœur des apprentissages.

■ *Rendre compatibles le LPC et la certification de fin de scolarité obligatoire*

Il importe de replacer la réflexion dans le cadre des préconisations relatives aux formes que le système scolaire veut donner à la certification de fin de scolarité obligatoire :

- une réécriture conjointe des programmes d'enseignement et du socle commun ;
- une distinction de degrés d'acquisition ;
- un LPC conçu comme un outil de suivi des élèves jusqu'à la fin de la scolarité ;
- une nouvelle organisation du temps scolaire.

Ces principes étant rappelés, comment dès lors concilier, par le biais de la validation du socle commun, la logique formative inhérente au socle commun et à l'approche par compétences d'un côté et, de l'autre, la logique certificative du DNB ?

Concernant la certification nationale, en attendant la réécriture du socle et des programmes, on pourra imaginer une adaptation de l'examen actuel mettant les trois épreuves en conformité avec l'approche pédagogique par compétences et l'interdisciplinarité.

À terme, ces tâches complexes pourront être approfondies pour tester plusieurs niveaux de savoir-faire et d'acquisition. On pourra, dès lors, en tirer des enseignements en termes de pilotage pédagogique tant au niveau de l'établissement qu'à celui de l'académie ou du niveau national.

On peut imaginer, à plus long terme, responsabiliser le corps enseignant des collèges en lui confiant la décision de l'attribution du diplôme : les professeurs, réunis en jury, prendraient leur décision en considérant des épreuves terminales, sur le principe de la tâche complexe et de l'interdisciplinarité, afin de couvrir l'ensemble des champs disciplinaires, ainsi que l'évaluation continue, l'élève étant situé par discipline sur une échelle de 6 ou 7 degrés, pour statuer sur la maîtrise de chaque compétence et leur niveau d'acquisition.

LPC et pilotage pédagogique

Les tensions conceptuelles ont transparu dans le pilotage de la mise en œuvre du LPC. Si l'organisation administrative des remontées par l'application

LPC s'est montrée efficace, les attermolements quant aux finalités du LPC ont provoqué des situations très disparates.

■ *Le pilotage national*

Un pilotage administratif efficace

L'observation des remontées des données issues de l'application LPC révèle une gestion réussie du dossier. Les taux de validation des différentes compétences du socle (après jury du DNB) sont satisfaisants et n'ont pas altéré les résultats du DNB.

En laissant aux jurys le soin *in fine* d'attribuer le DNB et, de surcroît, de valider la maîtrise globale du socle commun, tous les garde-fous étaient prévus pour que cette première fût satisfaisante.

On notera que la grande proximité des taux de validation des compétences (après jury) et de réussite à l'examen nourrit de nombreuses interrogations quant à la mesure des acquis réels des élèves et aux finalités respectives du socle commun et des programmes de fin de 3^e.

Les données relatives aux taux de validation des compétences des élèves avant que leur dossier ne soit soumis au jury du DNB, recueillies localement, mais inaccessibles au plan national, montrent des décalages parfois importants avec les taux officiels.

Il n'en demeure pas moins qu'on peut parler d'une réussite technique.

Un pilotage pédagogique national toutefois ambigu

La circulaire du 24 novembre 2010 n'obligeait à compléter les items que pour les compétences du socle non validées. Ce faisant, elle réduisait le suivi des acquis aux seuls élèves en difficulté, dans l'optique de la remédiation. En laissant, de surcroît, au jury académique du DNB le soin de valider *a posteriori* les compétences du socle pour tout admis à l'examen national, la circulaire a aboli l'objectif de suivi des acquis des élèves tout au long du cursus.

Le temps de saisie laissé aux établissements en juin 2011, d'une part, le report des données d'un logiciel à un autre, d'autre part, achèveront d'évacuer la dimension formative de l'outil LPC. La liaison avec le lycée s'en trouve compromise.

La circulaire du 18 juin 2010 était censée apporter aux équipes les règles de la validation. Sans tenir compte des expérimentations et des demandes exprimées, cette circulaire, qui a fait disparaître la notion de domaine, semble exclure implicitement qu'une compétence puisse être validée si tous les domaines ne sont pas maîtrisés. Elle ne remet pas en cause le principe de non-compensation tout en admettant des déficits possibles sur quelques items. Elle se garde enfin de préciser à partir de quel pourcentage d'items maîtrisés la compétence peut être considérée comme pouvant être validée.

Ce que le pilotage national se refuse à dire, en affirmant la non-compensation, il appartient au chef d'établissement de le définir. Or les corps d'inspection sont invités à ne pas édicter de règles. Le sentiment d'abandon des équipes, ayant exprimé la crainte d'avoir imposé un traitement inéquitable à leurs élèves, est dès lors patent : dogme de la non-compensation et principe de non-intervention dans l'autonomie des établissements ont créé une sorte de vide pédagogique.

■ *Le pilotage académique*

Deux types de fonctionnement

Les observations recueillies ont révélé le rôle essentiel des académies dans les domaines de l'impulsion, de l'organisation de la formation et de l'accompagnement des établissements et des enseignants, lorsqu'elles se sont engagées dans une approche systémique de la mise en œuvre du socle commun.

On peut en effet distinguer deux types principaux de pilotage académique de la mise en œuvre du LPC selon que les deux focales, celle du suivi des acquis du socle et celle de la validation, vont de pair ou non.

Dans la majorité des cas, la focale de validation a été privilégiée. Le pilotage académique y a pris une forme hiérarchique et descendante : des chefs d'établissement ont été formés à l'utilisation de l'application LPC, un savoir qu'ils ont eux-mêmes transmis aux enseignants. Souvent, dans ce cas, la charge de compléter des items fut confiée aux professeurs principaux. Les IA-IPR ont été invités à commenter les outils d'accompagnement théoriques fournis par la DGESCO.

Lorsqu'en revanche la focale de suivi des acquis a été menée de pair avec la validation, on observe une organisation plus décentralisée : l'accent est mis sur une formation au plus près du terrain, l'accompagnement des établissements, en approchant les pratiques d'évaluation.

Des bilans académiques de la mise en œuvre en 2011

Dans ces bilans, il ressort le même clivage entre les deux types de fonctionnement. Des indicateurs prenant en compte uniquement des données en aval du jury du DNB excluent *de facto* tout l'amont de la validation, à savoir la mise en œuvre pédagogique du socle commun. Seuls des outils prenant en compte les acquis constatés dans le collège avant le jury peuvent produire des analyses qualitatives et influencer sur les apprentissages et les pratiques de classe.

■ *Le chef d'établissement dans l'établissement public local d'enseignement (EPL)*

Dans certains établissements, des principaux ont entraîné leurs équipes dans une réflexion sur les pratiques d'évaluation et ont « joué le jeu » de

l'évaluation des acquis réels. D'autres ont simplement voulu assurer les remon-
tées de la validation au jury du DNB sans nuire à l'image de l'établissement.

La mise en œuvre du LPC a montré très clairement que, dans le contexte
de l'autonomie croissante des établissements, la qualité pédagogique du chef
d'établissement était essentielle.

■ *Les corps d'inspection*

Inégal selon les disciplines et les situations locales, le rôle des IA-IPR
a été essentiel pour transmettre l'information et expliciter les exigences et
les enjeux de la validation des compétences du socle. Leur rôle a été aussi
fondamental dans l'analyse de la première mise en œuvre du LPC et dans la
réorientation du pilotage académique, malgré des obstacles qui ont limité
leur implication et révélé les limites de leur positionnement et de leur action.
Seule une refondation de leurs missions serait à même de leur donner le rôle
d'experts pédagogiques.

Préconisations

- Réécrire le socle commun de façon à expliciter les niveaux d'exigence attendus
pour chaque compétence et à mettre en place une graduation de ces exigences
permettant de situer chaque élève, pour chaque compétence.
- Réécrire le socle commun et les programmes, en proposant de nouveaux regrou-
pements d'items en domaines et en compétences déclinées dans différents champs
d'apprentissage et dans chacune des disciplines.
- Définir un DNB conforme à la logique du socle commun et donner toute confiance
aux professeurs des élèves pour certifier la scolarité obligatoire à partir de leur vali-
dation du socle.
- Tout en réaffirmant le caractère non compensable des compétences du socle
commun, établir des règles nationales pour permettre une compensation intelligente.
- Mettre en service un outil de suivi quotidien et de dialogue avec les familles.
- Faire compléter les items du LPC par les professeurs de chaque discipline, une
fois par an, de la 6^e à la 3^e.
- Faire du LPC un véritable outil de mutualisation entre les différents niveaux
d'enseignement.

Pour une évolution du baccalauréat

Les inspections générales furent chargées, dans un premier temps,
de formuler des propositions opérationnelles pour renforcer la sécurité de
l'examen du baccalauréat et pour restaurer la confiance des candidats et de

leurs familles¹ ; puis, dans un second temps, d'analyser et d'expertiser le baccalauréat, au regard de son double caractère d'examen national sanctionnant les années de lycée et de premier grade de l'enseignement supérieur².

Dans son premier rapport, au mois de juillet 2011, la mission préconisait des mesures propres à organiser l'examen dans des conditions de sécurité réellement améliorées et à restaurer la confiance en sa valeur. Le prolongement de ses travaux lui a permis de mettre en évidence que la qualité certificative de l'examen pourrait être confortée tout en simplifiant son organisation, marquée par une complexité excessive et porteuse de risques d'incidents.

Les préconisations du premier rapport étaient essentiellement organisationnelles. Afin de renforcer la qualité certificative et de simplifier l'organisation du diplôme, il importait dans un second temps de s'intéresser aux représentations symboliques du baccalauréat. Cela impliquait une réflexion partagée sur les objectifs du diplôme et une évaluation sincère de la capacité du baccalauréat à les atteindre. Cela a nécessité d'engager des travaux d'évaluation interne et externe, tant l'absence de connaissance sur le baccalauréat, paradoxale eu égard à son importance symbolique, constitue à ce titre un handicap qu'il convient de dépasser.

L'élargissement de l'accès au baccalauréat et ses difficultés

L'élargissement a entraîné des doutes sur la valeur certificative du baccalauréat, une fragilisation de son caractère de premier grade universitaire et des difficultés d'organisation

■ *La diversification des voies d'accès a permis la progression du nombre de bacheliers*

Le nombre de bacheliers a doublé depuis 1985

L'objectif quantitatif de 80 % d'une classe d'âge atteignant le niveau du baccalauréat a été fixé dans la deuxième moitié de la décennie 1980. Sa mise en œuvre s'est traduite par une forte augmentation du taux d'accès au baccalauréat. L'objectif de démocratisation de l'accès au diplôme n'a toutefois été qu'imparfaitement réalisé. Le chiffre de 80 % d'une classe d'âge à ce niveau, en 2000, n'a pas été atteint ; de 1995 à 2010, la part de bacheliers au sein d'une génération n'a progressé que de 62,7 % à 65,7 %. De plus, l'accès au baccalauréat demeure très déterminé socialement et les disparités s'accroissent. La part de bacheliers dans une génération présente des disparités territoriales très significatives.

1. Un rapport a été remis le 22 juillet 2011.

2. Rapport n°2011-117, *Propositions pour une évolution du baccalauréat*, rapport commun de l'inspection générale des Finances, de l'inspection générale de l'Éducation nationale, de l'inspection générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

Malgré cette démocratisation inachevée, le nombre de bacheliers a doublé entre 1985 et 2010 : 513 216 candidats ont obtenu le baccalauréat en 2010, contre 253 050 en 1985.

La création de la voie professionnelle en 1985

La progression enregistrée doit beaucoup à la création du baccalauréat technologique, en 1968, puis à celle du baccalauréat professionnel, en 1985. La part respective des trois voies dans l'augmentation du nombre des bacheliers de 1985 à 2010 s'établit à 43,8 % pour la voie professionnelle, 38,6 % pour la voie générale et 17,6 % pour la voie technologique.

- *L'amélioration continue de la réussite à l'examen, dans un contexte d'élargissement de l'accès au baccalauréat, suscite des doutes sur sa qualité certificative*

Malgré l'élargissement de l'accès au baccalauréat, les résultats n'ont cessé de croître

Il apparaît difficile d'objectiver l'analyse de la qualité certificative d'un diplôme aussi symbolique que le baccalauréat. Ce dernier est fondé sur un examen dont la finalité est de certifier des acquis ; ce n'est pas un concours destiné à sélectionner les meilleurs. Il ne repose pas sur un taux de sélectivité élevé : la démocratisation de l'accès au lycée n'aurait eu aucun sens si une part importante des lycéens n'avait pas obtenu le diplôme terminal. Toutefois, en l'absence d'évaluation, la qualité certificative du baccalauréat fait l'objet d'une défiance qu'alimente la progression continue des résultats, dans un contexte d'accès plus massif de la population : de 1960 à 2010, le taux de réussite au baccalauréat a augmenté de 60,5 % à 85,8 %. Le nombre de candidats échouant au baccalauréat a diminué de 31 % depuis 1985 alors que le nombre de candidats a augmenté de 58,9 % pendant la même période. Le nombre de bacheliers obtenant le diplôme avec mention « très bien » s'est fortement accru entre 1997 et 2010, le nombre de candidats ne progressant pas.

Des modifications réglementaires ont favorisé l'amélioration des résultats

Des facteurs favorisant l'augmentation des taux de réussite ont été soulignés. Certains sont clairement établis : l'augmentation du nombre de mentions, directement liée au renforcement du poids des épreuves facultatives, effectif à compter de la session 2003 ou encore l'introduction des épreuves du second groupe pour le baccalauréat professionnel en 2009. Pour certains d'entre eux, l'incidence réelle sur les taux de réussite est plus difficile à objectiver : ainsi, la conception des sujets limite parfois le caractère discriminant de l'épreuve ; les consignes et les barèmes de notation sont jugés d'une exigence décroissante ; la distribution des notes de certaines nouvelles épreuves a un effet nivelant ; les deux tiers des candidats au baccalauréat général ayant obtenu une moyenne comprise entre 8 et 10 sont, en définitive, « rattrapés ».

■ *Le baccalauréat joue un rôle limité dans la poursuite des études supérieures*

Dans le cadre de la procédure dite « Admission postbac » (APB)¹, en 2011, 84 % des lycéens ont reçu une proposition d'affectation un mois avant les résultats du baccalauréat. En outre, pour les bacheliers intégrant une filière sélective, la sélection est opérée sur la base du dossier scolaire et non sur les résultats à l'examen du baccalauréat. Dans les faits, le baccalauréat ne détermine pas l'affectation des lycéens dans l'enseignement supérieur, mais en constitue seulement une condition suspensive.

Du point de vue de la poursuite des études supérieures, il existe de fait trois baccalauréats différents ; le principe d'unité est battu en brèche. Les bacheliers généraux suivent majoritairement des études supérieures longues avec des perspectives de succès réelles ; les bacheliers technologiques poursuivent majoritairement des études supérieures courtes dans lesquelles ils réussissent davantage qu'à l'université ; enfin, la demande de poursuite d'études supérieures des bacheliers professionnels est croissante.

■ *La diversification des épreuves et le doublement du nombre de candidats depuis 1985 font peser une lourde charge d'organisation*

L'organisation du baccalauréat est lourde

Le doublement du nombre de candidats depuis 1985 et la diversification des voies d'accès au baccalauréat ont accru la complexité d'un examen dont le seul déroulement sans incident organisationnel majeur représente, de fait, l'objectif essentiel des services du ministère de l'Éducation nationale, au détriment de la sécurisation de l'examen et de sa qualité certificative.

Le baccalauréat stérilise trois semaines d'enseignement au lycée : ces perturbations, toujours importantes, ont cependant été réduites² en retardant la date de la première épreuve des baccalauréats général et technologique.

Quant au coût du baccalauréat, il est mal connu et sa connaissance n'a pas progressé depuis un audit réalisé en 2005. Le coût du baccalauréat s'établirait, semble-t-il, entre 90 et 100 millions d'euros.

La diversification du baccalauréat ne s'est accompagnée d'aucune simplification qui aurait permis d'absorber l'augmentation des effectifs

Au-delà de la seule augmentation des effectifs (de 200 000 à 600 000 depuis trente ans), le baccalauréat est devenu un examen protéiforme dont l'architecture s'est alourdie ; la diversité des baccalauréats professionnels a,

1. Portail national de coordination des admissions dans l'enseignement supérieur.

2. Les mesures du plan de « reconquête du mois de juin », expérimentées dans quinze départements pour la session 2008, ont été généralisées pour la session 2009.

à elle seule, accru la complexité de l'examen. Des efforts de rationalisation des épreuves de la voie technologique ont cependant été réalisés.

De plus, certaines modalités d'évaluation des acquis rendent plus complexe encore l'organisation de l'examen, en augmentant le nombre de situations d'évaluation. On citera, par exemple, la multiplicité des évaluations pour un même enseignement ou, dans la voie professionnelle, la lourdeur des procédures de contrôle en cours de formation. Très importante, l'offre des langues pouvant être choisies à l'examen est productrice de complexité et de coûts : cinquante-sept langues vivantes peuvent être évaluées alors même qu'elles ne sont pas toutes enseignées dans le système éducatif.

Quelle réforme des épreuves du baccalauréat ?

Une réforme des épreuves du baccalauréat devrait poursuivre trois objectifs : la simplification de l'examen, l'amélioration de sa qualité certificative et la cohérence avec l'enseignement supérieur.

■ *Diminuer le nombre d'épreuves*

La diminution du nombre d'épreuves terminales et celle du nombre de langues pouvant être évaluées sont des leviers majeurs de simplification de l'examen.

L'évaluation continue

L'évaluation continue pourrait se substituer à certaines épreuves terminales et aux épreuves de second groupe si des mécanismes de régulation étaient instaurés.

Par leur caractère anonyme et national, les épreuves écrites terminales sont souvent considérées comme les seules susceptibles de garantir l'équité entre les candidats et le caractère national du baccalauréat : leur nombre pourrait être diminué sans affecter la qualité certificative de l'examen.

La dernière tentative de réforme des modalités d'évaluation du baccalauréat, en 2005, a échoué du fait de l'association réalisée, dans l'esprit des lycéens, de leurs familles, mais aussi d'une grande partie des enseignants, entre l'anonymat des épreuves écrites et l'idée de l'équité républicaine du diplôme. De fait, les épreuves écrites terminales sont très présentes dans les modalités d'évaluation des baccalauréats général et technologique : l'évaluation d'un bachelier général repose sur des épreuves écrites terminales pour 70 % à 85 % du total des coefficients ; entre 47 % et 75 % des coefficients des épreuves des baccalauréats technologiques. Pour autant, le baccalauréat professionnel, dont l'équité n'est pas contestée, repose largement sur le contrôle en cours de formation, qui peut représenter jusqu'à 66 % du total des coefficients.

Les épreuves écrites présentent des qualités certificatives indéniables pour évaluer les capacités de réflexion et d'expression des candidats, mais

au détriment de l'appréciation des capacités d'expression orale et de la maîtrise de l'intégralité du programme. L'anonymat et le caractère national leur confèrent un caractère d'équité qui ne doit pas être surestimé, compte tenu de biais de correction, seulement partiellement amendés par des procédures d'harmonisation imparfaites et inégalement appliquées.

Conserver des épreuves écrites terminales est essentiel pour assurer la fonction symbolique du baccalauréat auquel elles confèrent un caractère solennel. Cependant, en diminuer le nombre réduiraient le coût de l'examen et la perte de temps d'enseignement. Il serait ainsi possible de réduire à quatre le nombre des épreuves écrites terminales sans affecter significativement la liste des candidats reçus ni celle des candidats ajournés. L'évaluation continue des autres enseignements compléterait les résultats du noyau d'épreuves écrites terminales maintenues. Les simulations réalisées par la mission confirment la faisabilité et l'opportunité de ces préconisations.

Pour ce qui concerne les épreuves du second groupe, qui mobilisent des moyens importants et dont la qualité certificative est, par ailleurs, contestable, il apparaît que la fonction de rattrapage serait plus efficacement assurée par un examen collégial, par le jury, du livret scolaire du candidat.

La prise en compte de l'évaluation continue, assurée par les enseignants tout au long de l'année, présenterait un intérêt en termes de simplification de l'examen et d'accroissement de sa qualité certificative. Toutefois, elle suscite de très fortes réticences de la part des enseignants. L'argument principal évoqué pour refuser le renforcement de l'évaluation continue est l'absence d'homogénéité de la notation entre les établissements et le risque de stratégies détournées de certains établissements visant à augmenter artificiellement le taux de réussite de leurs élèves au baccalauréat.

Donner un rôle à l'évaluation continue dans l'examen du baccalauréat exigerait, par conséquent, une régulation des pratiques d'évaluation des établissements et de leurs professeurs, qui sont aujourd'hui hétérogènes. Il existe des mécanismes de régulation qui pourraient être mis en œuvre. Ces derniers permettraient de faire converger des pratiques d'évaluation, ce qui serait souhaitable, non seulement pour donner un rôle à l'évaluation continue, mais aussi pour rendre plus transparentes les modalités de recrutement dans les filières sélectives de l'enseignement supérieur. Le refus du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de transmettre à la mission la base de données APB a interdit le rapprochement des notes d'évaluation continue de celles obtenues au baccalauréat, qui aurait permis de quantifier l'hétérogénéité des pratiques de notation entre établissements.

L'offre de langues, source de coût et de complexité

L'offre de langues vivantes pouvant être évaluées au baccalauréat est génératrice de difficultés importantes. On relève notamment que 66,7 % des langues sont présentées à l'examen par moins de 200 candidats et seulement onze langues sont choisies par plus de 1 000 candidats. Les coûts

et la complexité engendrés paraissent ainsi disproportionnés par rapport à l'utilisation effective que font les candidats de cette offre linguistique.

Le choix de langues vivantes pouvant faire l'objet d'une épreuve au baccalauréat devrait donc être limité aux douze langues européennes, aux quatre langues internationales et aux huit langues régionales actuellement offertes en LV1, LV2, LV3 et en épreuve facultative.

■ *L'amélioration de la qualité certificative du baccalauréat*

La qualité certificative du baccalauréat pourrait être améliorée par la diversification des modalités d'évaluation et par la suppression de règles brouillant la signification du diplôme.

La diversification des modalités d'évaluation

La prédominance des épreuves terminales écrites pour l'évaluation des acquis dans la voie générale limite le champ des compétences évaluées. D'autres modalités sont mieux adaptées à l'évaluation de compétences peu évaluées dans le dispositif actuel. Une diversification des modalités d'évaluation des acquis dans le cadre du baccalauréat général permettrait d'élargir le champ des compétences évaluées ainsi que la profondeur des connaissances testées : on pense tout particulièrement au développement des épreuves orales et à celui du questionnaire à choix multiples, adapté à l'évaluation des connaissances sur un très large champ. Cela suppose de dépasser le mythe de l'épreuve terminale, garante exclusive de l'équité.

L'incidence des épreuves facultatives et la compensation entre épreuves

La réglementation du baccalauréat induit une incidence très forte des épreuves facultatives sur les résultats des candidats, qu'il importe de limiter. On remarque, par exemple, que la modalité de calcul, arithmétiquement contestable, permet parfois d'obtenir, sur l'ensemble des épreuves, une moyenne générale supérieure à 20 ; ou encore que la distribution des notes est beaucoup plus favorable lors des épreuves facultatives. S'il est légitime que le travail réalisé par les lycéens dans ces enseignements soit valorisé, ces dispositions survalorisent les épreuves facultatives. La forte incidence de ces dernières sur les résultats brouille le message qui devrait être porté par le diplôme sur les compétences des bacheliers. Elle joue un rôle important dans l'augmentation des résultats et entretient le sentiment d'une perte de valeur du diplôme.

Pour restaurer la signification du diplôme et des mentions, la mission a proposé de modifier la comptabilisation des notes des épreuves facultatives et de les affecter d'un coefficient 1, quelle que soit la discipline. En second lieu, la limitation des effets excessifs de la règle de compensation des notes permettrait de renforcer la certification des acquis. Le baccalauréat repose sur un principe de compensation intégrale des notes obtenues dans les différentes disciplines. La mission a préconisé d'instaurer une note éliminatoire

sur certaines épreuves. Ce dispositif garantirait que le bachelier possède les acquis minimaux dans les disciplines majeures du baccalauréat obtenu.

■ *Préparer les bacheliers*

Renforcer les épreuves interdisciplinaires et favoriser l'autonomie des lycéens permettraient de mieux préparer les bacheliers à l'enseignement supérieur.

Renforcer les épreuves interdisciplinaires favoriserait la transition vers l'enseignement supérieur

L'architecture des épreuves du baccalauréat, à l'image de l'enseignement en lycée, demeure principalement disciplinaire. Pourtant l'enseignement supérieur, depuis quelques années, pratique de plus en plus l'interdisciplinarité. Des exemples intéressants d'épreuves interdisciplinaires peuvent être observés à l'étranger, notamment en Italie. Outre une meilleure préparation des bacheliers aux études supérieures, une épreuve interdisciplinaire présenterait l'avantage de tester la capacité des candidats à mobiliser des acquis de plusieurs champs disciplinaires et à leur donner une signification globale.

Renforcer l'évaluation des qualités d'autonomie des lycéens

La transition vers l'enseignement supérieur constitue un cap à franchir en matière d'autonomie dans le travail. Les épreuves du baccalauréat ne valorisent cependant pas la capacité d'autonomie des candidats et en semblent parfois fort éloignées, à l'instar de l'épreuve anticipée de français. L'autonomie des futurs étudiants pourrait également être favorisée par une plus grande liberté dans le choix de leurs parcours de formation. Le lycée et l'examen qui clôture la scolarité demeurent fondés, au sein de chaque voie, sur une architecture rigide de différentes disciplines.

Réforme des épreuves du baccalauréat et concertation

Compte tenu de la sensibilité de l'opinion publique, une réforme des épreuves du baccalauréat exige une démarche de concertation importante, s'appuyant sur des constats préalablement objectivés.

■ *Dissiper des préjugés profondément ancrés*

Les deux fonctions essentielles et officielles du baccalauréat sont de certifier les acquis de l'enseignement secondaire et de constituer le premier grade universitaire. Il assume, de plus, diverses fonctions périphériques : c'est un repère, au-delà du système éducatif ; c'est aussi un espace d'expression identitaire. À ce titre, et par exemple, le choix du coefficient affecté à une épreuve semble parfois guidé par une logique de maintien des effectifs (c'est le cas du coefficient majoré pour l'épreuve facultative de latin).

La mission a en outre constaté la persistance d'une très forte dimension symbolique du baccalauréat. Cette dernière peut sembler paradoxale eu

égard, d'une part, au rôle limité de ce diplôme pour la poursuite des études supérieures et, d'autre part, à la critique récurrente dont il fait l'objet sur la baisse de sa valeur certificative.

Si cette dimension symbolique constitue un enjeu fédérateur et doit être préservée, elle tend à faire obstacle à la nécessaire évolution des épreuves de l'examen. Le mythe selon lequel l'épreuve écrite terminale constituerait la seule modalité d'évaluation capable d'assurer l'équité républicaine et le caractère national du diplôme a bloqué les dernières tentatives de réforme du baccalauréat. Sa persistance est favorisée par l'absence d'évaluation.

■ *Une réflexion partagée pour une réforme ambitieuse des épreuves du baccalauréat*

Une réforme paraît nécessaire pour préserver les qualités du diplôme du baccalauréat : la mission a identifié des pistes d'amélioration de la qualité certificative et de simplification de l'organisation de ce dernier. Une telle ambition serait cependant difficile à mettre en œuvre compte tenu de la forte hostilité de certains acteurs du système éducatif et, notamment, des enseignants, à un nouvel équilibre entre épreuves terminales et évaluation continue.

Le succès de cette réforme supposerait l'engagement d'une réflexion partagée approfondie qui permettrait d'appréhender sereinement les termes du débat, puis d'identifier les points de convergence et de divergence.

■ *Engager la réflexion fondée sur des données incontestables*

Relancer l'évaluation interne et externe du baccalauréat

La connaissance du baccalauréat est en décalage avec son importance symbolique et avec le rôle qu'il devrait jouer dans le pilotage du système éducatif. L'absence d'évaluation de la qualité certificative des épreuves empêche toute réflexion sur de possibles évolutions, systématiquement considérées comme autant de tentatives d'atteinte à la dimension nationale du diplôme. La mission recommande que la DEPP conduise des études d'évaluation de la qualité certificative des épreuves du baccalauréat pour garantir leur constance dans le temps et objectiver le débat sur leur possible évolution.

Soumettre le baccalauréat à une évaluation externe est également indispensable pour garantir la pertinence de ses résultats. Le ministère de l'Éducation nationale devrait également favoriser l'émergence d'une recherche universitaire. La comparaison internationale des dispositifs d'évaluation des acquis de l'enseignement secondaire doit aussi être encouragée.

Renforcer la formation docimologique des enseignants

L'attachement aux épreuves écrites anonymes s'inscrit dans une recherche de la « note juste » qui paraît illusoire. Au mépris des résultats et des progrès de la docimologie sur les différents biais d'évaluation, les

enseignants rencontrés par la mission n'ont pas pris conscience de la complexité de l'évaluation. Cette prise de conscience permettrait d'ouvrir la réflexion sur la diversification des méthodes utilisées. Il importe ainsi de renforcer la formation docimologique des enseignants par la connaissance des résultats scientifiquement établis.

*Créer enfin un espace d'échanges sur le baccalauréat
entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur*

Le baccalauréat donne lieu à trop peu d'échanges entre ces deux acteurs du système éducatif. De ce point de vue, la séparation intervenue en 2009 entre les deux services statistiques ministériels¹ paraît très préjudiciable et favorise l'absence de connaissance sur le baccalauréat. On a pu observer diverses manifestations de désintérêt de l'enseignement supérieur, en général, pour les modalités d'un examen qui certifie pourtant les compétences des futurs étudiants. L'intervention de l'enseignement supérieur dans le baccalauréat est principalement formelle.

La mission a recommandé, par conséquent, de développer les échanges tant sur les programmes que sur les modalités d'évaluation, par la création d'une instance associant enseignement secondaire et enseignement supérieur.

Conclusion

La mission a pu constater l'attachement de tous les acteurs du système éducatif au baccalauréat. Dans le même temps, la lourdeur de l'examen et les interrogations sur la constance de sa valeur certificative fragilisent ce diplôme et incitent à l'action.

Dans un premier temps, la mission a formulé des propositions opérationnelles pour renforcer la sécurité de l'examen du baccalauréat et pour restaurer la confiance des candidats et de leurs familles. Le prolongement de ses travaux lui a permis de mettre en évidence que la qualité certificative de l'examen pourrait être renforcée tout en simplifiant son organisation, marquée par une complexité excessive et porteuse de risques d'incidents.

1. DEPP et sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques.

L'adaptation de la structure aux enjeux

Les établissements

L'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) dans la gestion de leurs moyens d'enseignement

Au titre de sa mission de suivi permanent des EPLE, l'IGAENR a conduit, au cours de l'année 2011-2012, un travail d'analyse portant sur l'utilisation des marges d'autonomie des établissements scolaires, notamment dans la répartition de leur dotation horaire globale (DHG), et sur le bénéfice en résultant pour les élèves¹.

Les marges d'autonomie des EPLE

■ *Les textes*

Si, pour ce qui concerne les moyens alloués aux établissements, l'autonomie de l'EPL est un objectif affiché depuis plus de deux décennies², elle ne s'est néanmoins construite que très progressivement et n'a été réellement mise en œuvre que récemment, avec l'accroissement des responsabilités des acteurs locaux et les nouvelles modalités de dotation horaire. En effet, à partir des moyens dont ils disposent, les établissements doivent faire des choix, notamment dans l'utilisation des marges d'autonomie réglementaires. Ils peuvent aussi accroître ces dernières. Ces choix procèdent ainsi de l'avis du conseil pédagogique, de la décision du conseil d'administration et, en lycée, de la consultation du conseil de la vie lycéenne.

En lycée d'enseignement général et technologique, ces marges d'autonomie représentent un quart de la grille horaire et permettent de gérer des groupes à effectifs réduits, des dédoublements, des regroupements d'élèves

1. Rapport 2012-040, *L'autonomie des EPLE dans la gestion de leurs moyens d'enseignement*, IGAENR, juin 2012.

2. Voir le décret du 30 août 1985 modifié en dernier lieu par le décret du 27 janvier 2010.

et la répartition horaire par discipline. Elles permettent également d'organiser et de financer l'accompagnement personnalisé ou la mise en place de groupes de compétence en langues.

En lycée professionnel, ces marges portent sur environ un tiers des grilles de référence. Elles concernent aussi l'organisation des périodes de formation en milieu professionnel, celle des enseignements généraux liés à la spécialité ou une organisation pluriannuelle de certains cycles de trois ans.

Plus limitées, en collège, les marges d'autonomie touchent uniquement aux itinéraires de découverte, aux heures non affectées et à l'accompagnement éducatif.

■ *Des marges peu identifiées par les acteurs*

Dans les dotations des EPLE, les services font rarement apparaître la différence stricte entre les dotations réglementaires et la dotation attribuée, qui représente une partie des marges d'autonomie. Certains modes de calcul des dotations académiques augmentent en effet les marges de manœuvre des établissements en leur accordant des moyens supérieurs à ceux prévus par les textes. Pour les quelques académies qui mentionnent, dans la dotation, une ligne « autonomie » affectée, le plus souvent, d'un certain nombre d'HSA, ces moyens supplémentaires sont rarement spécifiés comme tels. Dans l'ensemble, les modes de calcul des dotations globalisées sont peu explicités.

Pour les lycées, la majorité des académies attribuent aux établissements une dotation globalisée, sans fournir systématiquement le détail des calculs. Les grilles de calcul sont le plus souvent présentées aux chefs d'établissement en réunion de bassin, mais peu d'entre eux parviennent à identifier leurs marges de manœuvre. Si les modes de calcul des enseignements obligatoires de base se rejoignent entre les académies, en revanche, des variations importantes existent pour le financement de l'enseignement des langues ou des options, pour les classes bilingues ou européennes et pour ce qui concerne la prise en compte de la taille des lycées. Globalement, les dotations sont généralement supérieures à 39 heures pour les classes de 2^{de} et supérieures aux horaires réglementaires pour les classes de 1^{re}.

En collège, alors que les horaires réglementaires laissent assez peu de marges d'initiative, on trouve une grande hétérogénéité dans les modes de dotation, qui peuvent varier en fonction du nombre d'élèves par classe, d'une typologie de difficulté sociale, de l'existence ou non de financements complémentaires.

Par ailleurs, les modalités de financement de la diversité des langues, des dispositifs ou des options influent directement sur la marge de manœuvre des EPLE. En collège comme en lycée, le financement des langues, des options, des enseignements d'exploration et heures statutaires reste ambigu, et hésite entre globalisation totale et fléchage partiel. Les langues rares ou les options facultatives ne sont ouvertes qu'avec l'accord du rectorat ou de l'inspecteur d'académie. Leur financement, souvent coûteux, pour des effectifs d'élèves

limités, est, selon le cas, pris en charge par l'établissement (c'est alors une expression de son autonomie) ou est une obligation assurée par une dotation fléchée (c'est alors une marge d'autonomie qui disparaît).

En collège, la DHG n'intègre jamais les moyens au titre de l'accompagnement éducatif, qui font l'objet d'une dotation spécifique en HSE, alors même que celles-ci peuvent être intégrées par l'établissement dans une stratégie globale d'utilisation de sa dotation, toutes enveloppes confondues.

■ *Des marges réduites par les contraintes*

En collège comme en lycée, on remarque un décalage entre les marges réellement disponibles et l'estimation qu'en ont les chefs d'établissement ou les équipes pédagogiques, la liberté d'utilisation des moyens de l'établissement étant restreinte du fait de nombreuses contraintes.

Les effectifs

Ainsi, la fixation des effectifs par niveau et par division peut dégager des moyens, mais elle dépend largement des autorités de tutelle. Or l'affectation des élèves est décidée par les directions départementales, assez souvent dans une recherche d'optimisation des structures. Alors que l'on parle d'assouplissement de la carte scolaire, les chefs d'établissement considèrent que la réforme du lycée et l'utilisation d'Affelnet¹ ont abouti à une plus grande rigidité des affectations des élèves lors de l'accès à la classe de 2^{de}. Cette sectorisation est souvent vécue comme une contrainte et comme une diminution de la marge d'autonomie des établissements.

Dans les lycées professionnels, les capacités d'accueil sont, dans la plupart des cas, définies sur la base de modules de douze, vingt-quatre ou trente-six élèves et les moyens sont calculés à partir des structures théoriques ainsi établies. Mais, quand une formation n'est pas remplie, il n'y a que très rarement des ajustements de dotation, les chefs d'établissement ne considérant pas cette possibilité et se privant ainsi d'une marge de manœuvre qu'ils n'identifient pas en tant que telle.

En collège, les Dasen fixant eux-mêmes, selon les niveaux, le maximum d'élèves par classe, la marge d'autonomie au titre de la construction des classes est le plus souvent inexistante. À l'inverse, en matière de réorientation en cours de cycle ou d'année, les chefs d'établissement des lycées sont, en général, autonomes pour gérer en leur sein les réaffectations et la mise en place des passerelles entre la voie générale et la voie professionnelle. Ils font preuve d'une grande créativité pour régler les cas d'affectation les plus difficiles.

1. Affectation des élèves sur le net est une procédure informatisée de classement et d'affectation des élèves dans l'enseignement public à l'issue de la classe de 3^e. Cette procédure s'applique à toutes les académies. Affelnet est une méthode moderne d'affectation, elle se substitue au tri manuel des dossiers papiers. L'informatisation permet, à la fois d'éviter les erreurs et les oublis, mais aussi de traiter de manière équitable tous les élèves. L'objectif d'Affelnet est d'affecter chaque élève dans son vœu le mieux placé en tenant compte de la capacité d'accueil des établissements, des résultats scolaires de l'élève, de sa motivation pour la section demandée et de son investissement personnel dans son établissement d'origine.

En définitive, il existe une vraie différence entre les établissements qui ont un fort taux de pression et des structures à effectifs complets et les autres qui disposent, de ce point de vue, de marges plus importantes. Mais, dans tous les cas, les chefs d'établissement considèrent les effectifs comme une contrainte externe et rarement comme une marge potentielle d'autonomie.

La carte des formations

La carte des formations et celle des langues sont le plus souvent fixées au plan académique, avec la participation plus ou moins active des chefs d'établissement. Cependant, faute de moyens, il n'y a pas encore eu d'évolutions majeures dans l'organisation de la carte des formations, les chefs d'établissement et leurs équipes, qui formulent des demandes, restent donc souvent sur un sentiment d'incompréhension face à l'absence de prise en compte de leurs souhaits. Mais, naturellement, il est difficile de gérer l'équilibre entre les établissements et les territoires, et l'adéquation de l'offre aux moyens humains et matériels disponibles au niveau académique ou régional à partir du seul point de vue de chaque établissement.

Dès lors, les dotations des établissements reflètent la sédimentation de l'offre de formation au fil des ans, dans un système qui est vécu comme plus concurrentiel que complémentaire. Cela explique pourquoi, malgré les directives nationales et la volonté des autorités académiques, il y a peu d'exemples de mutualisations organisées entre les établissements. Elles ne semblent pas créer de marges. Elles sont considérées comme contraires à l'autonomie des établissements et compliquent la construction des emplois du temps. Cela est regrettable, car ces mutualisations permettent, par une optimisation des moyens, un réel bénéfice pour les élèves.

Les modalités de dotation

Les dotations sont toujours définies en heures-poste (HP) et en HSA. La pression pour respecter le ratio HP/HSA est variable selon les académies, mais les mesures de réduction d'emplois ont accru la part des HSA imposées aux établissements. Si, en théorie, les HSA représentent une souplesse pour les chefs d'établissement, car elles permettent de mieux adapter l'organisation des enseignements en cours d'année aux besoins des élèves, elles sont rarement utilisées à cette fin et, sous l'impulsion de l'autorité académique, accompagnent plutôt une politique structurelle : éviter, soit la création de postes qui n'auraient pas été pérennes, soit des suppressions de postes, en les ajustant par anticipation.

De nombreux chefs d'établissement conservent également des HSA qu'ils transforment en HSE pour répondre à des besoins d'accompagnement de leurs projets tout au long de l'année, pour mobiliser des énergies et reconnaître l'investissement de certains enseignants, même si elles ne rémunèrent pas toujours une activité effective d'enseignement.

La création de l'indemnité de fonction d'intérêt collectif (Ific) a eu, quant à elle, peu d'incidence sur la gestion des établissements. Mal connue,

liée à des fonctions très déterminées, elle est peu utilisée, notamment quand une rémunération par HSE, beaucoup plus intéressante, est offerte.

Les programmes

Les enseignants restent très attachés aux notions de programme et d'horaire réglementaire, très sécurisantes et naturellement structurantes pour leur activité. Le passage d'une définition stricte des besoins disciplinaires au seul socle défini des horaires-élève n'a pas été analysé comme source potentielle de liberté pédagogique. Ce changement, une mise à disposition tardive des programmes rénovés, la répartition disciplinaire, en lycée professionnel, sur le cycle global des trois ans, ont provoqué une relative incompréhension de la part des enseignants. Ils s'emparent donc peu des souplesses offertes par les textes, et encore moins des possibilités d'expérimentation dont dispose l'article 34 de la loi de 2005.

Les programmes sont, en général, considérés comme trop lourds et difficiles à respecter compte tenu du niveau des élèves, de leur hétérogénéité et, dans certains cas, de la taille des divisions. Les enseignants demandent donc des classes à effectifs plus légers ou des dédoublements systématiques. C'est autant de souplesse en moins pour le chef d'établissement qui peut rencontrer de réelles difficultés pour faire accepter son organisation.

Les locaux

La capacité d'accueil des salles de classe, des salles spécialisées ou des ateliers est un frein à l'optimisation des structures. Les collectivités locales n'ont pas toutes adopté la même position vis-à-vis de l'adaptation physique des locaux des établissements aux nouveaux effectifs des classes.

Si l'organisation des ateliers a connu certaines évolutions, les salles d'enseignement général sont rarement restructurées pour accueillir en totalité les effectifs actuels des classes. Certains établissements font le choix de saturer les locaux au détriment parfois des règles de sécurité, d'autres en revanche se retournent vers les services académiques pour obtenir des moyens de dédoublement supplémentaires. Certains dédoublements s'apparentent donc plus à une obligation qu'à un choix pédagogique. Cela emporte bien évidemment l'adhésion des établissements, qui privilégient toujours la mise en place d'enseignements en petits groupes à tout autre choix pédagogique. Il y a donc un certain consensus en la matière pour ne pas faire évoluer les choses. Le dédoublement, dans ce contexte, n'est jamais considéré comme une utilisation de la marge de manœuvre, ce qu'il est en réalité le plus souvent.

La gestion des ressources humaines

Les chefs d'établissement mettent en avant l'importance qu'ils accordent à satisfaire les enseignants tout à la fois en matière d'emploi du temps, de classes et de service. Dans ce contexte, l'augmentation des affectations tardives de titulaires sur zones de remplacement (TZR) ou de contractuels pèse de manière importante sur la confection des emplois du temps et le choix des

classes qui peuvent leur être confiées. Quant à la rationalisation des moyens, elle provoque une augmentation des compléments de service et limite l'intégration des enseignants en service partagé dans la vie de chaque établissement.

Les marges de manœuvre servent essentiellement à sauvegarder les emplois et certaines disciplines pour éviter des mesures de carte scolaire. Les chefs d'établissement cherchent en quelque sorte à préserver la « paix sociale » et sont parfois conduits à des choix sur lesquels on peut s'interroger. Par exemple, l'organisation de l'accompagnement personnalisé (AP) peut être confiée à des enseignants en sous-service, sans autre considération (volontariat, savoir-faire), et rigidifier son organisation au détriment des HSE, mieux adaptées aux besoins différenciés des élèves. Certains enseignants peuvent ainsi atteindre un tiers de leur service en AP, ce qui laisse craindre à l'avenir la création de « spécialistes » de cette activité.

Le nombre de personnels à temps partiel représente, certes, une contrainte forte en restreignant les possibilités d'attribution d'heures supplémentaires. Dans certains établissements, les enseignants acceptent aussi seulement l'heure supplémentaire unique imposée par leur statut. D'une manière générale, les enseignants restent très mobilisés pour bénéficier des décharges réglementaires, des heures de laboratoire et des heures de première chaire. Sans action volontariste de sa part, la marge d'autonomie théorique dont dispose le chef d'établissement se restreint.

Les stratégies d'utilisation des moyens

Des stratégies d'utilisation des moyens existent bel et bien dans les établissements, mais elles pourraient être largement optimisées, les choix des établissements n'étant pas toujours bien explicites ni l'accompagnement des acteurs de terrain tout à fait suffisant en termes d'encadrement ou de formation.

■ *Des situations différentes selon les types d'établissements*

En collège, on constate un certain éparpillement des moyens destinés, par exemple, à financer des groupes à effectifs réduits ou à augmenter l'horaire d'une discipline ; à étendre la place des langues, notamment pour les sections bilangues, européennes ou internationales ; ou, enfin, à mettre en œuvre des groupes de compétence. Or peu d'établissements font le compte des moyens consacrés à ces options pour les mettre en regard des résultats des élèves. Parfois, également, ils font le choix délibéré d'utiliser une partie de leurs moyens pour rémunérer certaines activités des enseignants « hors présence des élèves » : coordination, Tice, etc.

C'est peut-être au lycée professionnel que les marges ont été le plus mobilisées pour permettre la reconduction de l'existant et, en particulier, le dédoublement des cours. Premièrement, parce que la réforme du bac professionnel en trois ans s'est mise en place parfois dans un contexte de baisse des effectifs, plaçant les lycées professionnels dans une posture de défense

des postes plutôt que de réflexion pédagogique ; et, deuxièmement, parce que le rajeunissement des élèves et l'augmentation de leur hétérogénéité accroissent la difficulté du travail en classe entière avec une trentaine d'élèves.

Pour autant, la réflexion des établissements a rarement concerné l'organisation des horaires disciplinaires ou le calendrier et la durée des stages sur le cycle de trois ans. Ne souhaitant généralement pas entrer en conflit avec les enseignants, peu de chefs d'établissement étudient la possibilité de départs étalés en stage qui permettraient d'assurer un enseignement général renforcé.

Ainsi, paradoxalement, la mission a constaté que l'élaboration des actions pédagogiques les plus innovantes était souvent indépendante des moyens qui lui étaient consacrés.

Aussi est-ce en lycée que se trouvent les choix d'organisation pédagogique les plus variés, peut-être parce qu'ils disposent des marges les plus importantes, mais surtout parce que le travail des proviseurs avec les équipes pédagogiques y est le plus actif. De fait, la mise en place d'enseignements en barrettes, le regroupement de classes, les choix concernant la répartition des heures pour les effectifs réduits ou l'accompagnement personnalisé montrent que certains établissements ont bien pris en main leur autonomie.

Cependant, il est rare que ces établissements opèrent un décompte des moyens consacrés aux différents dispositifs mis en place, qu'ils chiffrant le dépassement des moyens attribués aux classes de 2^{de}, ou que l'ensemble des coûts de tous les choix effectués apparaisse de manière explicite. Peu d'établissements, du reste, disposent d'outils permettant de réaliser des simulations de coûts des différents scénarios qui permettraient un choix éclairé des décisions prises.

■ *Des acteurs insuffisamment accompagnés*

Au niveau académique, le dialogue avec les EPLE devrait créer un lien entre pédagogie et performance, d'une part, gestion interne et utilisation des moyens, d'autre part. Or il existe rarement un lien explicite entre la mesure des performances d'un établissement et l'attribution de ses moyens, alors que c'est là que pourrait en partie s'apprécier la capacité réelle du principal ou du proviseur à piloter son établissement.

En termes de bilan...

Quand ils existent, les dialogues de préparation de rentrée, entre les équipes de direction des établissements et les différentes structures responsables des moyens, continuent dans la plupart des cas à ne se situer que dans le domaine technico-administratif. Au moment de la discussion de la DHG, il n'est presque jamais fait le bilan de l'utilisation des moyens, y compris des marges, au regard des résultats obtenus. En outre, à propos du contrat d'objectifs, que ce soit au niveau académique ou départemental, la discussion aborde rarement le lien entre les dotations, les projets d'établissement et les contrats d'objectifs.

Les dotations sur projets ont, quant à elles, une importance stratégique très réduite, à la fois par leur domaine (souvent périscolaire) et par les moyens attribués (quelques HSA ou HSE fléchées, qualifiées parfois d'« autonomie »). Le périphérique est donc piloté de manière disproportionnée par rapport à sa nature et, en cela, l'autonomie des établissements est réduite. Ainsi, globalement, sur un plan purement pédagogique, la pertinence des choix opérés par les établissements est rarement examinée à l'aune de la réussite effective des élèves.

... de formation et d'outillage des personnels de direction...

Parce que les personnels de direction jouent un rôle clef dans l'articulation du projet pédagogique et de l'utilisation de la DHG, il importe de mieux les outiller et de les former. Or aucune des académies visitées n'a réellement organisé d'accompagnement des chefs d'établissement dans le domaine de la formation à l'utilisation de la DHG et à l'optimisation des marges d'autonomie. L'effort académique porte sur la formation initiale. En revanche, les nouvelles méthodes de dotation, qui marquent une évolution du métier de chef d'établissement, ne bénéficient pas aux équipes installées.

Cette formation est souvent limitée aux seules réunions de bassin où les chefs d'établissement peuvent confronter leurs points de vue, mais où il leur est difficile d'exposer leurs lacunes pour demander des conseils. Dans la majorité des cas, ils travaillent uniquement avec les services académiques, généralement en confiance, sur des schémas classiques qui ne font pas réellement de place à l'innovation en matière d'utilisation de la DGH.

A contrario, la mission a pu constater que plusieurs chefs d'établissement avaient développé leurs propres outils de construction des services et des structures. Cependant, ils les ont peu partagés, à la fois faute de temps et faute de volonté de coopération entre établissements, quand ce n'est pas parce que certains refusent de rentrer dans une logique d'optimisation de leurs moyens. Le plus souvent, ces outils leur permettent de rapprocher les dotations du coût des structures au moment de l'attribution des DHG et de mesurer la réalité de leur marge d'autonomie. Certains de ces outils permettent même d'effectuer des simulations en direct devant le conseil pédagogique. Mais la majorité des chefs d'établissement se contentent encore de présenter le résultat peu détaillé de leur projet de répartition de services. En outre, les outils qui permettent de suivre le coût réel des structures au fur et à mesure de leurs évolutions, d'optimiser les moyens et de dégager des marges de manœuvre importantes pour mettre en place une réelle politique d'établissement sont rares.

... et de marges de gestion des ressources humaines

Peu de chefs d'établissement ont conscience qu'ils peuvent faire appel à des ressources humaines en dehors de celles qui apparaissent dans leur DHG. Or des possibilités de recrutement peuvent être utilisées dans les établissements pour certaines activités, tout comme le recours à des associations

sportives pour l'accompagnement éducatif. Les difficultés liées à la mise en place de leur rémunération sont généralement considérées comme un obstacle, même pour les chefs d'établissement qui ont repéré ces marges de manœuvre. De même, on a diversement recours aux « TZR rattachés », en raison de leur mobilisation accrue sur le remplacement et du risque de leur départ impromptu. Il est également rarement fait appel aux compétences des autres catégories de personnel (documentaliste, COP, CPE), même s'ils sont disponibles et malgré tout l'intérêt que leur participation pourrait avoir pour animer certaines séquences, notamment dans l'accompagnement personnalisé.

Une nécessaire évolution

Le renforcement de l'autonomie des EPLE exige donc une évolution du regard et des pratiques de tous les acteurs concernés : les équipes de direction, mais aussi les services administratifs des rectorats et des services départementaux, les corps d'inspection et même les enseignants.

Ainsi, le dialogue pédagogique et de gestion devrait être un lieu d'échanges et devrait servir à la formation continue de tous ceux qui y participent, membres de l'administration académiques ou des établissements. L'évolution de l'action des corps d'inspection est également posée. Si les inspecteurs ont souvent été les porteurs des réformes au sein des EPLE, peu ont, toutefois, été formés pour bien comprendre les implications de ces réformes en matière de moyens et de choix d'organisation pédagogique. Le plus souvent, leurs interventions restent donc centrées sur les nouveautés pédagogiques : groupes de compétence en langues, enseignement d'exploration, accompagnement pédagogique, évaluation par compétences. Les chefs d'établissement tiennent à leur égard des discours ambigus, regrettant le peu d'appui des inspecteurs, mais dénonçant aussi certaines interventions jugées trop appuyées. Autrement dit, les missions et le rôle des inspections territoriales doivent être explicités et mieux connus de tous.

Préconisations

- Attribuer simultanément l'ensemble des moyens que les EPLE doivent recevoir, à quelque titre que ce soit, et rendre cette attribution plus lisible.
- Associer étroitement les EPLE à l'élaboration de la carte des formations.
- Mettre en place, pour les personnels de direction, des actions de formation sur la gestion des moyens et des structures en y associant les corps d'inspection et les gestionnaires académiques.
- Identifier et diffuser les outils existants qui permettent à l'EPLE d'optimiser la répartition de sa DHG et d'en effectuer un suivi budgétaire.
- Réaliser annuellement avec les établissements un dialogue de gestion portant sur une analyse conjointe des moyens utilisés et des choix pédagogiques réalisés.
- Être attentif dans le cadre du mouvement des personnels de direction à maintenir une continuité dans les équipes.
- Faire évoluer le régime indemnitaire en étendant les fonctions éligibles à l'Ific.

Pilotage et accompagnement des établissements du second degré

Les inspecteurs généraux correspondants académiques des deux inspections générales ont conduit une mission sur l'organisation par les académies du pilotage et de l'accompagnement des établissements du second degré. Ils ont souhaité caractériser les lignes de force des architectures mises en place et discerner leurs voies possibles d'évolution.

Dans le rapport qui en a résulté¹, la notion de pilotage a été considérée comme regroupant trois grandes fonctions : une fonction de finalisation-impulsion, fixant direction et directives à l'action ; une fonction d'accompagnement et de suivi ; et une fonction d'appréciation-régulation.

Le pilotage académique des établissements

Les enquêtes conduites ont révélé la présence, dans quasiment toutes les académies, d'une organisation explicite du pilotage des EPLE avec, cependant, une très grande diversité des modalités d'organisation.

■ Une organisation sédimentée

Si la thématique du pilotage des établissements par les académies remonte aux mesures de décentralisation des années 1980, on note que, depuis la loi d'orientation et de programme de 2005, les organisations académiques reposent sur deux ou trois idées-forces.

La problématique du pilotage des EPLE se fonde, en effet, sur l'idée que l'amélioration de la qualité du système passe par l'amélioration des résultats de chaque unité, qu'il convient dès lors d'aider avec les ressources disponibles. La difficulté du pilotage académique tient donc dans l'équilibre à trouver entre, d'une part, des formes de centralisation propres à garantir une cohérence d'ensemble et à prévenir le creusement de différences et d'iniquités et, d'autre part, le respect des marges de manœuvre des établissements, dont il faut accompagner les choix stratégiques d'organisation des enseignements.

La diversité des organisations mises en place dans les académies révèle la façon dont chacune s'attache à construire cet équilibre en mettant en place des modalités de définition des objectifs d'impulsion, de suivi, de contrôle et de régulation.

Cependant, les pratiques antérieures de pilotage des EPLE ont installé des habitudes, voire des traditions formant un paysage local associant des dispositifs variés qui peuvent constituer un obstacle à la mise en place de nouvelles organisations.

1. Rapport 2012-096, *L'organisation académique du pilotage et de l'accompagnement des établissements du second degré*, IGEN-IGAENR, juillet 2012.

■ *Des choix stratégiques*

Dans la palette des différents dispositifs et instances intervenant dans le pilotage des EPLE, chaque académie fait des choix et établit des hiérarchies. Ici, un des leviers majeurs est constitué par le travail dans les bassins ou dans les réseaux ; dans telle académie, c'est l'articulation fine et explicite des objectifs annuels de chaque projet d'établissement avec ceux du projet académique qui constitue le dispositif structurant de l'ensemble des autres éléments du pilotage ; ailleurs, c'est un engagement continu dans un dispositif de contractualisation systématique qui est central.

Parmi les choix stratégiques relatifs au pilotage des établissements, un des plus immédiatement visibles est celui qui porte sur l'échelon académique en charge de l'allocation des moyens aux différents EPLE. On peut à cet égard distinguer trois types de choix :

- « *classique* », il organise la dotation des lycées par l'échelon rectoral et celle des collèges par l'échelon départemental (douze académies) ;
- « *déconcentré* », il conduit l'opération de dotation des collèges et des lycées à l'échelon départemental (sept académies) ;
- « *centralisé* », il concentre les opérations d'allocation des ressources à l'échelon rectoral (onze académies).

On remarque trois formes d'évolution dans la nature du pilotage des EPLE : une évolution dans la continuité des principes organisationnels ; une adaptation progressive destinée à améliorer la qualité du pilotage ; une rupture et d'une rénovation profonde de l'organisation du pilotage des établissements. Cette diversité résulte de facteurs divers : géographie, démographie, histoire et culture de gestion de l'académie, options des recteurs, degré de maturation de la réflexion sur l'organisation du pilotage.

Pour les inspections générales, il s'agissait de s'interroger sur les cohérences et sur les points d'équilibre pouvant exister ou, au contraire, faire défaut, entre les différents actes de pilotage censés concourir au fonctionnement des établissements. En premier lieu, les responsabilités des échelons académiques : ce type de cohérence fait débat lorsqu'il existe une tension entre l'échelon académique de pilotage des moyens et l'échelon départemental ou local d'évaluation des performances des établissements. En second lieu, la coordination entre instances : l'insuffisance de coordination, d'une part, entre les différents services et, d'autre part, entre les services, les experts et les décideurs, peut peser lourdement sur l'efficacité d'organisations par ailleurs clairement structurées.

■ *Le pilotage de proximité : un besoin de cohérence*

Le pilotage des EPLE par l'autorité académique doit tenir compte des spécificités locales, sans oublier les liens de l'établissement avec la collectivité de rattachement, ce qui a pour conséquence la recherche d'une plus grande proximité du pilotage. En raison de ces spécificités académiques, les

inspecteurs généraux ont identifié un certain nombre de critères de cohérence sans rechercher un modèle standard de pilotage des EPLE.

Fonctions et modalités d'organisation du pilotage académique

Derrière des pratiques intitulées « dialogue de gestion », « dialogue de performance », « rencontres contractuelles », « réunion de bassin », présentées comme des modalités de mise en œuvre du pilotage de proximité et se traduisant par un échange institutionnalisé entre l'autorité académique et les établissements, on est en présence de réalités diverses d'organisation des échanges.

Les fonctions remplies par les pratiques regroupées sous l'expression de « pilotage de proximité » sont fort diverses : adaptation concertée des moyens annuellement délégués, suivi et analyse conjointe et régulière des choix de l'établissement et de ses effets ou encore incitation à développer des coopérations locales et une action en réseau.

Compte tenu de ces différentes fonctions et de la diversité des modalités concrètes déployées dans les académies et dans les départements ; compte tenu également de la succession fréquente de dispositifs voisins, mais aux contours et aux finalités distincts ; l'identification précise de la fonction dominante remplie par les dispositifs de pilotage de proximité paraît indispensable. Elle doit permettre de fonder sur des principes clairs les démarches des autorités académiques et des établissements qui s'y investissent.

Dans ce contexte, il convient toutefois de distinguer entre les pratiques de pilotage de proximité des EPLE et l'appréciation de la valeur professionnelle des chefs d'établissement.

Cohérence dans les attributions de compétences

La détermination de l'échelon en charge des arbitrages en matière d'allocation des moyens aux différents EPLE ne peut à l'évidence pas être dissociée des choix faits en matière de pilotage de proximité. Il en va de même des responsabilités relatives à l'évolution de la carte des formations, souvent confiées aux conseillers techniques du recteur et aux services d'organisation scolaire du rectorat ou déléguées aux Dasen et à leurs conseillers en matière d'enseignement professionnel et d'orientation.

Entre les compétences déléguées aux différents échelons se construisent des jeux de complémentarités, de recouvrement ou de disjonctions dessinant des architectures diverses qui ne manquent pas de susciter des débats quant à leur cohérence et à leur efficacité. Ainsi, tantôt le recteur ou le secrétaire général conduisent le dialogue de proximité, tandis que le Dasen prend en charge des collègues ; tantôt les opérations de suivi de proximité sont confiées à l'échelon départemental pour tous les établissements. Quand des académies concentrent les opérations d'allocation de ressources à l'échelon rectoral pour tous les EPLE, il peut en résulter une tension entre les choix d'organisation

des enseignements effectués par l'autorité départementale et une gestion quantitative des moyens et des structures pilotés à l'échelon du rectorat.

Si l'affectation des attributions de gestion et des responsabilités de pilotage direct à un échelon proche des établissements est communément appréciée, ce qui est déterminant, c'est que l'articulation entre les compétences et les responsabilités des différents échelons fasse l'objet d'une démarche spécifique.

Cohérence entre légitimité et faisabilité

La portée opérationnelle des pratiques de pilotage de proximité est directement liée au statut du responsable académique qui conduit le dialogue, le *Dasen*, voire, dans certains cas, le recteur. Leur autorité consacre l'importance des points de vue échangés et des pistes d'action dessinées. Il importe, cependant, que des règles précises soient définies en matière de coordination entre cette autorité hiérarchique et l'autorité pédagogique qu'exercent les inspecteurs d'académie sur les EPLE. À défaut, des dérapages préjudiciables au fonctionnement du dispositif peuvent survenir.

Les bassins d'éducation et de formation sont un échelon reconnu et adapté à la satisfaction des besoins éducatifs locaux. Néanmoins, ils ne constituent pas comme telle une structure de pilotage infradépartementale. Cependant, ils peuvent être choisis comme l'échelon territorial le mieux adapté à une réflexion commune des inspecteurs, correspondants de bassin, et des personnels de direction.

Les solutions pour répondre aux défis d'échelle posés par un pilotage de proximité de masse consistent, principalement, à :

- moduler la forme du pilotage selon les types d'établissement, en pérennisant alors les différences entre le suivi des lycées et celui des collèges ;
- admettre des différences sensibles entre départements d'une même académie dans les pratiques de suivi ;
- redistribuer le potentiel que représentent les membres de l'équipe de direction académique sur l'ensemble des établissements de l'académie indépendamment des limites départementales ;
- organiser des rencontres annuelles regroupant des EPLE (et notamment des collèges) comparables par leur taille et par leur contexte.

Adaptabilité et robustesse du pilotage

Le pilotage de proximité suppose un cadre stable et durable pour aboutir à une appréciation partagée de l'évolution de l'établissement. Cela implique des méthodes et des règles de fonctionnement garantes d'une continuité de la démarche, telles que l'élaboration de « dossiers de dialogue » ou de « guides méthodologiques » aidant les acteurs impliqués dans les entretiens de contrats d'objectifs.

Les documents élaborés par les académies recouvrent, le plus souvent, les trois composantes suivantes :

- des tableaux de bord comprenant une série d’indicateurs portant sur les effectifs d’élèves, leurs caractéristiques sociales, leurs parcours scolaires et leurs résultats aux examens ;
- des documents produits par l’établissement sur son fonctionnement et son pilotage ;
- des documents de synthèse ou de suivi, élaborés par les instances académiques, qui explicitent les points forts et les points faibles de l’établissement et assurent une continuité dans la démarche de pilotage.

Par ailleurs, les autorités académiques associent l’expertise des services en matière de gestion et de traitement de l’information et l’expertise des corps d’inspection en matière d’appréciation de la qualité pédagogique et didactique. La volonté d’intégrer fortement l’approche pédagogique à la conduite du pilotage demeure, en ce domaine, l’aspect primordial. Le développement de la fonction d’inspecteur référent en est la traduction la plus fréquente.

■ *Un pilotage fondé sur la connaissance des établissements*

Il existe une masse considérable d’informations hétérogènes et évolutives relatives aux établissements scolaires, dont la maîtrise et l’utilisation pertinente constituent un enjeu et un défi. Entre l’administration centrale et les établissements, le rôle des services académiques dans le traitement opérationnel de ces données revêt une importance déterminante.

Construction de repères adaptés aux enjeux et au contexte

À partir des données extraites des bases nationales et des informations issues des documents originaux produits par l’établissement lui-même, les services statistiques académiques (SSA) élaborent des documents spécifiques destinés aux responsables et services académiques, ainsi qu’aux établissements.

La construction d’une base académique de pilotage adaptée aux besoins spécifiques des académies a pris essentiellement quatre formes :

- la pertinence du comparant, les données de l’établissement n’étant plus rapportées aux seules références nationales ou académiques, mais à celles des établissements du département, du bassin, voire du même « type » ;
- la constitution de séries diachroniques, les suivis dans la durée, qu’il s’agisse de parcours d’élèves ou d’évolution des comportements et de résultats scolaires, apparaissant plus aisés à construire à l’échelon académique ;
- l’élaboration d’indicateurs spécifiques aux enjeux académiques ;
- l’inscription de la situation de l’établissement dans la démarche du projet académique, chaque établissement réfléchissant sur sa part aux objectifs de la politique académique.

Par-delà l’artifice inhérent à toute organisation des informations, cette mise en perspective est de nature à faciliter la construction d’un dialogue clair entre les autorités académiques et les établissements.

Partage et mutualisation des données

Les sources disponibles sur les établissements sont très variées : analyses écrites dans le cadre du rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement ; résultats et objectifs à atteindre, appréciations des corps d'inspection, etc. Les données qu'elles fournissent sont souvent mal partagées et peu capitalisées. Pourtant, dans certains domaines, la mutualisation des informations et des analyses présente un intérêt majeur. Tel est le cas, par exemple, des échanges entre services rectoraux et services départementaux. Cependant, aussi importante et utile soit-elle pour le fonctionnement des établissements, cette masse considérable d'observations, d'analyses et de recommandations est sous-utilisée.

Adaptation aux pratiques d'auto-analyse dans les établissements

Les observations des services académiques convergent sur le fait que toutes les équipes de direction sont loin d'accorder la même attention aux informations disponibles sur leur établissement. Pourtant, les outils et éléments d'analyse nationaux et académiques sont toujours largement et régulièrement présentés, explicités et diffusés lors, notamment, de réunions de bassin et de district. Cependant, la difficulté d'accès aux données, la multiplication et la dispersion des indicateurs, l'insuffisance de la formation nécessaire pour garantir une analyse pertinente des chiffres sont évoquées pour justifier les réserves en matière d'utilisation des tableaux de bord nationaux ou académiques dans le pilotage interne. En outre, au niveau des EPLE, les attentes portent sur des données plus fines relatives au comportement, au travail et aux résultats et à la réussite ultérieure des élèves.

Si, par ailleurs, il est dans l'ordre des choses que les établissements constituent leur propre système d'indicateurs de pilotage, les indicateurs retenus varient d'un établissement à l'autre et ne permettent pas d'établir des comparaisons entre établissements, alors même que cette démarche comparative constitue une dimension inhérente à toute auto-analyse. Les actions d'animation et de formation nécessaires pour favoriser le déploiement des outils et démarches d'auto-analyse au sein des établissements doivent donc prendre en compte les différents niveaux d'approche et les concilier quand ils sont complémentaires.

Utilisation effective dans les phases de dialogue avec l'autorité académique

Les échanges entre services académiques et établissements doivent donner une place centrale aux outils regroupant les données sur le fonctionnement et les résultats de ces derniers. À cet effet, la mutualisation des informations entre instances, services et échelons est indispensable.

Pour que les établissements s'approprient les outils mis à leur disposition, une démarche de construction conjointe entre services académiques et établissements est déterminante et l'utilisation de ces ressources dans les conseils et les instances de pilotage des établissements est indispensable.

Certes, cette démarche systématique est lourde, mais, par sa rigueur et par l'importance des informations mises à disposition, elle est appréciée par les chefs d'établissement qui estiment y retrouver l'essentiel de leurs besoins en matière de pilotage.

■ *Les ressources humaines dans l'organisation du pilotage académique*

Si le chef d'établissement est un acteur central dans l'organisation du pilotage des EPLE, le management des personnels de direction n'apparaît pas explicitement comme un levier majeur. Pourtant, leurs responsabilités se sont amplifiées avec les récentes réformes, notamment en termes d'organisation, de gestion ou encore d'animation d'équipes.

Le positionnement des chefs d'établissement dans l'organisation académique du pilotage des EPLE peut être éclairé par des éléments de natures très diverses :

- la distinction claire de ce qui relève du pilotage de l'EPLE et de la gestion individuelle du parcours des chefs d'établissement ;
- le souci de préservation des marges de manœuvre et de la responsabilité de ces derniers ;
- la relative faiblesse des moyens consacrés à l'animation et à la formation de ces personnels.

Malgré les avancées réalisées en matière de gestion déconcentrée, celle des personnels demeure d'abord pilotée par l'administration centrale et ce sont donc les approches organisationnelles qui sont privilégiées.

La dimension pédagogique du pilotage des EPLE

■ *Un champ difficile à délimiter*

L'organisation du pilotage des EPLE dans les académies exige une articulation entre l'action de la chaîne hiérarchique (recteur, DASEN, chef d'établissement) et l'exercice de l'expertise pédagogique. Cette articulation se révèle cependant difficile à concrétiser, notamment parce que, de fait, tout concourt au pédagogique. Les frontières sont dès lors peu marquées entre ce qui relève de l'administratif et ce qui relève du pédagogique, ce qui relève de la dimension pédagogique et ce qui relève de la didactique des disciplines ou encore, ce qui relève de la chaîne hiérarchique et ce qui relève de l'expertise.

Il convient donc de s'intéresser plus précisément aux moyens mis en place pour que les objectifs éducatifs nationaux, académiques et locaux soient traduits jusque dans la classe ; mais aussi, à la façon dont l'expertise pédagogique des inspecteurs s'ajuste à la ligne de décision hiérarchique dans les différentes fonctions du pilotage académique des EPLE.

■ *Décision hiérarchique et expertise pédagogique*

Les évolutions récentes de l'organisation du pilotage pédagogique concernent tous les niveaux de pilotage. Cela peut consister à associer les doyens des corps d'inspection ou les directeurs de la pédagogie aux instances rectorales et à créer des relations fonctionnelles entre, d'une part, les collègues d'inspecteurs et, d'autre part, les chefs d'établissement et les Dasen, dans le cadre du pilotage de proximité.

La direction de la pédagogie

La direction de la pédagogie peut être attribuée à un Dasen ou à un IA-IPR, au doyen des IA-IPR ou à un collectif des doyens (IA-IPR, IEN ET-EG, IEN de circonscription). Ses missions peuvent être limitées à un rôle de coordination ou, à l'inverse, prendre une véritable ampleur et embrasser projet académique, formation des personnels, innovation, etc. Selon les académies, la direction de la pédagogie est associée, soit à la première instance de pilotage réunissant, autour du recteur, son secrétaire général et les Dasen, soit à un cercle élargi aux différents conseillers techniques.

Les comités académiques de pilotage thématiques

Instances pluricatégorielles de niveau académique, centrées sur un sujet délimité et prioritaire, avec un objectif opérationnel d'accompagnement des EPLE, ces comités associent corps d'inspection, chefs d'établissement et personnels administratifs. Ils peuvent, par exemple, être chargés de l'accompagnement de la réforme des lycées, de la mise en œuvre du LPC, du suivi des réseaux ECLAIR ou de sujets plus ciblés tels que l'accompagnement personnalisé ou les stages passerelles.

Le pilotage pédagogique de proximité

Les évolutions les plus marquantes des activités des inspecteurs concernent le pilotage de proximité. Les missions des corps d'inspection empruntent des formes plus orientées sur le pilotage de l'unité d'enseignement. Dans cette logique, la fonction d'inspecteur référent, placé au niveau de l'établissement ou du bassin, connaît un fort développement. Les inspecteurs peuvent être associés au processus de dialogue ou à celui d'élaboration du contrat d'objectifs, placés auprès du chef d'établissement ou auprès du Dasen afin d'enrichir l'analyse de l'EPLE d'un point de vue pédagogique.

■ *Le déploiement des inspecteurs référents*

La fonction d'inspecteur référent est significative de l'évolution des lignes de la responsabilité pédagogique des différents acteurs, des nouvelles attentes vis-à-vis de l'inspection dans le pilotage de proximité et des potentiels de renforcement de la qualité du pilotage pédagogique.

Cette fonction n'est pas récente, mais remonte à la constitution des réseaux ambition réussite, et elle s'est vue renforcée avec l'expérimentation

du programme CLAIR et sa reprise dans le programme ECLAIR. Dans la voie professionnelle, les IEN-ET, experts spécialisés métier auprès des lycées professionnels, ont une pratique ancienne de référent ou de coordonnateur de filière. En parallèle, des académies ont mis en place des inspecteurs référents auprès d'établissements hors éducation prioritaire. La fonction de référent s'est considérablement développée dès 2009, avec les deux mouvements de la contractualisation et de la réforme des lycées.

Le niveau d'intervention du référent

La nomination d'inspecteurs référents auprès des établissements du second degré, les lycées principalement, tend à se généraliser pour assurer le suivi et l'accompagnement des réformes ou la participation au processus de contractualisation.

Certains recteurs ont consolidé la fonction de référent de bassin en même temps que le rôle de ces derniers, structure infradépartementale jugée pertinente pour renforcer le pilotage et l'accompagnement des établissements ainsi que leur coopération. La fonction de référent de bassin associe des inspecteurs aux profils différents et conforte une logique de réseau d'établissements liés par des contraintes de carte scolaire, de sectorisation, d'équilibres locaux et de caractéristiques sociales.

La fonction de référent d'établissement est toutefois privilégiée parce qu'elle permet de mobiliser plus aisément l'expertise pédagogique (mais non disciplinaire) des inspecteurs pour travailler au plus près des équipes enseignantes et éducatives. L'inspecteur traduit les objectifs de l'établissement sur un plan pédagogique à destination des enseignants et développe des actions collectives ciblées en fonction de besoins repérés. Le référent d'établissement agit au plus près des équipes, alors que le référent de bassin intervient auprès d'une fédération d'établissements parfois concurrents.

Ces deux fonctions se révèlent toutefois plus complémentaires que concurrentes et expliquent l'émergence d'un dispositif à deux étages : présence exhaustive d'équipes d'inspecteurs référents dans les bassins et interventions ciblées en fonction des besoins auprès des établissements. La présence d'inspecteurs référents au niveau du bassin les rend capables d'intervenir de manière plus efficace quand l'accompagnement pédagogique d'un établissement se révèle utile.

L'exercice des missions

Récemment installés ou confortés dans leur fonction, les inspecteurs référents accusent une nette évolution de leurs pratiques professionnelles : approche plus globale et plus documentée des établissements, nouvelles relations avec le chef d'établissement, travail renforcé au niveau des équipes pédagogiques et éducatives, implication dans le processus de contractualisation.

Selon les académies, les missions des référents de lycée sont diversement définies et diffusées. C'est surtout dans le cadre du suivi des réformes

des lycées qu'une méthodologie, un calendrier et la production attendue ont été définis et communiqués aux chefs d'établissement, laissant apparaître une juxtaposition plus qu'une mise en cohérence des différents types de référents. Parfois, des organisations trop complexes paraissent peu lisibles aux yeux des chefs d'établissement.

Les inspecteurs, et plus particulièrement les IA-IPR, se voient attribuer plusieurs unités de référence. Or dans un contexte de définition imprécise de leurs missions, leurs contributions au pilotage des EPLE sont envisagées diversement par les chefs d'établissement ou les Dasen. Ils peuvent être de simples relais de l'institution, des intermédiaires avec le collège des inspecteurs ou des soutiens à la légitimité pédagogique des chefs d'établissement vis-à-vis des équipes enseignantes. Tout se passe comme si leur contribution était facultative.

La fonction de référent privilégie actuellement le suivi et, dans une moindre mesure, l'accompagnement de l'action, la régulation se limitant à la seule évaluation des modalités déployées dans les établissements. La diversité des situations observées dans les académies marque une hésitation sur la nature de l'intervention des référents.

■ *Dimension pédagogique dans le pilotage des établissements*

Chaque académie a construit une organisation du pilotage des EPLE selon ses propres modalités, notamment pour ce qui concerne l'intégration de l'expertise pédagogique. L'instabilité des choix et le caractère peu formalisé de certaines dispositions laissent penser que les évolutions en cours restent très ouvertes.

*La traduction des priorités éducatives jusque dans la classe :
un processus non abouti*

La succession des impulsions nationales alourdit et complique la conduite du pilotage des EPLE. Elle tend également à faire prévaloir chaque année les nouveautés sur l'accompagnement des objectifs éducatifs à moyen terme. De la même manière, le suivi par les inspecteurs de la mise en place des dispositifs introduits par les réformes a été privilégié au détriment de l'apport de ces réformes à la réalisation des objectifs prioritaires des académies (réduction du décrochage, accès à l'enseignement supérieur, par exemple).

Les contrats d'objectifs permettent d'obtenir des résultats sur les parcours des élèves en termes de redoublement et d'orientation. À cet effet, la contribution des inspecteurs favorise l'évolution des pratiques pédagogiques des enseignants pour renforcer et consolider ces résultats. Les corps d'inspection doivent conseiller et accompagner les enseignants et les équipes pour que leurs pratiques pédagogiques et didactiques satisfassent aux objectifs de l'établissement.

L'absence de modèle émergent

Les évolutions du pilotage pédagogique de proximité laissent apparaître une faiblesse de conception de la place et du rôle des corps d'inspection dans ce qu'on appelle la gouvernance académique.

Les modalités de mobilisation des corps d'inspection sont diverses et il manque généralement un dessein global de leur intégration dans le pilotage pédagogique. Par conséquent, la contribution des inspecteurs aux différentes fonctions du pilotage n'est pas clarifiée : l'observation et le suivi l'emportent sur le conseil aux enseignants ; la fonction de régulation se limite le plus souvent à l'évaluation et celle de contrôle du respect du cadre national est considérablement affaiblie.

Il n'existe donc pas, aujourd'hui, de modalités d'organisation de l'expertise pédagogique correspondant à un type spécifique d'organisation du pilotage opérationnel.

On peut y trouver plusieurs explications :

- la difficulté à qualifier et à délimiter les responsabilités propres du pilotage pédagogique ;
- l'habitude d'une forte délégation de l'organisation du pilotage pédagogique aux collègues des inspecteurs ;
- les évolutions récentes de la place des Dasen dans le pilotage de proximité (développement des dialogues de performance et des contrats d'objectifs).

Dans ce contexte, la recherche de la coopération entre les chefs d'établissement et les inspecteurs est une préoccupation constante, qui devient structurante dans l'organisation du pilotage des EPLE aussi bien au niveau académique (comités de pilotage) qu'au niveau de l'établissement (inspecteurs référents). Cependant, le degré d'articulation de l'expertise pédagogique et du pilotage hiérarchique demeure plus ou moins lâche. Ainsi, trois modalités d'association de l'expertise pédagogique des corps d'inspection au pilotage et à l'accompagnement des EPLE coexistent : l'intégration, la sollicitation et l'exclusion.

■ *Une forte évolution des missions des corps d'inspection*

L'organisation des activités des inspecteurs

On observe un empilement des activités des inspecteurs, encore faiblement articulées entre elles, la participation à la contractualisation et au dialogue de gestion venant se surajouter aux missions d'évaluation des enseignants et des personnels d'éducation. Ainsi, dans un même établissement, interviennent des inspecteurs différents pour assurer le rôle de référent, suivre la mise en place de la réforme des lycées et accompagner la contractualisation, sans que ces différentes interventions pédagogiques ne soient articulées entre elles. Le travail des corps d'inspection manque donc de coordination et d'anticipation, le programme de travail académique (PTA)

ne permettant pas d'organiser et de programmer efficacement leur travail collectif et laissant une grande part à l'auto-organisation.

En outre, des sollicitations des corps d'inspection viennent de tous les niveaux administratifs voire des enseignants. Les inspecteurs sont amenés à développer une approche globale des établissements et des enseignements, souvent qualifiée de « transversale », et extérieure au cadre de la didactique des disciplines. Par conséquent, l'observation des pratiques d'enseignement semble réservée à l'évaluation individuelle des enseignants. De fait, dans le suivi de la mise en œuvre des réformes, les inspecteurs ont privilégié une approche organisationnelle des nouveaux dispositifs (tels que l'accompagnement personnalisé), au détriment d'une analyse plus spécifiquement pédagogique.

Dans ce contexte, les inspecteurs se sont saisis de l'élaboration de nouveaux outils de travail collectif afin d'harmoniser leurs pratiques, de mieux apprécier l'efficacité pédagogique de l'EPLE, ou encore de renforcer leur rôle dans l'accompagnement des EPLE (évaluations ciblées d'équipes ou de dispositifs fondées sur des pratiques d'observation dans les classes).

Le malaise des corps d'inspection

Le malaise des inspecteurs touche à leurs missions et à leurs pratiques professionnelles : degré d'intégration dans le pilotage académique, nouvelles modalités d'intervention dans les établissements, poids du transversal par rapport au disciplinaire, autonomie renforcée des EPLE et aussi faible propension des chefs d'établissement à les solliciter dans leurs nouvelles activités. Les corps d'inspection expriment donc des réserves vis-à-vis de leurs nouvelles missions et évoquent plusieurs risques : instrumentalisation par le chef d'établissement ; perte de légitimité dans des missions dont ils ne maîtrisent pas tous les ressorts ; confusion entre le lien fonctionnel avec les Dasen et le lien hiérarchique, avec le recteur. Enfin, leur place spécifique dans l'organisation académique leur paraît souvent illisible.

La régulation : une fonction à promouvoir

■ *Une fonction insuffisamment développée*

Au niveau académique, les opérations d'impulsion et de mise en œuvre des dispositifs l'emportent presque toujours sur l'accompagnement et le suivi ou sur les fonctions de contrôle et d'évaluation des activités. Les premières privilégient, soit l'explication des buts et la mobilisation des énergies, soit le cadrage, l'apport des règles, voire la prescription de procédures. La fonction de suivi et d'accompagnement suppose, quant à elle, continuité et expertise, c'est-à-dire une réelle disponibilité des appuis et des aides pour favoriser la compréhension des activités engagées.

Mais c'est très nettement la fonction d'appréciation et de régulation qui apparaît la moins présente dans les organisations académiques du pilotage. La lourdeur des opérations à conduire, la portée régulatrice restreinte des évaluations, l'apparition de divergences d'approche sont autant de facteurs de son développement limité.

■ *Un processus complexe*

Une exigence de coordination

La régulation concerne l'ensemble des acteurs, aussi bien dans les services académiques que dans les établissements. Ceux qui, institutionnellement, sont investis de pouvoirs d'inspection, de contrôle, d'évaluation et de décision, ou ceux qui sont chargés de la production des outils de pilotage y occupent une place centrale. Les articulations entre corps d'inspection et décideurs hiérarchiques sont capitales pour engager les processus d'action adaptés aux améliorations visées.

Le rôle des responsables hiérarchiques est déterminant dans le déclenchement de l'action régulatrice comme dans le choix des interventions adaptées à la situation à traiter.

L'optimisation du processus

Il convient de mettre l'accent sur l'importance du croisement des types de données et d'observations pour construire une représentation adéquate et actualisée de la situation des établissements. Il est logique que les temps d'échange des établissements avec leur hiérarchie portent essentiellement sur des redéfinitions ou des aménagements d'objectifs en fonction d'un bilan. Toutefois, si, dans ce cadre, une attention plus marquée est accordée aux liens entre objectifs et moyens, le sujet du respect des normes nationales demeure très inégalement pris en compte.

Une démarche de régulation implique en outre la mise en œuvre de forces en mesure d'effectuer les réajustements souhaitables. Or les régulations assurées au niveau des contrats d'objectifs départementaux s'organisent selon des modalités très diverses, allant de visites dans les établissements à de simples échanges téléphoniques, et les corps d'inspection, objets de multiples sollicitations, voient leur influence diminuée.

Enfin, la concordance entre les préconisations fondées sur l'analyse externe et la perception interne de la situation constitue un dernier facteur d'efficacité du processus de régulation. La portée rectificatrice d'un contrôle est en effet mieux assurée et plus durable si ses conclusions correspondent aux éléments de l'autoévaluation.

Conclusion

De façon globale, on pourrait caractériser l'organisation académique du pilotage des EPLE en quelques traits :

- elle est explicite et structurée ;
- elle met en place des processus de différenciation et d'intégration pour répondre aux spécificités des établissements et aux caractéristiques de leurs élèves tout en préservant leur autonomie et en recherchant en même temps la convergence de leurs choix et des objectifs nationaux ;
- elle met les acteurs « sous tension », mais se révèle insuffisamment accompagnatrice ;
- elle parvient difficilement à transformer les écarts observés en processus de régulation ;
- elle s'adosse au principe de l'autonomie des établissements.

Préconisations

- Expliciter les choix relatifs aux compétences attribuées aux différents échelons de la ligne hiérarchique dans la conduite du pilotage des EPLE.
- Définir de façon précise la part des interventions de l'autorité académique et la part des apports d'expertise.
- Intégrer l'expertise pédagogique dans l'organisation académique du pilotage des EPLE.
- Favoriser l'auto-évaluation et les actions ciblées sur des besoins repérés plutôt que l'exhaustivité.
- Promouvoir la fonction de régulation.
- Distinguer les actions relevant de la mise en place de nouvelles mesures de politique éducative nationale et celles qui relèvent d'un suivi permanent des fonctionnements.
- Mettre à jour les missions des inspecteurs et réaffirmer leur expertise pédagogique ; clarifier la place des inspecteurs, experts pédagogiques, dans l'organisation académique.
- Institutionnaliser au niveau académique les nouvelles missions confiées aux inspecteurs afin de les rendre visibles et légitimes.
- Accompagner les corps d'inspection dans les évolutions de l'organisation du pilotage des EPLE par un programme de formation spécifique.
- Renforcer l'organisation du travail collectif des corps d'inspection.
- Développer de façon prioritaire l'utilisation et l'exploitation des informations qualitatives sur le fonctionnement des établissements.
- Inscrire les échanges d'informations entre académies et EPLE dans un cadre stable.
- Déployer l'usage des outils et des démarches d'auto-analyse au sein des établissements.
- Demander aux académies de faire régulièrement un point sur la situation et l'évolution de leur organisation du pilotage des EPLE, dans le cadre du dialogue entre l'administration centrale et les académies.

L'évaluation des établissements d'enseignement

La France est un des rares pays européens qui n'a pas encore généralisé l'évaluation des établissements d'enseignement, alors même que la loi d'orientation de 1989 introduisait cette démarche¹, inscrite par la suite dans le *Code de l'éducation*². Il s'agit par là de mesurer le niveau atteint par les élèves et de considérer celui-ci en référence aux objectifs inscrits dans la loi, énoncés par le ministre et rappelés annuellement dans le projet de loi de finances que la Lolf est venue redéfinir à compter du 1^{er} janvier 2006.

Des académies ont perçu l'intérêt de l'évaluation des unités d'enseignement pour le pilotage du système et ont mobilisé les EPLE en leur demandant de produire des programmes annuels de performance d'établissements (PAPÉt) et des rapports annuels de performance d'établissements (RAPÉt). Les contrats d'objectifs de circonscriptions du premier degré se développent dans le même sens.

Ces académies s'inscrivent en cela dans le cadre des recommandations de l'Union européenne qui encouragent l'évaluation des unités d'enseignement pour faire progresser la qualité de la formation. Le processus de Lisbonne, entamé en 2000, impose une évaluation des unités d'enseignement³ et insiste sur le fait que « l'évaluation de la qualité et l'auto-évaluation scolaire, en particulier, constituent des instruments bien adaptés pour lutter contre l'abandon précoce de l'école par les jeunes et contre l'exclusion sociale en général ». Pour ce qui concerne l'enseignement professionnel, le processus de Copenhague⁴ marque une volonté forte de voir évaluer les performances et la qualité des prestataires de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP) – c'est-à-dire les établissements scolaires – et de la délivrance des diplômes.

La circulaire de rentrée de 2011 a explicitement et précisément introduit les attentes en matière d'évaluation des unités d'enseignement, en reconnaissant l'auto-évaluation et l'évaluation externe comme constitutives de l'évaluation de la performance d'une unité. Ainsi, la nouvelle gouvernance du système éducatif impose désormais aux unités d'enseignement de s'inscrire dans une démarche d'évaluation, aux autorités académiques de les y accompagner et à l'administration centrale d'en fixer le cadre. Il est revenu

1. Article 26, titre V « Le rapport annuel des établissements publics locaux d'enseignement [...] rend compte, notamment, de la mise en œuvre et des résultats du projet d'établissement [et] est transmis au représentant de l'État dans le département, à l'autorité académique et à la collectivité territoriale de rattachement ».

2. *Code de l'éducation*, article R. 241-19.

3. Voir la recommandation 2001/166/CE du 12 février 2001.

4. Lancé en 2002, le processus de Copenhague vise à améliorer les résultats, la qualité et l'attrait de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP) par un renforcement de la coopération à l'échelle européenne. Le processus se fonde sur des priorités conjointes qui sont révisées tous les deux ans.

à l'inspection générale de l'Éducation nationale d'observer la mise en œuvre de cette nouvelle orientation¹.

Le concept d'évaluation : une appropriation insuffisante

Depuis un peu plus d'une vingtaine d'années, des expertises d'établissements, de collèges ou de lycées ont eu lieu, mais la procédure mise en œuvre, lourde, complexe, chronophage, très mobilisatrice en ressources humaines ne s'est pas traduite par un suivi et par un accompagnement à la hauteur des attentes suscitées. Malgré tout, la vertu de ces travaux a été double : introduire et partager la culture de l'évaluation dans l'encadrement du système éducatif, décloisonner les approches en faisant travailler ensemble, sur un même objet (l'établissement scolaire), des métiers qui n'avaient pas l'habitude de le faire.

■ *Des pratiques diverses*

Conduites par de nombreuses académies, ces expertises ont été présentées sous des formes et des dénominations variées : inspection croisée, inspection conjointe, audit, audit à visée participative, évaluation des enseignements, évaluation d'établissement, etc. De même, la méthodologie, la composition des équipes d'évaluateurs, le choix des établissements, la régularité de ces évaluations ont été et sont encore fort différents d'une académie à l'autre, d'une période à une autre.

Les évaluations des unités d'enseignement ont été systématisées, à des degrés divers, dans au moins trois situations touchant les unités d'enseignement du second degré : la labellisation des lycées des métiers, les réseaux ambition réussite (RAR) et la contractualisation. En revanche, l'évaluation des unités d'enseignement du premier degré n'apparaît que depuis deux ou trois ans, mais s'engage sur la voie d'une généralisation.

L'inspection ou l'évaluation des unités d'enseignement se situant désormais dans un contexte général d'évaluation systémique des politiques publiques en lien avec la Lof, il conviendrait qu'elle se substituât définitivement à la multiplicité des initiatives académiques et à la variété des modalités d'évaluation qui s'en est suivie.

Effectivement, il n'existe aujourd'hui aucune vision claire de la réalité des pratiques d'évaluation de ces unités d'enseignement dans les académies. Cela tient, d'une part, au fait qu'il n'y a pas de recensement au niveau national des constats faits à l'occasion de ces visites d'établissement et, d'autre part, à ce que les académies elles-mêmes n'en ont pas tiré de bilan récapitulatif. En tout état de cause, les projets académiques n'y font pas allusion. Les actions qu'ils contiennent se réfèrent toujours aux grandes orientations nationales sans se fonder sur les pratiques ni sur les modes de gestion pédagogiques et

1. Rapport 2012-065, *L'évaluation des unités d'enseignement – Pour une démarche méthodologique et déontologique*, IGEN, juin 2012.

administratifs observés par les évaluateurs. En outre, ces éléments ne sont pas mis en relation avec les résultats et les acquis des élèves.

Les nouvelles applications développées par le ministère comme aide au pilotage et à l'auto-évaluation en établissement (APAE) ou outil d'aide à l'auto-évaluation et au pilotage en établissement (OAPE) fournissent nombre d'indicateurs pertinents dans tous les domaines, mais il convient de les interpréter. L'inspection générale a constaté que la phase d'appropriation collective par l'ensemble des équipes éducatives fait souvent défaut et, par conséquent, ces données, même quand elles sont correctement restituées, n'ont qu'une très faible incidence sur les pratiques, quand elles ne suscitent pas un rejet pur et simple de la part des enseignants.

■ *Vers le suivi des contrats d'objectifs ?*

Les différents documents mis en ligne pour décrire la politique des académies en matière de suivi des EPLE ne font presque jamais référence aux conclusions des rapports d'inspection d'établissement, ni sur un plan quantitatif ni sur un plan qualitatif. C'est comme si la démarche d'évaluation avait disparu des projets académiques et des programmes de travail des corps d'inspection alors que l'évaluation systémique d'unités éducatives figure dans leurs missions.

Ce paradoxe révèle une absence de continuité dans le pilotage, due probablement en partie à la rotation souvent assez rapide de l'encadrement académique supérieur, mais aussi peut-être à une certaine défiance vis-à-vis d'une évaluation externe à la structure concernée. Dans les trois quarts des académies, il ne s'agit pas d'évaluations externes, mais d'un simple suivi des contrats d'objectifs des collèges et des lycées par le biais de l'auto-évaluation.

En revanche, les évaluations d'écoles font l'objet d'une réflexion approfondie dans plusieurs départements et circonscriptions du premier degré qui ont élaboré des documents préparatoires et une méthodologie. L'auto-évaluation fait presque toujours partie du dispositif, mais elle est suivie d'une visite de l'équipe de circonscription dans l'école.

L'objet de l'évaluation

La performance, entendue au sens d'une réussite constamment améliorée des élèves, fonde les actions déployées en établissement scolaire. Lorsqu'on évalue des unités d'enseignement, on observe donc le contexte d'apprentissage, les modalités d'enseignement et les résultats qu'ils permettent d'obtenir.

Au cœur de l'évaluation des unités d'enseignement, la notion de performance est sous-tendue par trois concepts : l'efficacité, l'équité, l'efficience.

■ *Efficacité*

Dans une conception restrictive, l'efficacité peut être assimilée à la réussite des élèves aux examens ou aux tests nationaux et se réduire, par conséquent, à quelques disciplines ou, au mieux, pour ce qui concerne le baccalauréat, à un ensemble de disciplines. Elle se traduit par une moyenne agrégée et ne fournit qu'une connaissance relative de la réalité des acquis.

Le livret de compétences adossé au socle commun de connaissances et de compétences constitue la première tentative pour rendre compte des acquis des élèves dans un ensemble de compétences disciplinaires et transversales. Mais certaines compétences, telles que le sens de l'écoute, l'engagement ou l'estime de soi, sont difficiles à formaliser et ne sont pas évaluées, du moins au lycée. Elles sont peu travaillées et peu valorisées.

La mesure de l'efficacité d'un établissement ne peut se limiter aux données brutes que constituent, par exemple, le taux de réussite ou le taux d'accès au baccalauréat. Il faut prendre en compte le contexte dans lequel se déploie l'action éducative : l'âge, le sexe et le niveau initial des élèves, l'origine socioprofessionnelle, la composition sociale de la population accueillie par l'établissement. Tous ces éléments sont aujourd'hui intégrés dans les indicateurs de la DEPP pour le calcul de la valeur ajoutée d'un établissement.

■ *Équité*

Renvoyant à un jugement de valeur sur ce qui est juste et injuste, l'équité englobe une pluralité de conceptions de l'égalité : l'égalité d'accès, concernant l'accès à une même offre de formation à l'école, au collège et au lycée ; l'égalité de traitement, garantissant aux élèves la même qualité de service public d'enseignement ; l'égalité des acquis, garantissant à tous les élèves les mêmes connaissances et les mêmes compétences à l'issue de la scolarité obligatoire ; l'égalité de la valorisation des acquis, contribuant à l'insertion professionnelle ou à la poursuite d'études au terme du cursus.

Dans l'évaluation, les choix stratégiques de l'établissement en matière de répartition des élèves dans les classes, de taille des groupes, de carte des options, le processus d'orientation mis en place dans l'établissement, les pratiques pédagogiques des enseignants au sein de la classe ou encore les décisions prises par les collectivités territoriales dans le champ de l'éducation sont mesurées à l'aune du critère d'équité.

■ *Efficience*

L'efficience se définit par le rapport entre la variation de l'efficacité et la variation des coûts. Pour un établissement, raisonner en termes d'efficience, c'est arbitrer entre plusieurs moyens en tenant compte de leur coût relatif : composition et taille des classes, taux de redoublement, organisation de l'école sur six classes et sept maîtres, par exemple. L'appréciation de l'efficience dans

la manière d'allouer les moyens dépend du contexte particulier de chaque unité et de ses choix « politiques ».

Trois conceptions de l'évaluation

Les orientations pédagogiques, les dispositifs, l'organisation des structures étant élaborés par l'administration centrale, les corps d'inspection s'assurent de la conformité des actions à la prescription. Cependant, il ne suffit pas de prescriptions pour que les décisions de l'autorité hiérarchique soient mises en application, un accompagnement est souvent nécessaire. Il n'est pas non plus certain que de mêmes modèles de bonnes pratiques soient applicables en tous lieux et à tous niveaux de l'enseignement.

Cette conception de la régulation du système éducatif se révèle peu lisible et peu crédible, et globalement incapable d'assurer une appropriation réelle des réformes par ceux qui sont chargés de les appliquer. Il en résulte donc un sentiment d'inadaptation des prescriptions de la hiérarchie par rapport aux contraintes diversifiées que rencontrent les personnels sur le terrain.

Une deuxième approche, celle d'experts scientifiques extérieurs, cherche par des méthodes statistiques plus ou moins complexes à mesurer de façon rigoureuse les résultats des élèves et à établir des corrélations entre les caractéristiques des établissements ou des maîtres et lesdits résultats. Mais, s'il présente les garanties de la rigueur méthodologique, ce type d'évaluation n'entre généralement pas dans le cœur du système et ne parvient pas à expliquer quels sont les processus qui, en fonction des divers contextes, contribuent à produire les résultats observés. En tout état de cause, les évaluateurs externes ont peu de chances d'obtenir des personnes évaluées (professeurs ou chefs d'établissement) les informations fines qu'elles sont seules à posséder. À tort ou à raison, ces personnes craignent qu'à la suite de leur méconnaissance du contexte, les évaluateurs ne fassent un usage inapproprié de ces informations.

Une dernière conception de l'évaluation met l'accent sur le fait qu'elle est, avant tout, un processus, une démarche qui, pour produire des effets, doit associer étroitement au processus d'évaluation lui-même ceux qui sont parties prenantes de l'unité évaluée. En effet, les conséquences de l'évaluation tiennent autant, sinon plus, à la manière dont elle a été conduite qu'à la stricte qualité scientifique de l'administration de la preuve. Ainsi conçue, l'évaluation met donc l'accent sur la capacité à impliquer, à mobiliser et à enrôler les acteurs de terrain dans le processus d'évaluation lui-même.

Règles méthodologiques

Telles qu'elles sont pratiquées aujourd'hui dans les académies, les évaluations des établissements scolaires s'appuient sur des protocoles et des démarches contrastés, et aboutissent trop souvent à des résultats plus ou moins décevants. Il semble utile de fixer quelques règles méthodologiques.

■ *Conditions premières*

La contextualisation permet de rendre compte de la réussite ou des difficultés des élèves en ne comparant que ce qui est comparable et en n'imputant pas à l'action de l'établissement les facteurs extérieurs qui ne dépendent pas réellement de lui. Difficile à remplir, c'est une condition de l'acceptabilité de l'évaluation de l'établissement. Elle permet, en effet, de repérer l'origine de difficultés qui sont parfois à rechercher dans les relations que l'établissement entretient avec son environnement et dont la solution est à trouver dans une action volontariste avec des partenaires extérieurs, associations, collectivités territoriales, voire entreprises.

Ensuite, l'évaluation doit être globale : un établissement scolaire est une organisation, à la fois complexe et singulière, regroupant plusieurs instances et niveaux de décision fortement imbriqués et dont le fonctionnement est solidaire.

La performance de l'établissement, adossée à celles des élèves, doit être appréhendée comme le produit de l'action conjuguée de l'ensemble des personnels de l'établissement et non des seuls enseignants. Son évaluation doit par conséquent être conçue de manière systémique et privilégier l'analyse des interdépendances entre les niveaux de décision et des interrelations entre des acteurs dont les intérêts, les systèmes de valeurs et les attentes par rapport à l'école ne sont pas nécessairement identiques. Aussi, la démarche d'évaluation institutionnelle des unités d'enseignement doit clairement se distinguer de celle de l'évaluation individuelle des personnels.

Appréhender l'établissement dans sa globalité ne signifie pas, pour autant, qu'il faille tout évaluer, ni tout mettre sur le même plan. Tout au contraire, l'évaluation doit être une réponse à des questions ciblées et pertinentes dont l'importance est jugée centrale pour expliquer les réussites ou les échecs. Toutes les caractéristiques d'un établissement ne sont pas également pertinentes, mais dépendent d'un contexte propre : le climat d'ordre et de sérénité qui fait défaut, l'absence de relations de confiance entre les acteurs, l'inadaptation des pratiques pédagogiques, etc. S'il faut, dans une première phase exploratoire, considérer l'établissement dans sa globalité, c'est bien pour se focaliser ensuite sur quelques éléments névralgiques dont l'analyse en profondeur permettra de déterminer les formes de remédiation à mettre en place. La démarche d'évaluation se situe donc à l'opposé de l'approche monographique où l'on traite tout au même niveau, sans se donner les moyens de disséquer ce qui fait la différence dans les performances de chaque établissement.

■ *Conditions secondes*

Il est impossible de concevoir l'évaluation comme une simple métrologie, car tout n'est pas quantifiable dans l'éducation et ce qui est quantifiable n'est pas nécessairement le plus important dans l'acte éducatif. Le recours à des indicateurs reste cependant nécessaire pour objectiver certains phénomènes

et mieux appréhender certaines situations. On doit ainsi considérer les indicateurs comme des signaux servant à construire une problématique d'évaluation et à orienter la recherche vers certaines hypothèses explicatives. Il convient donc d'en délimiter rigoureusement les marges d'erreur, de les croiser et de les interpréter dans leur contexte et à la lumière des enquêtes qualitatives qui leur donnent tout leur sens.

L'évaluation, par ailleurs, doit reposer sur une relation de confiance entre évaluateurs et évalués et, à défaut d'égalité, sur une réciprocité des engagements. Il en résulte que les objectifs de l'évaluation, sa méthodologie et l'utilisation qui en sera faite doivent être énoncés clairement dès le démarrage de l'opération. Il est également souhaitable d'associer les représentants de l'établissement aux différentes phases de l'évaluation de manière à parvenir, autant que possible, à un diagnostic partagé.

L'évaluation n'est pas un simple bilan, mais une incitation à l'action qui s'inscrit dès le départ dans la perspective de déclencher une mobilisation de la direction et des équipes pédagogiques au sein de l'établissement. L'expérience montre, du reste, que les conclusions de l'évaluation constituent rarement une révélation pour les représentants de l'établissement. Elles peuvent même accélérer une prise de conscience de problèmes plus ou moins latents et amener les acteurs à se poser des questions qu'ils ne se seraient certainement pas posées sans le regard extérieur des évaluateurs.

L'approche déontologique

La déontologie peut être définie comme « l'ensemble des droits et des devoirs inhérents à l'exercice d'une activité professionnelle définie se traduisant par un corpus de règles, de normes et de recommandations applicables à chacun des membres de la profession ». Le non-respect du code déontologique est sanctionné par un droit disciplinaire.

Toutefois, une nouvelle approche émerge depuis deux ou trois décennies sous la forme de codes de bonnes pratiques ou de chartes, sans valeur juridique, et dont l'objectif essentiel est de donner de la fiabilité aux diagnostics, aux préconisations ou aux avis rendus. À la différence du code de déontologie professionnelle, cette approche concerne davantage un type d'activité qu'une profession : l'évaluation d'une unité d'enseignement relève de ce cas de figure.

L'évaluation d'une unité d'enseignement peut être réalisée par de multiples acteurs dans des cadres temporels, spatiaux et institutionnels variés. Il faut cependant reconnaître qu'elle est, le plus souvent, menée par des fonctionnaires de l'État (enseignants, chefs d'établissement, inspecteurs, personnel administratif et technique...), voire par des fonctionnaires territoriaux. Or le statut de fonctionnaire confère des devoirs permanents qui ne sont pas sans lien avec la déontologie de l'évaluateur¹ : le devoir de

1. Voir la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite « loi Le Pors »).

réserve, celui de discrétion professionnelle et celui d'information, dans les limites du secret professionnel.

En outre, le principe d'intégrité exige de tout évaluateur qu'il fasse abstraction des convictions liées à sa discipline, à ses attaches géographiques, etc. Pour ce qui concerne le principe d'objectivité ou de neutralité, il impose à l'évaluateur de mettre en œuvre les méthodes d'investigation reconnues et d'exploiter l'intégralité des données fournies, en les recoupant ou les confrontant à des sources concurrentes. Un principe de respect prescrit à l'évaluateur de présenter de façon claire et explicite l'objet, le protocole de l'évaluation et son ou ses destinataires, et de s'assurer de la liberté d'expression des interlocuteurs rencontrés. Enfin, un principe de compétence commande à l'évaluateur d'appliquer, avec le discernement qui tient compte du contexte, la ou les méthodes adéquates de recueil et de traitement de l'information.

Articulation entre évaluation externe et diagnostic interne partagé

■ *Évaluation et contractualisation*

Confiée à un organisme public ou privé ou à un groupe d'experts réunis en une formation *ad hoc*, l'évaluation a pour objectif de rendre compte à l'autorité académique ou nationale du fonctionnement et de l'efficacité d'un EPLE ou d'une école du premier degré, dans la perspective d'une amélioration des performances de l'unité au regard de la réussite des élèves. Il s'agit donc d'un acte inscrit dans la démarche de contractualisation des établissements. Dans ce cadre, il est vain d'opposer «évaluation externe» et «auto-évaluation», car l'évaluation d'une unité éducative comprend, nécessairement, une phase d'autodiagnostic rapprochée des analyses de la mission d'évaluation.

L'évaluation peut intervenir à plusieurs moments du processus de contractualisation des EPLE. Au moment de l'élaboration du diagnostic, elle permet de mobiliser la communauté éducative, de dégager les forces et les faiblesses de l'établissement, de fixer des priorités. En cours de réalisation, elle permet de réaliser des points d'étape, de vérifier que l'établissement est engagé dans la bonne direction et que les cibles sont susceptibles d'être atteintes. Au terme du contrat, elle sert de base à l'élaboration d'un nouveau contrat.

L'évaluation résultant d'une commande institutionnelle, son objectif doit être clairement énoncé, qu'il s'agisse d'un contrôle de conformité, d'une expertise ou d'une démarche spécifique. L'équipe chargée de conduire l'évaluation doit être constituée d'experts dont la collégialité permettra une appréhension globale de l'établissement : enseignements, vie scolaire, relations avec l'extérieur, climat interne, partenariats, etc.

Quelle que soit la composition de l'équipe, certains principes peuvent être retenus : les visites doivent être effectuées par un groupe restreint ; une place centrale doit être assignée dans le dispositif aux corps d'inspection. En tout état de cause, s'agissant d'une procédure essentielle au pilotage de

l'académie, il apparaît donc opportun de « professionnaliser » la ou les missions d'évaluation des unités d'enseignement.

L'évaluation externe repose sur un protocole d'évaluation établi en fonction d'une commande institutionnelle dont tous les membres de l'équipe doivent avoir connaissance, tout comme la direction de l'unité éducative évaluée.

Les évaluateurs recueilleront, avant toute intervention dans l'établissement, toutes les données disponibles sur les bases nationales et académiques (BCP, BAP, OAPE, APAE, etc.) concernant l'unité évaluée. Le travail consistant à ordonner ces informations et ces données et à conférer à certaines d'entre elles la valeur d'indicateurs doit être considéré comme la première phase de l'évaluation externe, celle qui permet de préciser et de circonscrire les champs d'observation et de recherche. Cette première approche aboutit à un prédiagnostic et à des hypothèses qui feront l'objet de vérifications *in situ*.

L'évaluation externe doit être présentée, dans ses objectifs, ses méthodes et son calendrier, aux instances et aux personnels de l'unité évaluée ou à tout le moins à la direction de celle-ci. Dans toute la mesure du possible, on s'efforcera de rechercher l'adhésion des personnels à la démarche et, le cas échéant, on s'appuiera sur les auto-évaluations déjà pratiquées au sein de l'unité.

Enfin, établi à l'issue de la mission d'évaluation externe, le rapport est porté à la connaissance de l'autorité qui a déclenché l'évaluation. Cependant, afin que l'évaluation puisse contribuer à la mobilisation des équipes et que les personnels de l'unité d'enseignement puissent tirer un bénéfice immédiat de la procédure en matière pédagogique, éducative ou d'organisation, une restitution orale peut être organisée et son caractère contradictoire peut d'ailleurs enrichir les conclusions de la mission.

La mission d'évaluation apporte un regard critique entraînant des recommandations en matière de pilotage, de pédagogie, d'action éducative, de gestion, de GRH, de partenariat, etc. Ces recommandations peuvent prendre la forme de véritables prescriptions et susciter une contractualisation d'objectifs précis assortie d'un calendrier de suivi.

■ *Le moment de l'auto-évaluation*

La démarche d'auto-évaluation peut être engagée par l'unité d'enseignement elle-même ou par l'autorité de tutelle qui, paradoxalement, en appelle à son initiative. Les instruments d'analyse qui lui sont nécessaires peuvent être eux-mêmes fournis par la tutelle, le plus souvent dans un souci d'unification, de clarification et de facilité d'exploitation et de comparaison, ou construits par l'unité elle-même, avec ou sans appuis extérieurs. Sa mise en œuvre peut être le fait de l'unité seule, ne s'appuyant que sur ses forces internes ou solliciter l'aide d'experts extérieurs. Enfin, la restitution de

l'auto-évaluation peut être cantonnée aux équipes de l'unité concernée ou s'étendre à l'autorité de tutelle.

Tandis que l'évaluation externe est perçue comme une contrainte administrative dont l'utilité peut être contestée, l'auto-évaluation, engagée et gérée localement, semble répondre à un besoin. Elle est également responsabilisante et renforce l'engagement de tous les acteurs concernés dans sa mise en œuvre, ainsi que dans l'appropriation de ses résultats. Sur le plan technique, ses avantages sont d'abord liés à la proximité des données collectées, nul ne disposant d'autant d'informations sur une école ou un établissement que les acteurs de leur fonctionnement. Enfin, pour ce qui concerne sa préparation, sa mise en œuvre et ses conséquences, l'auto-évaluation permet souplesse et ajustement à l'imprévu et aux spécificités locales.

Des difficultés existent toutefois, liées au statut même des évaluateurs : peut-on être à la fois « juge et partie », surtout si les enjeux sont, même partiellement, définis en termes de moyens ? Les limites techniques de l'exercice sont perceptibles : l'hétérogénéité ou la variabilité des acteurs, des calendriers, des rythmes, des objets, des pratiques, des outils, des indicateurs, des modalités de restitution, etc., peuvent rendre impossibles toute cohérence, tout suivi et toute comparaison, en fin de compte toute efficacité. Enfin, la question se pose de la validation de l'auto-évaluation et de la nature de l'instance habilitée à la ratifier ou à l'infirmier.

La mise en œuvre d'un authentique processus d'auto-évaluation est inextricablement liée au problème de l'autonomie des unités d'enseignement. Complexe au niveau des collèges et des lycées, l'approche de la validation de l'auto-évaluation est plus délicate pour les écoles, qui n'ont pas le statut d'établissement public et ne disposent pratiquement d'aucune marge d'autonomie administrative, voire pédagogique. En outre, dans l'hypothèse d'une auto-évaluation intégrale, il existe un risque de voir apparaître et se développer autant de modèles que d'unités d'enseignement.

Des outils d'aide en cours de construction

■ *Des guides pour l'auto-évaluation*

Des outils sont proposés par l'administration centrale aux unités d'enseignement pour aider à leur auto-évaluation ; des académies élaborent aussi bien des démarches que des protocoles. L'École supérieure de l'Éducation nationale (Esen) a engagé des inspecteurs stagiaires dans la construction d'un processus de cette nature.

Proposé par la DGESCO, l'OAPE permet d'aider les équipes des écoles et des établissements à faire un état des lieux, à analyser et à auto-évaluer leurs pratiques pour réguler leur action, dans le but d'accroître collectivement « l'effet établissement ».

Avec cet outil, le chef d'établissement peut identifier les piliers de l'effet établissement fortement investis et, à l'inverse, les piliers qui le sont

moins, et ainsi porter l'analyse sur les dominantes de l'action en cours et sur les priorités à se donner. L'OAPE ne permet cependant pas de rapprocher analyses et synthèse des résultats des élèves, ce que permet la DEPP, grâce à la réforme de l'organisation de la base indicateurs pour le pilotage des établissements secondaires (IPES) et à la création d'APAE, application consultable à distance, mise à jour régulièrement et dont certaines informations peuvent être actualisées par l'établissement lui-même. Les informations qui y sont proposées concernent la population scolaire, les personnels et les moyens et la performance de l'établissement. La majorité des indicateurs sont déclinés avec leurs références géographiques et historiques, et contribuent ainsi à suivre les évolutions dans le temps de la politique mise en œuvre au sein de la structure.

Par ailleurs, en partenariat avec des pays européens et pour répondre à une recommandation européenne, le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) élabore un guide d'aide à la démarche d'auto-évaluation des lycées professionnels pour mettre en cohérence le cadre national existant avec le cadre européen de référence.

■ *Protocoles pour l'évaluation externe*

En 2010, l'Esen a mis en ligne un dossier documentaire, *Promouvoir une culture de l'évaluation et de pilotage pédagogique dans notre système éducatif*, qui a inspiré, en 2011, une série de protocoles d'inspection appelés référentiels, en cours d'expérimentation, qui engagent l'équipe d'évaluateurs à un recensement exhaustif de données. Ces référentiels s'articulent autour de cinq entrées : valeurs, finalités, objectifs ; principales références législatives et réglementaires ; effets attendus dans l'école ; critères, points d'observation ; objectivation, indicateurs.

Par ailleurs, ayant perçu l'intérêt de la procédure, certaines académies ont conçu des outils d'évaluation, parmi lesquels un comité académique d'évaluation (CAE) dans l'académie de Montpellier, dont l'activité est planifiée et fait l'objet d'un rapport annuel. Le CAE organise l'accompagnement de ses membres sur l'information préalable, l'organisation et la gestion de la visite ou encore sur le prérapport et sa restitution orale. L'académie de Strasbourg a, quant à elle, reconsidéré toute la procédure d'évaluation pour la mettre en cohérence avec la contractualisation.

Conclusion

L'articulation entre évaluation des enseignements et évaluation des unités d'enseignement doit être affirmée. Le climat scolaire, les conditions de travail, les relations professionnelles, les modes de pilotage influencent la valeur ajoutée par l'établissement et les résultats des élèves. Il serait donc utile d'outiller l'évaluation des unités d'enseignement d'indicateurs et de descripteurs permettant de mieux approcher ces dimensions.

Une plate-forme mettant des outils à disposition des académies et des établissements contribuerait au développement de la démarche, sans pour autant remettre en cause l'autonomie des établissements dans le choix des modalités de leur auto-évaluation. De même, considérant que l'évaluation des unités d'enseignement ne saurait échapper aux inspecteurs territoriaux, il conviendrait d'en faire un élément important de leur formation initiale et continue. Enfin, l'expertise de l'IGEN pourra se confirmer par un rapprochement avec l'Esen, ainsi qu'une présence au comité de pilotage de l'OAPE et au comité de pilotage d'APAE.

Les composantes de l'activité professionnelle des enseignants

L'inspection générale de l'Éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche ont conduit une étude sur « les composantes de l'activité professionnelle des enseignants du premier et du second degré outre l'enseignement dans les classes »¹.

Il s'est agi d'examiner les activités des enseignants afin d'identifier les composantes de leur travail, visibles ou invisibles, au-delà des heures passées dans le face-à-face pédagogique, et de mesurer, autant que possible, la charge temporelle qui s'y attache.

État des lieux

Le métier d'enseignant

Le cœur du métier de professeur de l'enseignement scolaire est d'instruire des élèves dans un face-à-face pédagogique. Les textes législatifs apportent peu d'éléments de définition des activités professionnelles de l'ensemble des enseignants. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 dispose que « les enseignants sont responsables de l'ensemble des activités scolaires des élèves » et, « au sein d'équipes pédagogiques », qu'ils leur « apportent une aide au travail personnel », « en assurent le suivi » et « procèdent à leur évaluation ». Par ailleurs, « ils participent aux actions de formation continue des adultes ». Le travail en équipe se trouve implicitement articulé avec la notion de « liberté pédagogique », qui s'exerce « dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection ».

En outre, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a prescrit l'inclusion des élèves en situation de handicap à tous les niveaux de la scolarité et renouvelle entièrement les procédures encadrant cette dernière. Cela crée de nouvelles obligations pour les professeurs. Enfin, les enseignants se doivent d'informer les parents selon des formes qu'il appartient à chaque équipe d'école ou d'établissement de définir.

Les compétences à maîtriser pour exercer le métier d'enseignant n'ont été formellement énoncées qu'en 2010 et consistent dans les dix points suivants :

- agir en fonctionnaire de l'État et de façon éthique et responsable ;

- maîtriser la langue française pour enseigner et communiquer ;
- maîtriser les disciplines et avoir une bonne culture générale ;
- concevoir et mettre en œuvre son enseignement ;
- organiser le travail de la classe ;
- prendre en compte la diversité des élèves ;
- évaluer les élèves ;
- maîtriser les technologies de l'information et de la communication ;
- travailler en équipe et coopérer avec les parents et les partenaires de l'école ;
- se former et innover.

Les constituants de ces compétences ont été explicités en termes de connaissances, de capacités à les mettre en œuvre et d'attitudes professionnelles.

■ *Le métier d'enseignant du premier degré*

Les enseignants du premier degré constituent un groupe professionnel très féminisé au sein duquel le travail à temps partiel s'est accru depuis quelques années. Leur métier se caractérise par une polyvalence double : d'une part, une polyvalence disciplinaire, puisqu'ils enseignent toutes les « matières » qui composent les programmes ; d'autre part, une polyvalence fonctionnelle, puisqu'ils assument un ensemble de tâches qui, dans le second degré, sont prises en charge par des professionnels différents. Selon le contexte, le titulaire d'une classe de primaire peut collaborer régulièrement, épisodiquement, voire jamais avec d'autres professionnels. Le supérieur hiérarchique des enseignants du premier degré est l'inspecteur de l'Éducation nationale, qui a une fonction d'impulsion et d'explication de la politique à appliquer.

■ *Le métier d'enseignant du second degré*

Les enseignants du second degré enseignent dans trois types d'établissement – collège, lycée général et technologique et lycée professionnel – et se répartissent entre une soixantaine de disciplines. Trois éléments sont constitutifs de leur identité. Les différents *corps de fonctionnaires* auxquels ils appartiennent conditionnent en partie leurs modes d'insertion professionnelle, leurs lieux d'exercice, leurs perspectives de carrière et les représentations qu'ils ont d'eux-mêmes. L'établissement dans lequel ils exercent et l'appartenance à une équipe enseignante donnée constituent aussi des éléments de conscience collective, qui infléchissent le rapport des professeurs avec leur équipe de direction. Enfin, la *discipline* enseignée est la troisième dimension d'identité. Cette conscience de groupe disciplinaire est commune aux professeurs et aux inspecteurs pédagogiques, à la fois évaluateurs et responsables de la qualité de l'enseignement d'une discipline ou d'une spécialité. Même ambivalente, cette proximité participe du dialogue interpersonnel et traduit le besoin d'une instance d'appel contre les empiètements possibles du niveau local.

Des statuts particuliers arrêtent, de manière assez générale, les missions des professeurs : « actions d'éducation », « actions de formation », « conseil en orientation ». Par ailleurs, les agrégés peuvent assurer leur service « dans

les classes préparatoires aux grandes écoles, dans les classes de lycée, dans des établissements de formation et, exceptionnellement, dans les classes de collège. » Certains professeurs peuvent aussi travailler dans ou pour l'enseignement supérieur.

Enfin, il existe un cadrage de deux dimensions importantes de l'activité professionnelle outre l'enseignement dans les classes : la participation aux jurys, « charge normale d'emploi » et donc obligation de service, et la participation aux réunions au sein des établissements. Cette dernière, qui a trait aux travaux de concertation et de coordination entre les professeurs est moins contraignante, le nombre et le rythme des réunions n'étant pas fixés par les textes.

Les obligations de service des enseignants

■ *Des obligations distinctes*

L'état actuel des obligations réglementaires des enseignants du premier degré résulte d'évolutions. En 1969, le service d'enseignement devant la classe passe de 30 à 27 heures ; en 1991 ce service est réduit d'1 heure au profit d'un temps de travail en équipe ; en 2008, il est encore réduit de 2 heures et l'aide personnalisée est externalisée.

Dans le second degré, l'organisation du travail des enseignants est fondée sur l'obligation réglementaire de service (ORS), définie dès 1950, c'est-à-dire sur le nombre d'heures de cours que chacun d'eux doit aux élèves. L'ORS résulte d'un croisement entre application des statuts particuliers aux corps et prise en compte des conditions concrètes d'exercice, notamment le nombre d'élèves par classe. Des décharges sont prévues pour l'exercice de fonctions particulières.

Les professeurs de lycée professionnel sont tenus de fournir un service hebdomadaire d'une durée de 18 heures d'enseignement dans leurs disciplines et, pendant les périodes de formation en entreprise des élèves, ils participent à leur encadrement pédagogique, comptabilisé dans le service pour 2 heures par semaine, dans la limite de trois semaines par séquence de stage.

■ *Un régime différencié de rémunérations accessoires*

Les heures supplémentaires sont versées aux enseignants selon deux formules, les HSA, attribuées exclusivement aux enseignants du second degré, d'une part, les HSE rémunérées selon des taux spécifiques en fonction du grade et de l'activité (coordination, remplacement, soutien...), d'autre part.

Certaines indemnités bénéficient exclusivement aux enseignants du secondaire, comme l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) ; d'autres bénéficient à la fois aux enseignants du secondaire et du primaire. D'autres enfin ont vocation à couvrir des sujétions spéciales : remplacement, exercice de fonctions d'intérêt collectif, enseignement dans les établissements
ÉCLAIR, etc.

■ *Le temps de travail des enseignants*

La dernière étude quantitative réalisée sur le temps de travail des enseignants du premier degré remonte à 2001¹. D'après les déclarations recueillies alors, les professeurs des écoles consacrent en moyenne 42 heures et 18 minutes à leur métier par semaine. Les types de postes et les contextes d'école sont la source de disparités dans les temps de travail hebdomadaires.

La dernière grande étude sur le temps de travail des enseignants du second degré, intitulée *Enseigner en collège et lycée*, remonte à septembre-octobre 2008². Le nombre moyen d'heures rémunérées des enseignants à temps complet est de 18,5 heures, les enseignants à temps partiel étant rémunérés sur une base de 13 heures hebdomadaires en moyenne. Le nombre d'heures varie selon le corps des enseignants et selon le type d'établissement dans lequel ils enseignent, soit 18,5 heures par semaine pour les certifiés en collège, 16 heures pour les agrégés en lycée et 19,5 heures pour les professeurs des lycées professionnels (PLP).

Hormis les heures d'enseignement et les éventuelles heures supplémentaires ou de décharge, la préparation des cours est la tâche qui pèse le plus dans le temps total que les enseignants consacrent à leur métier, le temps moyen qui lui est consacré étant de 9 heures par semaine. Deux autres tâches occupent, par ailleurs, significativement les enseignants : d'une part, ce qui relève de la documentation, de la formation et de la recherche personnelle et, d'autre part, le travail avec d'autres enseignants (suivi des élèves, rencontre et réunions).

Finalement, les enseignants à temps complet consacrent en moyenne 21 heures à des tâches professionnelles en plus de leurs heures d'enseignement, ce qui représente un total de 39,5 d'heures hebdomadaires dévolues au métier. Les professeurs de lycée y passent 2 à 3 heures de plus que ceux des autres établissements et le temps consacré aux différentes tâches varie selon la discipline enseignée.

Les trois quarts des enseignants pensent que leur charge de travail est plus lourde aujourd'hui qu'il y a quelques années. L'hétérogénéité des élèves est clairement la première explication donnée par les enseignants, puis le manque de concentration et d'intérêt des élèves, la demande d'un temps de présence accru dans l'établissement et, enfin, le fait d'éduquer et d'« être une assistante sociale ».

Des effets de dissymétrie

Il existe une dissymétrie entre l'enseignement dans le premier degré, relativement homogène, et celui dans le second degré, où les situations sont

1. « Devenir professeur des écoles », *Les Dossiers*, n° 123, ministère de l'Éducation nationale, direction de la programmation et du développement, juin 2001.

2. « Enseigner en collège et en lycée en 2008 », *Les Dossiers*, n° 194, ministère de l'Éducation nationale, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, octobre 2009.

différenciées (certifiés, agrégés, PLP). L'évolution de la situation des enseignants du premier degré depuis le début des années 1970, d'une part, et la stabilité formelle de celle des enseignants du second degré peut expliquer cette dissymétrie. La réduction de la durée de la semaine scolaire, le remaniement des programmes, l'élévation du niveau de recrutement, la création d'un nouveau corps de professeurs des écoles à égalité avec celui des certifiés du second degré, le rapprochement des formations initiales des deux corps ont bouleversé le monde des professionnels du primaire de manière positive. Dans le même temps, le statut des enseignants du second degré n'a pas évolué, malgré les propositions faites pour introduire plus de transversalité dans les enseignements et plus de collégialité dans le travail des enseignants.

Les activités professionnelles des enseignants

Activités professionnelles des enseignants du premier degré

■ *Une description consensuelle des activités*

Malgré la diversité de leurs situations professionnelles, les enseignants du premier degré en donnent des descriptions très convergentes.

En face à face avec les élèves

Pour un professeur des écoles, la responsabilité sur les élèves s'exerce durant plus de 25 heures par semaine (pour une contrainte réglementaire de 24 heures), de nombreux temps interstitiels – notamment de surveillance – représentant jusqu'à 4 heures par semaine.

Les 60 heures dues par les maîtres au titre de l'aide personnalisée sont généralement effectuées, au-delà même du temps réglementaire prévu, habituellement durant la pause méridienne ou en fin de journée. Le rythme et la durée des séances peuvent changer en cours d'année; les enseignants n'assimilent pas vraiment cette charge à un temps d'enseignement. Quelle que soit l'organisation choisie, les enseignants constatent unanimement que l'aide personnalisée ne bénéficie qu'aux élèves ayant des difficultés ponctuelles et passagères, non aux élèves en grande difficulté.

L'environnement de l'activité d'enseignement

Enseigner ne se réduit pas au temps du face-à-face pédagogique, mais s'adosse à des activités situées en amont ou en aval, dont attestent des écrits professionnels.

En amont

En amont, l'activité de préparation revêt une double dimension : conceptuelle, quand il s'agit de planifier et de programmer l'enseignement, mais aussi matérielle (photocopie ou préparation du tableau et des cahiers, par exemple).

Les vacances et les jours de repos hebdomadaires permettent aux professeurs de planifier les leçons, de construire leurs projets, de rechercher documents et matériel. Ils effectuent ces préparations chez eux, où ils disposent de ressources (Internet, par exemple) et le plus souvent de manière individuelle. Le temps qu'ils y passent est difficile à quantifier, car le total cumule des moments dispersés, le rythme n'étant pas régulier et les activités des enseignants qui sont aussi directeurs s'interpénétrant. Les temps hebdomadaires déclarés varient de 6 heures à 20 heures et celui sur les vacances peut aller jusqu'à la moitié des petites vacances et plus de quinze jours pendant les grandes vacances.

En aval

Quasi quotidienne en élémentaire, plus rare en maternelle, l'activité de correction recouvre toute forme de vérification du travail des élèves. Elle a aussi pour finalité d'évaluer des acquisitions, de valider des compétences. Toutefois, les écrits sont peu nombreux et courts, y compris au cycle 3 ; même la correction des rédactions ne représente pas un travail important.

Le « remplissage du livret scolaire » est souvent, quant à lui, un moment délicat, de nombreux professeurs se plaignant de sa complexité, non seulement parce qu'il serait difficile à « remplir », mais surtout parce qu'il serait incompréhensible pour la plupart des parents.

Le travail en équipe et avec des partenaires

Il n'existe pas de répartition réglementaire des 24 heures annuelles prévues pour les tâches de concertation pédagogique, de relations avec les parents et de travail en faveur des élèves handicapés, ces heures étant « réparties et effectuées sous la responsabilité de l'inspecteur de l'Éducation nationale de la circonscription¹ ». Toutefois, des entretiens menés avec les enseignants et les directeurs d'écoles, il ressort que ces tâches cumulées occupent la majorité d'entre eux largement au-delà du temps prescrit.

Les travaux en équipe pédagogique, réguliers, mais pas toujours efficaces, revêtent deux modalités, les conseils des maîtres et les conseils des maîtres de cycle. La participation aux conseils d'école est, par ailleurs, obligatoire et assumée comme telle. Le directeur prépare, anime et assure le suivi et le compte rendu de ces réunions.

Les relations avec les parents, de leur côté, témoignent d'une réelle disponibilité des enseignants. Informels ou sur rendez-vous, les entretiens avec les parents peuvent durer jusqu'à 1 heure 30 minutes. On note une institutionnalisation de la réunion collective de début d'année, même si la participation des parents est souvent faible.

1. Selon la circulaire du 6 août 2008 qui indique en outre que « le conseil d'école et le conseil des maîtres de l'école sont réunis au moins une fois par trimestre. Le conseil des maîtres de cycle se réunit selon une périodicité au moins équivalente. »

Les réunions de l'équipe de suivi de scolarisation des enfants en situation de handicap se cumulent avec celles de l'équipe éducative destinées à traiter les signes de difficulté dès qu'ils apparaissent. La durée de ces réunions varie en fonction de la complexité des cas. La préparation en est lourde et incombe aux directeurs qui se chargent des contacts préalables pour rassembler tous les interlocuteurs utiles.

La formation continue, insatisfaisante et rare

18 des 108 heures annuelles intégrées aux obligations de service doivent être consacrées à « l'animation et à la formation pédagogiques » en circonscription. Mais plusieurs obstacles ont pour conséquence de réduire la participation des enseignants à ces séances de formation : le choix du jour (le mercredi pose un problème de garde d'enfants) ; l'empiètement sur des heures d'information syndicale ; l'absence de remboursement des frais de transport pour ces formations en circonscription. Les thèmes sont souvent jugés éloignés des préoccupations des maîtres et les intervenants déconnectés de la réalité quotidienne des classes.

Devant la carence de l'offre de formation institutionnelle, les enseignants, qui expriment un réel besoin de formation continue, choisissent, pour beaucoup, de se former à leurs frais pendant les vacances ou lors de journées de formation organisées par des mouvements pédagogiques.

Engagements individuels, activités variées

La prise en charge d'élèves au-delà des heures de service ne concerne qu'une faible proportion des enseignants. Parmi les activités des enseignants rencontrés, cinq modalités se distinguent : les classes de découverte ; l'accompagnement éducatif ; les stages de remise à niveau ; les activités relevant du temps périscolaire, organisées en général par les communes et rémunérées par elles ; enfin, l'encadrement d'élèves le mercredi pour des activités mises en place par l'Usep. Enfin, dans chaque école, un enseignant au moins est chargé de la tenue des comptes de la « coopérative » que forme l'école.

■ *Un métier dans le métier : directeur d'école*

Il n'existe pas de statut particulier des directeurs d'école, mais la fonction est définie par le décret n° 89-122 du 24 février 1989 modifié et s'accomplit dans une diversité de conditions d'exercice, dont les paramètres principaux sont les suivants :

- le nombre d'adultes travaillant dans l'école ;
- le nombre d'élèves et le nombre de parents ;
- les locaux scolaires ;
- l'environnement, le « milieu » ;
- la commune ;
- l'ancienneté dans la fonction de direction et l'expérience acquise.

Trois grands pôles d'activités structurent le référentiel d'emploi des directeurs d'école :

- l'organisation du fonctionnement de l'école ;
- la coordination et animation de l'équipe pédagogique ;
- l'interface avec l'environnement et des partenaires divers.

La situation est très différente selon que les directeurs sont totalement déchargés de leur service d'enseignement, déchargés à temps partiel ou pas du tout déchargés. Pour beaucoup, ils donnent l'impression de jongler en permanence entre des obligations, voire des urgences.

■ *Le rapport au travail*

Le temps moyen hebdomadaire consacré à l'exercice du métier enseignant dans le premier degré serait de quarante à 45 heures en élémentaire, de 35 à 40 heures en maternelle. Le travail empiète sur la vie privée pour constituer un « nuage diffus » exigeant une sorte de veille permanente. Il en résulte une « fatigue nerveuse » qui conduit certains enseignants à douter de leurs capacités à faire ce métier jusqu'à l'âge de la retraite, même s'ils ressentent encore en nombre « la vocation ».

La réforme de l'école primaire entrée en vigueur en 2008, l'application de nouveaux programmes jugés plus lourds et « la semaine de quatre jours » ont incontestablement marqué un tournant dans le rapport des enseignants au temps, mais aussi à l'institution. Quelques évolutions récentes ont également eu des répercussions sur les conditions de travail des enseignants et les représentations qu'ils s'en font : instruments administratifs d'une grande lourdeur (livrets scolaires, par exemple) ; moindre reconnaissance de leur métier par les parents ; obligation de justifier des choix et des décisions qui relevaient auparavant de l'évidence, etc. Dans le contexte d'un amoindrissement de l'offre de formation, les conditions de travail sont rendues plus difficiles par le sentiment d'être placé dans l'obligation de mettre en œuvre des réformes sans bénéficier d'aide.

Activités professionnelles des enseignants du second degré

■ *Un premier cercle : préparation des cours et évaluation des élèves*

La préparation des cours est considérée comme la partie la plus intéressante et la plus stimulante intellectuellement du métier d'enseignant. Pour beaucoup, ce temps de préparation est celui de l'actualisation des connaissances ou de l'identification des supports pédagogiques nécessaires à la construction des séquences d'enseignement. Dans de nombreuses disciplines, à la préparation conceptuelle s'ajoute une préparation matérielle qui conditionne le déroulement du cours. Outre la plus ou moins grande implication personnelle, le travail de préparation et, *in fine*, le temps passé dépendent de divers facteurs tels que la discipline enseignée, le nombre de classes prises en charge et l'ancienneté dans le métier.

Autant l'évocation de la préparation des cours permet de comprendre le plaisir d'enseigner, autant celle de la correction des copies fait entrevoir ce qui est présenté par les enseignants comme la part sombre du métier. Le temps de correction des copies varie selon le niveau, la discipline et le degré d'investissement de l'enseignant.

■ *Un deuxième cercle : validation des acquis, dispositifs de personnalisation et participation aux examens*

Le socle commun de connaissances et de compétences et le LPC constituent un sujet sensible pour les enseignants de collège, et il est abordé de façon le plus souvent négative. La double évaluation quantitative (notes) et qualitative (validation de compétences) provoque une surcharge de travail et est jugée trop complexe. Par ailleurs, la rénovation des diplômes professionnels s'accompagne d'une généralisation du contrôle en cours de formation (CCF), qui se substitue partiellement aux épreuves ponctuelles de fin d'année. L'organisation du CCF nécessite une implication importante des enseignants, d'autant qu'il est souvent réalisé en plus du temps de classe.

Les dispositifs de personnalisation, quant à eux, recouvrent l'ensemble des activités de prise en charge des élèves par des enseignants hors des cours *stricto sensu*. L'évaluation des dispositifs est contrastée, trouver des volontaires pour s'y engager se révélant parfois difficile.

Enfin, pour ce qui concerne la participation aux examens ponctuels, les enseignants de collège et des séries générales de lycée, sauf exception, ne mettent pas en avant leurs obligations en la matière. Toutefois, la situation est très différente en lycée professionnel ou au sein des séries technologiques du lycée, du fait de la lourdeur de conception des sujets de certaines épreuves, du grand nombre de spécialités ou du petit nombre d'enseignants expérimentés disponibles.

■ *Des missions fondées sur le volontariat*

Au niveau de l'établissement

Le rôle du professeur principal s'est alourdi en même temps qu'il a pris de l'importance dans ses diverses dimensions : régulation de la vie de classe, pédagogie, gestion « administrative », orientation, relations avec les parents. Cet alourdissement de la charge des principaux n'est toutefois pas un obstacle à leur recrutement. Ce dernier est cependant hétérogène sur le territoire et dépend de la dynamique globale des équipes pédagogiques.

Les chefs d'établissement mentionnent l'ampleur de l'investissement bénévole de très nombreux enseignants dans des projets collectifs. Certaines activités prévues dans le projet d'établissement impliquent une organisation différente de celle du « groupe classe » et requièrent assez souvent un important travail de concertation.

La participation à la formation initiale des futurs enseignants mobilise un assez grand nombre de professeurs dans certaines académies, à la fois pour l'accueil dans les classes des étudiants en master ou pour le tutorat des fonctionnaires stagiaires. L'implication de ces conseillers pédagogiques est souvent forte et a représenté durant les dernières années un enjeu important au niveau local et académique.

Au niveau académique ou national

Certains enseignants interviennent dans différents travaux au niveau académique. Identifiés par les corps d'inspection, ils contribuent à la formation continue proposée par le plan académique de formation (PAF), font partie de groupes de recherche et de production (disciplinaires ou pas), assurent le suivi ou la mise à jour des sites disciplinaires, sont chargés de missions d'inspection, intègrent les commissions d'élaboration de sujets d'examens. D'autres participent, au niveau national, aux groupes d'experts rédigeant les projets de programmes ou les *Ressources pour la classe*. Souvent peu rémunérées par rapport au travail induit, ces charges constituent pour ces enseignants une reconnaissance et une occasion d'échanges enrichissants tout en leur ouvrant d'autres horizons.

Des professeurs, généralement de lycée, effectuent des interrogations orales en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) ou donnent des cours en écoles d'ingénieur ou en Institut universitaire de technologie (IUT). D'autres poursuivent des travaux de recherche en université. Certains, enfin, ont des activités de rédaction de manuels scolaires ou de ressources pédagogiques pour des éditeurs privés ou pour le réseau Scérén-CNDP.

■ *La formation continue*

L'offre de formation continue a baissé notablement dans les académies au cours des dernières années, mais les attentes demeurent pour ce qui concerne les contenus, l'accompagnement de la mise en œuvre des nouveaux programmes, les dispositifs d'enseignement ou la préparation aux examens.

Les professeurs, mal informés, éprouvent des difficultés à répondre aux interrogations des parents sur le baccalauréat dans le cadre de la réforme du lycée ou pour participer à la mise en œuvre du livret de compétences au collège. Du fait de cet accompagnement jugé insuffisant et mal coordonné, certaines évolutions pédagogiques et organisationnelles ont souvent paru se fonder sur le seul souci d'économie budgétaire.

■ *L'alourdissement des tâches des enseignants*

L'évolution du contexte socioculturel et pédagogique a progressivement modifié les modalités et les conditions d'accomplissement des activités professionnelles des enseignants avec, pour corollaire, un alourdissement du temps qui leur est consacré. Le manque d'autonomie et les difficultés d'un nombre croissant d'élèves, ainsi que l'hétérogénéité des classes, rendent

nécessaires la personnalisation de l'enseignement et un suivi individualisé des élèves.

Or l'individualisation des parcours et la conception d'outils spécifiques pour les élèves en difficulté exigent un investissement important. Mais, au-delà du temps consacré à telle ou telle activité, c'est la difficulté des enseignants à s'adapter à la diversité des publics d'élèves (élèves à besoins spécifiques, handicapés, primo-arrivants, etc.) et à l'évolution des comportements (absentéisme, manque de motivation, polarisation sur l'Internet...) qui ressort régulièrement des entretiens. Ce désarroi, ouvertement exprimé et qui témoigne d'une réelle conscience professionnelle, est source de tensions et de stress.

Par ailleurs, le numérique a sensiblement modifié la façon de travailler des professeurs. L'utilisation en collège du tableau numérique interactif et la mise en place des « classes pupitres », au-delà des réflexions d'ordre pédagogique, induisent des tâches d'accompagnement qui prennent du temps, notamment de recherche des supports adaptés. Dans le même temps, les enseignants ressentent une augmentation insidieuse de leurs « tâches administratives » du fait même de leur informatisation (relevé des notes et des absences, rédaction du livret scolaire, etc.).

Bien ancrées dans les pratiques, les réunions institutionnelles ne font, quant à elles, pas l'objet de contestations, même si leur efficacité est parfois remise en cause. La participation aux conseils de classe ne semble pas constituer un sujet de préoccupation, ni les réunions collectives avec les parents d'élèves.

En revanche, selon eux, le temps de concertation s'accroît. Il est très variable d'un lieu, d'un professionnel ou d'une période à l'autre. Partout, les chefs d'établissement regrettent qu'il soit difficile de trouver des temps substantiels de concertation, en dehors des moments informels permettant des rencontres dont ils n'ont pas toujours connaissance et dont les professeurs se satisfont largement. En particulier, les fins de journée ne seraient guère prisées pour des réunions « formelles ». C'est pourtant lorsque la direction réussit à dégager un temps de concertation régulier que des projets communs sont mis en place ou que des bilans sont établis.

Face à cet alourdissement, les personnels d'encadrement constatent trois types de réactions : une usure d'une partie des enseignants, le choix du temps partiel ou, à l'inverse, la demande d'heures supplémentaires. Plusieurs syndicats relèvent également le désarroi, voire la souffrance d'une partie des professeurs, confrontés à un métier dont le sens leur deviendrait illisible ou dont ils peineraient à maîtriser la complexité. En tout état de cause, les enseignants passeraient aujourd'hui un bon tiers de leur temps à des activités autres que celle d'enseignement devant leurs classes.

■ *Un alourdissement mal reconnu*

La plupart des enseignants interrogés insistent sur la difficulté, voire sur l'impossibilité de se livrer à l'exercice de quantification de leur temps de travail, pour deux raisons principales :

- le cadre hebdomadaire s'ajuste mal à la variation des périodes de l'année et de leur rythme ;
- le caractère « diffus » de la profession qui empêche de délimiter l'espace spatial et temporel de l'activité d'enseignant.

Les professeurs sont globalement très investis dans leur métier, malgré de fortes disparités individuelles. Ainsi, les chefs d'établissement font état d'un « noyau dur » d'enseignants « militants », appréciés pour leurs compétences, sollicités par leur établissement et parfois aussi à l'échelon académique. Cependant, leur reconnaissance financière reste inégale selon les établissements. Dès lors, la pratique consistant à rétribuer certaines activités en HSE réparties en fin d'année scolaire a des conséquences d'importance, des enseignants demandant désormais également une rétribution pour des tâches qui relèvent de leurs missions, comme les heures de vie de classe.

■ *La mission du professeur*

La liberté de s'organiser constitue un aspect privilégié du métier d'enseignant. Par ailleurs, la plupart des enseignants rencontrés ne mentionnent pas d'eux-mêmes le décalage entre les obligations réglementaires de service et la réalité de leur travail. On constate que les enseignants se répartissent en deux grands ensembles : les uns, hostiles, à toute remise en cause des « décrets de 50¹ » par inclusion du temps de présence dans l'établissement ; les autres, plutôt ouverts à l'idée d'intégrer la concertation ou les tâches administratives aux maximums de service.

Les enseignants ont, en tout état de cause, le sentiment de travailler de manière toujours plus parcellaire et souhaitent une meilleure régulation de leur métier. En termes d'image, ils se disent toujours en manque de reconnaissance du travail accompli, tant par l'institution que par la société. Ils ne précisent pas comment pourrait se manifester cette reconnaissance en général, mais ils rejettent des modifications statutaires qui traduiraient selon eux d'abord une méfiance à leur égard et une volonté de contrôle.

Certaines convictions sont unanimement partagées : premièrement, que toute volonté de changement pédagogique est insincère et ne vise qu'à économiser les moyens ; ensuite, que les fortes interrogations sur les objectifs du système éducatif induisent une perte de repères et conduisent à un sentiment de déresponsabilisation ; enfin, qu'il est incompréhensible qu'un employeur de l'importance du ministère de l'Éducation nationale laisse les

1. Appellation traditionnelle, mais incomplète, à laquelle il faut ajouter le décret n°92-1189 du 6 novembre 1992 relatif au statut particulier des professeurs de lycée professionnel.

acteurs dans une telle situation de flou quant à la nature, au cadre et à la marge de diversité du (ou des) métier(s) de professeur.

Conclusion

Les professeurs sont, dans leur majorité, fortement investis dans leur activité professionnelle et impliqués dans la vie des écoles et des établissements. Ils ont porté la massification de la scolarisation depuis les années 1960, ont mis en œuvre la rénovation régulière des voies de formation et des séries, ont appliqué des changements de programme, ont participé à la création de dispositifs multiples, ont permis l'évolution de la scolarisation des enfants et des adolescents en situation de handicap.

Pour autant, il existe des signes inquiétants : quant aux acquis des élèves, quant au manque d'intérêt de nombreux étudiants pour les carrières de l'enseignement. Beaucoup de professeurs s'interrogent aussi sur le sens de leur métier et sur le cadre dans lequel ils l'exercent, ou sont désorientés par les exigences des programmes et les missions multiples qui leur échoient. Ils s'alarment des conséquences de l'allongement des carrières et doutent de leur capacité à fournir à l'avenir l'énergie qui leur est nécessaire pour tenir aujourd'hui.

Il importe donc d'améliorer la formation professionnelle initiale et continue des professeurs, de travailler avec eux sur les changements au moment où ils sont requis, d'assurer un accompagnement pour éviter alors des orientations hasardeuses. Les textes statutaires doivent être mieux définis ; l'élaboration d'un référentiel doit faire suite à un approfondissement de la réflexion sur le métier d'enseignant et, plus largement, sur la condition enseignante.

Les finalités de la formation des élèves pour les paliers significatifs de leur cursus doivent être précisées. Les écoles et les établissements devraient disposer d'une autonomie s'appuyant sur la participation des acteurs autour de projets partagés. Une amélioration de la gestion des ressources humaines dans l'Éducation nationale et la mise en place d'une réelle formation tout au long de la carrière sont également indispensables pour redynamiser la vie professionnelle des enseignants.

Préconisations

- Pour tous les enseignants
 - Donner de la visibilité aux composantes des activités professionnelles des enseignants : actualiser le cadre réglementaire et y intégrer un référentiel-métier.
 - Créer un *Observatoire de la condition enseignante* qui développera une veille institutionnelle sur l'évolution des métiers et des conditions d'exercice.
 - Accorder une attention plus grande aux stratégies de conduite du changement : informer mieux, accompagner, favoriser la mutualisation de la réflexion.

- Redonner une plus grande place à la formation continue. Penser la trajectoire professionnelle des enseignants de manière dynamique : rendre les carrières d'enseignants moins uniformes, clarifier et concrétiser les perspectives de mobilité
 - Pour les enseignants du premier degré
- Conserver le modèle de définition des obligations de service, mais en repréciser les composantes.
- Revoir les critères d'attribution des avantages accordés aux directeurs d'école.
- Instaurer, dans des écoles de dix classes et plus, la fonction de *coordinateur de cycle*.
 - Pour les enseignants du second degré
- Redéfinir les obligations de service.
- Créer les conditions de travail adaptées au sein de l'établissement.
- Faire évoluer la relation entre maximums de services, composantes du métier et conditions d'enseignement.
- Instaurer des fonctions de coordination au sein de l'établissement.



DEUXIÈME PARTIE

Enseignement supérieur et recherche



Rapporteur
Amaury Fléges

L'examen des travaux conduits par l'IGAENR en 2012 permet de mesurer l'ampleur et la continuité des évolutions survenues dans ses missions au cours des cinq dernières années. Celles-ci ont notamment été marquées par le développement de son activité dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, où l'élargissement des responsabilités et des compétences des établissements a généré de nouveaux besoins en matière de suivi et d'accompagnement, et a nécessité la mise en place d'outils méthodologiques adaptés aux principaux enjeux auxquels sont aujourd'hui confrontés les établissements : la maîtrise de leur masse salariale, la rationalisation de leurs fonctions support, l'articulation entre leurs décisions budgétaires à court terme et leur projet stratégique, l'évolution de leur modèle économique ou encore le renforcement des politiques de site.

Outre le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques et l'évaluation de leurs résultats, l'IGAENR s'est vu confier de plus en plus, fréquemment des missions d'audit des organisations, qui tantôt concernent un seul établissement, à l'occasion de difficultés ponctuelles ou en vue d'une échéance précise (évolution statutaire, renouvellement du contrat d'objectifs, etc.), tantôt revêtent un caractère plus systémique (audit de la fonction formation dans les universités, étude des mécanismes internes d'allocation des moyens dans les organismes de recherche, etc.).

Cette activité d'audit s'est développée depuis 2007 dans un contexte de modernisation de la gestion publique, sous l'effet de la Lolf et de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU), qui nécessitait d'évaluer la capacité de chaque établissement à exercer les nouvelles compétences en matière budgétaire et de ressources humaines. Elle se distingue clairement du contrôle, qui est la mission première d'une inspection, à la fois par son objet (il ne s'agit pas de vérifier la conformité d'actes ou de procédures à la réglementation en vigueur, mais d'identifier les marges de progrès d'un établissement et le type d'action à mettre en œuvre pour les utiliser au mieux) et par sa démarche, qui repose sur le dialogue avec les acteurs et vise à établir un diagnostic partagé. Il s'agit d'éclairer l'établissement autant que sa tutelle et de l'accompagner, souvent à sa demande, dans la conduite du changement.

Les audits menés jusqu'en 2012 dans l'ensemble des universités et dans de nombreux établissements d'enseignement supérieur pour mesurer leur degré de préparation à l'exercice de leurs nouvelles responsabilités et compétences ont permis aux inspecteurs généraux d'acquérir une connaissance approfondie de la gouvernance et de l'organisation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. La somme des observations recueillies et des analyses effectuées constitue un état des lieux des universités françaises à la veille de leur accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Elle révèle à la fois leurs atouts et leurs points faibles, les changements intervenus au cours des dernières années en matière de professionnalisation des acteurs, de management et d'outils d'aide à la décision, mais aussi les progrès restant à accomplir pour maîtriser les risques liés au transfert de la masse

salariale et faire émerger de véritables politiques d'établissement fondées sur une analyse à la fois globale et prospective du modèle économique de chaque université au regard de ses orientations stratégiques.

Pour autant, cette première vague d'audits avait un objectif limité : s'assurer de la capacité de chaque établissement à gérer un budget global intégrant l'ensemble de la masse salariale ; elle était centrée, de ce fait, sur l'analyse des fonctions support et comprenait quatre volets consacrés respectivement à la gestion budgétaire, comptable et financière, aux ressources humaines, au pilotage et système d'information et, pour finir au patrimoine immobilier (dans la perspective de sa dévolution éventuelle à l'établissement). Elle ne portait en revanche ni sur les activités de formation et de recherche, qui constituent le cœur de métier des universités, ni sur l'organisation de la fonction de soutien à ces activités, à laquelle est pourtant dédiée une part importante de leurs personnels. Il ne s'agissait d'étudier ni les grands équilibres d'un établissement ni ses perspectives de développement, mais seulement de vérifier que sa situation financière à court terme, son organisation, le fonctionnement de ses services et les procédures de gestion mises en œuvre par ces derniers lui permettraient d'assumer les nouvelles responsabilités et compétences prévues par la loi LRU et de tirer bénéfice du renforcement de son autonomie et, à défaut, de définir des actions à conduire à court, moyen ou long terme pour y parvenir.

Or, le besoin s'est très vite fait sentir d'une analyse plus globale de l'organisation et du modèle économique des universités. Les difficultés rencontrées par plusieurs établissements au lendemain de leur passage aux RCE, si elles revêtaient parfois un caractère simplement conjoncturel, posent, en effet, de façon plus générale, la question de leur équilibre économique et de la soutenabilité de leur projet en matière de formation et de recherche. Il s'est agi dès lors de construire de nouveaux outils d'analyse, dans le prolongement du *Guide d'autoanalyse des fonctions support* et du *Guide d'analyse budgétaire pluriannuelle*, qui mettent à leur disposition une technique de modélisation financière fondée sur une approche plus économique que strictement budgétaire et comptable et qui leur permettent de clarifier la relation entre leur stratégie à moyen terme et leurs équilibres économiques, de mesurer les conséquences de leurs choix sur leur situation financière et d'élaborer des scénarios alternatifs en reliant l'évolution des grands secteurs d'activités et les coûts associés.

L'IGAENR a donc articulé ses travaux en 2012 et 2013 autour de deux axes :

- l'analyse des mécanismes internes d'allocation des moyens entre les composantes, les laboratoires et, de façon plus générale, les grands domaines d'activité d'un établissement ;
- la cartographie économique et l'analyse stratégique de ces grands domaines d'activités.

Le premier a donné lieu au rapport sur les mécanismes internes d'allocation des moyens, en crédits et en emplois, dans les universités.

La mission a d'abord étudié l'incidence de la loi LRU sur ces mécanismes en identifiant les évolutions survenues depuis cinq ans, leurs limites et les obstacles auxquels se heurtent les équipes de direction dans la conduite du changement. Elle a ensuite analysé les forces et les faiblesses du modèle de répartition des moyens dit SYMPA (SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité) ainsi que la façon dont a été déterminée la dotation de masse salariale État lors de l'accession de chaque établissement aux RCE. Elle a enfin dégagé plusieurs axes de travail permettant d'engager rapidement les évolutions qu'elle juge souhaitables : ajustement du modèle SYMPA, rénovation du rôle du contrat d'établissement, meilleure articulation des procédures classiques d'allocation des moyens (modèle et contrat d'établissement) avec les financements sur projet (grands appels à projets nationaux, contrats de recherche), développement d'une vision globale des moyens disponibles à l'échelle du site, construction d'un outil permettant d'analyser l'incidence économique des choix effectués en matière d'allocation des moyens, évolutions enfin dans l'organisation même des établissements et dans la répartition des compétences en interne.

Cette réflexion, qui repose sur un examen détaillé de la situation et du fonctionnement de plusieurs universités, débouche sur un ensemble de préconisations adressées pour certaines aux établissements, pour d'autres au ministère. Son objectif est de fournir à l'ensemble des acteurs des outils d'analyse du fonctionnement du système d'enseignement supérieur et de recherche, à l'échelle nationale comme au niveau des opérateurs, et de les accompagner dans la conduite du changement, la modernisation des procédures de gestion et l'amélioration du service rendu à l'utilisateur. Il s'agit en effet d'apprécier les effets produits par la réforme des universités à travers l'analyse de leur organisation interne et de leurs mécanismes de décision (procédures de répartition des moyens, organisation du dialogue de gestion, utilisation du processus d'élaboration budgétaire comme un outil au service d'une stratégie, etc.). La mission a notamment cherché à déterminer dans quelle mesure les établissements avaient tiré parti des nouvelles compétences dont ils disposent pour construire, comme les y incitait la loi, une véritable politique de formation et de recherche et s'il était nécessaire de faire évoluer leurs différents modes de financement, en particulier le modèle de répartition des moyens et le contrat. Ses analyses et ses propositions présentent ainsi, comme la plupart des travaux de l'IGAENR, une double finalité : aider à la prise de décision publique tout en accompagnant les établissements dans un contexte d'évolution rapide du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Deux autres rapports participent de la même approche : le premier consacré à l'allocation interne des moyens dans les organismes de recherche ; le second au pilotage et à l'organisation de la fonction formation dans les universités. Cette dernière mission, inscrite au programme de travail 2010-2011 dans la partie « Accompagnement des réformes et contrôle de leur application », englobe le processus de construction et de régulation de l'offre

de formation de la licence au doctorat, les conditions de mise en œuvre des formations et l'organisation de la fonction soutien (services de scolarité, de formation continue, d'information et d'orientation, bureaux d'aide à l'insertion professionnelle, directions des études ou de la formation), dans un double souci de rationalisation des moyens mis en œuvre et d'amélioration du service rendu aux enseignants comme aux étudiants. Cet examen d'ensemble se justifie non seulement par la mise en place du LMD, qui s'est accompagnée d'un développement plus ou moins contrôlé de l'offre de formation, mais aussi par les évolutions plus récentes du paysage de l'enseignement supérieur : renforcement de l'autonomie des établissements, qui les conduit à intégrer le coût des formations dans leurs arbitrages afin de concrétiser les marges de manœuvre théoriques liées au transfert de la masse salariale, développement des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), qui tend à substituer à une logique de *concurrence* au niveau des territoires une logique de *complémentarité*, mise en place du « référentiel enseignant-chercheur » et possibilité de valoriser, dans le cadre du régime indemnitaire propre à chaque établissement, les activités pédagogiques. À ces évolutions d'ordre législatif ou réglementaire se sont ajoutées depuis 2008 la mise en œuvre du plan « Réussite en licence » et l'élaboration d'un nouvel arrêté relatif à ce diplôme, qui ont relancé la réflexion sur la formation en premier cycle.

Dans ce contexte, la mission a souhaité mettre à la disposition des universités des outils d'analyse afin de les aider à mieux structurer et à rationaliser leurs fonctions « formation » et « soutien à la formation ». Compte tenu de l'ampleur du sujet, elle s'est déroulée sur deux années et a donné lieu en juillet 2011 à une note d'étape portant sur la méthode et sur les premiers constats effectués dans un échantillon de sept établissements. Le travail s'est poursuivi au cours des mois suivants et a fait l'objet d'une restitution aux équipes de direction des universités auditées. Il a débouché sur des propositions d'évolution.

Les analyses consacrées à la répartition des moyens et à la fonction formation constituent deux volets d'une même enquête sur la façon dont les établissements se sont approprié les marges de manœuvre offertes par l'autonomie. Les choix opérés en matière d'offre de formation ont en effet (ou devraient avoir) des conséquences directes sur la répartition des moyens entre composantes (ou secteurs d'activité) et au sein même de ces dernières. Inversement, la capacité à redéployer crédits et personnels conditionne en partie la mise en œuvre d'une véritable politique d'établissement.

Ces analyses ne dressent pas seulement un constat de la situation qui prévaut aujourd'hui dans les universités, mais fournissent également à ces dernières des outils d'analyse et des leviers d'action pour les aider à moderniser leur gestion et à structurer au mieux leur offre de formation. Cette démarche de conseil et d'accompagnement, caractéristique des missions actuelles de l'IGAENR, s'appuie sur un examen détaillé des évolutions survenues depuis cinq ans, du fonctionnement des établissements et des contraintes auxquelles ils sont aujourd'hui confrontés. Elle débouche sur des propositions visant à

lever les principaux obstacles à la conduite du changement, qu'ils soient liés à l'organisation interne des universités ou aux instruments de pilotage global de l'enseignement supérieur (cadre réglementaire, modes de financement, etc.). L'objectif est dans les deux cas d'améliorer la performance d'ensemble du système et de favoriser ainsi la réussite et l'insertion professionnelle des étudiants.

Le deuxième axe de travail de l'IGAENR engagé en 2012 et poursuivi en 2013, centré sur la cartographie des activités et l'analyse du modèle économique des établissements d'enseignement supérieur, a été développé dans le cadre du dispositif d'alerte, de suivi et d'accompagnement des universités en difficulté financière mis en place à la rentrée 2012 par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Ce dernier a en effet chargé l'IGAENR :

- d'élaborer un ensemble d'indicateurs permettant d'anticiper les difficultés auxquelles pourraient être confrontées certaines universités, en collaboration avec les services de la DGESIP et de la DAF ;
- de conduire trois nouveaux types d'audit : diagnostics « flash » de la situation des établissements confrontés à deux déficits successifs, audits approfondis de ces mêmes établissements quand le diagnostic fait apparaître des difficultés structurelles, liées par exemple au décalage entre l'offre de formation (et donc la charge d'enseignement, qui détermine en grande partie la masse salariale) et les moyens disponibles, audits précontractuels enfin, destinés à mesurer la soutenabilité du projet scientifique et pédagogique d'un établissement dans le cadre de la préparation de son contrat.

Or, il est vite apparu, au-delà des problèmes organisationnels et de gouvernance ou encore de la difficulté de certaines universités à mesurer les conséquences à moyen terme de leurs décisions budgétaires (en particulier en matière de ressources humaines et d'investissement), que les déséquilibres constatés dans certains établissements étaient souvent liés à la méconnaissance par ces derniers de leur propre modèle économique – entendu comme la répartition des moyens entre les différentes activités, la structure des ressources et des charges de l'établissement, sa capacité d'autofinancement et son plan d'investissement, globalement, mais aussi par types d'activité (formation, recherche, etc.) et par grands domaines disciplinaires.

Il s'agissait donc d'analyser ce modèle et de le relier au modèle organisationnel et au modèle d'activité (qui détermine l'équilibre et le poids respectif des activités de formation et de recherche) afin d'identifier les causes du déséquilibre observé et, au-delà des mesures immédiates de retour à l'équilibre de l'établissement, les voies d'un développement pérenne de son activité.

Cette nouvelle approche, qui débouche sur une analyse des orientations stratégiques de l'établissement et sur le choix de quelques enjeux opérationnels de court et moyen terme, a notamment été développée au cours des premiers audits. Elle a donné lieu, par ailleurs, à la rédaction d'un *Guide méthodologique* dont nous présentons les grandes lignes. Ce document,

qui s'inscrit dans le prolongement de la démarche engagée en 2007 avec les audits RCE, marque en même temps une nouvelle étape dans la production d'outils d'analyse au service des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, à commencer par les dirigeants des universités autonomes. Il propose, en effet, pour la première fois une approche globale et intégrée des différentes activités d'un établissement et de leur développement à moyen et long terme compte tenu de son modèle économique et de ses grands équilibres financiers.

Ainsi, plus que jamais, l'IGAENR accompagne les établissements d'enseignement supérieur dans la modernisation de leur gestion et l'évolution de leur activité en mettant à leur disposition une expertise et des outils méthodologiques. Les différents audits menés en 2012, qui se poursuivent en 2013, n'ont pour objectif ni de les contrôler ni de déterminer à leur place leur politique en matière de recherche, de formation, de ressources humaines ou de patrimoine immobilier, mais bien de les aider à objectiver leur situation et à identifier le cas échéant les origines de leurs difficultés budgétaires et les leviers d'un retour à l'équilibre ; de mettre à leur disposition des outils d'analyse qui leur permettent d'acquérir la vision la plus exacte possible de leur modèle économique et de leur organisation et de les faire évoluer si nécessaire ; de leur proposer enfin, sur la base d'une analyse approfondie de leur activité, différents scénarios de développement qui tiennent compte à la fois de leurs orientations stratégiques, de leur environnement et de leurs marges de manœuvre financières ; en un mot, de les aider aussi bien à maîtriser les difficultés du passage à l'autonomie qu'à tirer pleinement parti de ce dernier en élaborant un projet soutenable économiquement, en se fixant des objectifs et en répartissant au mieux entre leurs différentes activités les moyens dont ils disposent afin d'améliorer leur performance et de renforcer leur attractivité.

Évaluer le système d'enseignement supérieur et de recherche

Les principaux rapports publiés en 2012 illustrent bien la cohérence et le caractère systémique des travaux de l'IGAENR : qu'il s'agisse d'évaluer les moyens alloués aux universités depuis 2007, d'analyser la façon dont ils ont été répartis entre les établissements et au sein de chacun d'entre eux (ou des organismes de recherche), d'étudier en détail l'organisation de la fonction formation (et donc encore les mécanismes d'allocation des moyens entre les composantes et les activités de soutien à la formation) ou encore de s'interroger sur le rôle du recteur vis-à-vis des universités, en particulier en matière de contrôle budgétaire, la problématique et les enjeux sont en effet les mêmes : articuler, à l'échelle nationale comme au niveau des établissements, pilotage financier et développement des activités de formation et de recherche dans le cadre d'un projet global ; faire apparaître la dimension *économique* de l'activité d'un établissement, et inversement la dimension *politique* des procédures et des décisions budgétaires (du dialogue de gestion au suivi de l'exécution). Cette articulation, dont dépendent en grande partie la modernisation de la gestion des universités et l'amélioration de leur performance et de leur attractivité, est désormais au cœur des travaux de l'IGAENR.

Cadrement macro-économique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007

Par lettre de mission du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État et du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR) en date du 15 mars 2012, l'IGAENR et l'inspection générale des Finances (IGF) ont été chargées d'établir un bilan macro-économique des moyens financiers (budgétaires et extrabudgétaires) et humains consentis aux universités depuis 2007 dans le contexte du déploiement de la loi relative aux LRU du 10 août 2007¹.

1. Rapport n° 2012-044, *Cadrement macro-économique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007*, IGAENR, avril 2012.

La mission ne s'est pas limitée aux mesures destinées à accompagner le passage des établissements aux RCE, mais a pris en compte l'ensemble des dispositifs mis en place en leur faveur au cours de la période. Elle a rencontré les principaux acteurs chargés de l'allocation des moyens aux universités au sein du MESR ainsi que du ministère du Budget. Le fait que ces acteurs, comme les canaux d'allocation eux-mêmes, demeurent pluriels et dispersés, en dépit d'une tentative de rationalisation du mécanisme d'allocation des moyens, complexifie l'accès aux données comme l'analyse et la lisibilité des montants *in fine* consentis aux universités. En conséquence, la mission a principalement utilisé comme source les données budgétaires disponibles, en retenant pour périmètre principal les crédits versés aux universités dans le cadre du programme 150 (formations supérieures et recherche universitaire) au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs), complétés des crédits extrabudgétaires destinés pour tout ou partie aux universités. Du fait de l'impossibilité de connaître les masses salariales exécutées sur le budget de l'État pour le compte des universités avant passage aux RCE, elle n'a pu procéder à une comparaison du coût des moyens humains *ex ante* et *ex post*.

L'analyse montre que les universités ont bénéficié lors de la période 2007-2012 de moyens humains et financiers importants, en augmentation régulière. Le montant total des crédits budgétaires et extrabudgétaires alloués aux universités est ainsi passé de 10,6 milliards d'euros en 2008 à 12,8 milliards d'euros en 2012, soit une hausse de 20,5 % sur la période. Cela représente un effort particulièrement important dans un contexte de crise des finances publiques, le reste du budget de l'État étant soumis à des normes de stabilité. L'importance des moyens supplémentaires ne signifie toutefois pas nécessairement que les universités ont vu augmenter leurs marges de manœuvre dans les mêmes proportions, l'octroi de certaines ressources ayant été accompagné de nouvelles charges.

Sur la période, cette augmentation de moyens n'est pas homogène. Si l'analyse détaillée des crédits par nature montre que les universités ont vu leurs moyens croître aussi bien s'agissant des crédits de fonctionnement, d'investissement et de masse salariale, c'est le dynamisme des deux derniers postes (investissement et masse salariale) qui explique à titre principal la hausse constatée des moyens alloués aux universités sur la période.

S'agissant des crédits de fonctionnement, hors masse salariale, alloués *via* le modèle SYMPA et hors modèle, la progression globale sur la période 2008-2012 est de 21,2 %. Cette progression significative est principalement le fruit d'une forte augmentation entre 2008 et 2009 (+ 19,9 %), ces crédits ayant par la suite peu évolué¹ (- 1,61 % entre 2009 et 2010, + 2,78 % entre 2010 et 2011 et - 0,04 % entre 2011 et 2012).

1. Les montants des années 2008 et 2009 correspondent aux crédits exécutés, les montants 2011 et 2012 sont des prévisions.

Les universités ont vu leurs moyens augmenter sensiblement dans un contexte de crise des finances publiques

Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche a été largement exonéré des mesures transversales de réduction des dépenses publiques : normes « zéro volume » (non-dépassement en exécution du plafond de dépenses voté en loi de finances initiale) et « zéro valeur » (stabilisation en euros courants des crédits budgétaires et des prélèvements sur les recettes hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État), non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, règle de réduction des dépenses de fonctionnement sur la période 2011-2013. Les crédits des programmes gérés par le MESR ont ainsi connu une augmentation par rapport à l'ensemble du budget général, et seul un fonctionnaire sur six n'a pas été remplacé – le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 prévoyant même que le MESR « ne fera l'objet, à titre exceptionnel, d'aucune suppression d'emploi sur l'ensemble de la période » ; il n'a enfin subi aucune annulation de crédits dans le cadre du premier collectif budgétaire pour 2012.

De même, les universités n'ont pas été soumises aux règles destinées à renforcer l'encadrement des opérateurs de l'État et à les associer à l'effort de modernisation de la gestion publique et de maîtrise des dépenses (circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État). Conformément aux engagements pris par le Premier ministre le 25 février 2009, elles ont ainsi été exonérées du double effort de maîtrise des effectifs (- 1,5 % par an) et des dépenses de fonctionnement (- 10 % sur le triennal 2011-2013). En conséquence, les crédits budgétaires alloués aux universités ont crû à un rythme supérieur à celui du budget de l'État sur la période 2008-2012 (avec une croissance annuelle moyenne de + 2,4 % contre + 1,5 % pour le budget général).

Enfin, l'évolution de l'ensemble des crédits (budgétaires et extra-budgétaires) alloués aux universités est plus spectaculaire encore, puisqu'ils augmentent près de trois fois et demie plus vite que le budget de l'État entre 2008 et 2012, du fait notamment de la montée en puissance des intérêts intermédiaires de l'opération Campus et des investissements d'avenir et d'un taux de mise en réserve sensiblement inférieur à celui appliqué à l'ensemble des opérateurs.

Les universités ont par ailleurs bénéficié de mesures d'accompagnement lors de leur passage aux RCE :

– le « bonus autonomie », d'un coût total de 97 millions d'euros pour la période 2008-2012 : il comprend une enveloppe de 50 000 euros par université (destinée à financer le surcoût de rémunération lié au recrutement de personnels hautement qualifiés et l'augmentation du régime indemnitaire des agents les plus investis dans la mise en œuvre des nouvelles compétences), une subvention exceptionnelle d'un montant de 200 000 euros (afin de permettre

aux établissements de recourir à des consultants ou à des experts extérieurs pour les aider à piloter leur projet de transformation, à moderniser leurs fonctions support et à former leur personnel) et un « bonus indemnitaire » d'un montant correspondant à 10 % de l'enveloppe indemnitaire exécutée sur le titre 2 l'année précédant le passage aux RCE;

- le maintien d'un bonus contractuel (d'un montant de 80 millions d'euros en 2012) – la LRU faisant du contrat le principe unique d'organisation du rapport entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur;
- les dotations allouées aux trois universités ayant obtenu la dévolution de leur patrimoine, pour un montant de près de 22 millions d'euros destinés à financer la réalisation de projets immobiliers, le gros entretien et le renouvellement du patrimoine transféré;
- le financement en 2011 du glissement vieillesse technicité (GVT) constaté en 2009 et en 2010, soit 14,5 millions d'euros financés par redéploiement interne au sein du budget de la MIREs et par annulation partielle de la mise en réserve – sans diminution des crédits alloués aux universités présentant un solde négatif, qui disposent ainsi d'une marge en matière de masse salariale estimée à 4,7 millions d'euros.

Enfin, elles se sont vues octroyer des moyens importants dans le cadre de différents plans. Certains, qui revêtent un caractère transversal, se sont appliqués à toutes les universités :

- le plan en faveur de l'attractivité des métiers et des carrières dans l'enseignement supérieur et la recherche, mis en œuvre progressivement à partir de 2009, a permis de revaloriser les carrières des enseignants chercheurs, des chercheurs et des personnels de bibliothèques en prévoyant une nouvelle politique de rémunérations individualisées. Outre la création des contrats doctoraux, il comprend différentes mesures statutaires et indemnitaires pour un montant de 139,9 millions d'euros lors de la période 2009-2011 : hausse de 12 % à 25 % de la rémunération des maîtres de conférences en début de carrière, augmentation du contingent annuel de promotions des enseignants-chercheurs, prise en compte de l'ensemble de leurs activités et possibilité de moduler la durée de leur service d'enseignement, instauration d'une prime d'excellence scientifique de 3 500 euros à 25 000 euros pour les lauréats de distinctions scientifiques de niveau international, mise en œuvre d'un dispositif indemnitaire d'intéressement en matière de recherche contractuelle et création d'une prime d'administration et d'une prime de charges administratives;
- le plan « réussite en licence », qui vise à généraliser l'orientation active et à permettre les réorientations, à développer la professionnalisation et à renforcer l'encadrement pédagogique et le suivi des étudiants, a représenté un effort cumulé de 670 millions d'euros entre 2008 et 2012.

D'autres ont bénéficié aux seuls établissements retenus dans le cadre d'appels à projets nationaux :

- l'opération Campus a permis de moderniser pour un montant de 5 milliards d'euros (provenant pour 3,7 milliards d'euros de la vente de titres EDF et

pour 1,3 milliard d'euros de crédits ouverts dans le cadre du grand emprunt) dix campus regroupant chacun plusieurs établissements d'enseignement supérieur afin de renforcer l'attractivité et le rayonnement de l'université française ; onze autres sites (deux campus d'excellence et neuf campus prometteurs ou innovants) ont été ajoutés par la suite et bénéficient de 600 millions d'euros supplémentaires au titre du programme 150 ; le capital, confié dans un premier temps à l'Agence nationale de la recherche (ANR), est transféré progressivement aux établissements, qui pourront utiliser chaque année les intérêts produits pour financer des opérations immobilières (il a ainsi généré 61,7 millions d'euros d'intérêts intermédiaires en 2011 et 188,6 millions en 2012) ;

- les investissements d'avenir, dotés pour le seul domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche de 20,6 milliards d'euros, se déclinent en une série de programmes destinés à renforcer et à décloisonner le système français de recherche, à développer de nouvelles thématiques et de nouveaux axes de recherche en favorisant les partenariats et à créer un environnement favorable à l'innovation et aux transferts de technologie vers les entreprises ; ils visent notamment à faire émerger cinq à dix pôles d'excellence regroupant des universités, des écoles et des organismes de recherche, en association avec des entreprises et des pôles de compétitivité ; l'opération du plateau de Saclay a notamment reçu une dotation consommable d'1 milliard d'euros en complément de celle dont elle avait déjà bénéficié dans le cadre de l'opération campus ;

- les contrats de plan État-région (CPER) ont contribué au financement des structures d'enseignement supérieur et de recherche à hauteur de 752,4 millions d'euros, pour une enveloppe initialement prévue de plus de 2,2 milliards d'euros – le taux d'ouverture des autorisations d'engagement et leur couverture en crédits de paiement ayant été moins élevé que prévu ;

- les plans de mise en sécurité et d'accessibilité se sont succédé depuis 2007, en particulier dans le cadre du plan de relance de 2009, qui a permis la réalisation de diagnostics et de schémas de mise en sécurité dans tous les établissements ; leur montant s'élève au total à 414 millions d'euros lors de la période 2007-2012 ;

- la poursuite du désamiantage et de la rénovation du campus de Jussieu, entamés depuis plus de vingt-cinq ans, a représenté un effort budgétaire de près de 900 millions d'euros ;

- le financement de la recherche sur projets par l'ANR s'est élevé à 115,4 millions d'euros en 2011 et à 103,8 millions d'euros en 2012. Les crédits alloués à ce titre aux universités comprennent le financement des projets eux-mêmes (pour un montant moyen par projet de 500 000 euros en 2010) et un abondement appelé « préciput » (26,2 millions d'euros en 2010 pour l'ensemble des universités), versé à l'établissement qui héberge l'unité de recherche dans laquelle le porteur de projet exerce ses fonctions.

Au total, l'allocation des moyens humains et financiers s'est effectuée pour l'essentiel depuis 2007 selon trois logiques complémentaires visant pour la première à favoriser l'autonomie dans le cadre de la mise en œuvre

de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités, dite loi LRU (mesures d'accompagnement), pour la deuxième à différencier les établissements afin de faire émerger des pôles de niveau international (plan campus, investissements d'avenir) et pour la dernière à améliorer la qualité de la formation (plan licence).

Les moyens bénéficiant aux universités continuent de transiter par plusieurs canaux, ce qui rend leur répartition peu lisible

Le système SYMPA, entré en vigueur en 2009, a été conçu pour permettre l'allocation de dotations globalisées aux établissements en fonction de leur activité et de leur performance. La première représente 80 % du financement des universités (selon le nombre d'étudiants présents aux examens et le nombre d'enseignants-chercheurs produisant), la seconde 20 % (contre 3 % auparavant), selon la valeur ajoutée de l'établissement en matière de réussite en licence et en DUT, le nombre de diplômés en master, dans les formations d'ingénieur et dans celles du secteur santé, la notation des unités de recherche par l'AERES et le nombre de doctorats délivrés. Le modèle inclut également, en complément de ces crédits globalisés, des dotations attribuées en fonction de critères spécifiques : prime d'excellence scientifique, financement de certains contrats doctoraux, crédits accordés au titre du plan « réussite en licence » et compensation de l'équivalence TP/TD.

Le constat établi par la mission rejoint sur plusieurs points les conclusions du rapport sur les mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités (voir ci-dessous) :

- l'existence de deux modes de financement (les crédits budgétaires, qui représentent 91 % du total, et les crédits extrabudgétaires), jointe à l'absence de système unique d'allocation des moyens budgétaires (lesquels font l'objet de deux procédures distinctes conduites respectivement par la DGESIP et par la DAF), ne permet pas de disposer aisément de données consolidées et ne facilite pas l'analyse globale de ce financement ;
- dans les faits, le modèle actuel ne couvre pas l'ensemble des moyens alloués aux établissements : il n'intègre en effet ni les crédits d'investissement, ni le bonus contractuel, ni les nombreux financements qui font l'objet de crédits spécifiques (coopération internationale, part du plan licence réservée aux IUT, contrats doctoraux fléchés, etc.), ni surtout la masse salariale, dont le calibrage repose sur le montant des crédits exécutés sur le titre 2 l'année précédant le passage aux RCE. Les moyens alloués par le MESR aux universités peuvent ainsi être décomposés en trois enveloppes : fonctionnement, investissement et personnels – chacune faisant l'objet d'un suivi par une direction distincte du ministère ;
- le système SYMPA n'a pas été véritablement utilisé pour mener une politique de rééquilibrage des moyens budgétaires entre les universités. Les ajustements apportés au modèle en 2010 ont certes permis de mieux prendre en compte

la taille de l'établissement, la nature de son activité et ses coûts fixes, mais le resserrement de la contrainte budgétaire et le choix de ne diminuer la dotation de base d'aucune université ont conduit le ministère à s'affranchir à partir de 2011 de la logique de réduction des écarts qui avait prévalu au cours de deux années précédentes : si l'augmentation des dotations s'inscrit au cours de la période 2009-2011 dans une fourchette allant de 6 % à 49 % selon les universités, elle ne varie plus en 2011 qu'entre 1,5 % et 3 % – une enveloppe complémentaire de 8 millions d'euros ayant été distribuée en 2012 selon deux critères : l'augmentation de la compensation de l'exonération des droits d'inscription accordée aux étudiants boursiers et la prise en compte de la sous-dotation en emplois et en crédits de vingt universités.

Si l'ensemble des crédits alloués aux universités a augmenté entre 2007 et 2012, la hausse de leurs moyens concerne en premier lieu la masse salariale et l'investissement

L'impossibilité de connaître le montant exact de la masse salariale avant le passage à l'autonomie ne permet pas d'apprécier véritablement l'évolution des moyens humains alloués aux universités au cours de la période. Contraint de reconstituer les dépenses antérieures de personnel, le ministère n'a pu prendre en compte, pour le calibrage de la masse salariale transférée aux établissements, que celles exécutées au cours de l'année $n - 1$. Or, non seulement la masse salariale a pu varier au cours des années précédentes, mais certaines universités ont saturé cette année-là leurs plafonds d'emploi et de masse salariale afin d'augmenter le montant des crédits transférés ; d'autres, à l'inverse, qui présentaient de nombreux postes vacants l'année précédant leur passage aux RCE, se sont vues notifier un socle de masse salariale inférieur à leur consommation moyenne.

L'analyse consolidée des moyens alloués aux universités fait cependant apparaître une croissance de 19,5 % entre 2008 et 2012 (hors crédits transitant par l'ANR), liée principalement à l'augmentation de la masse salariale (qui a bénéficié du plan « réussite en licence ») et à celle des crédits d'investissement. Ces derniers ont connu une croissance exceptionnelle de 190 % au cours de la période, sous l'effet notamment du plan Campus (263,3 millions d'euros en 2011 et 2012) et des investissements d'avenir (324,6 millions d'euros pour la seule année 2012). Leur augmentation est appelée à s'accroître au cours des prochaines années, au fur et à mesure de la montée en charge de ces dispositifs.

Pour autant, cette augmentation ne s'est pas traduite mécaniquement par la création de nouvelles marges de manœuvre au niveau des établissements, qui ont vu leurs charges augmenter en parallèle. Ainsi la croissance de 1,3 milliard d'euros de leur masse salariale entre 2007 et 2012 (+ 15 %) s'explique-t-elle seulement en partie par l'augmentation de leurs effectifs de

personnels (lesquels connaissent toutefois un taux de croissance de 10 % sur la période, contre 6 % pour l'ensemble des opérateurs et - 6 % pour les effectifs de la fonction publique d'État) et par l'incidence du plan « réussite en licence » et des mesures d'accompagnements mises en œuvre dans le cadre du passage aux RCE. Elle résulte également des hausses successives du compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » (à hauteur de 868 millions d'euros, soit 69 % de l'augmentation de la masse salariale) et des diverses mesures catégorielles concernant l'ensemble de la fonction publique d'État (100 millions d'euros liés à la hausse du « point fonction publique ») ou le seul MESR (115,8 millions d'euros au titre du plan carrières). L'augmentation de la masse indicielle et l'alourdissement des charges sociales ont ainsi pesé sur le budget des établissements. Enfin, l'individualisation de la gestion des crédits de masse salariale a fait apparaître dans certaines universités un GVT positif, non compensé globalement par celles qui présentent un solde négatif.

Étude des mécanismes d'allocation des moyens humains et financiers aux unités de recherche par les organismes de recherche

La mission a choisi d'analyser les mécanismes internes d'allocation des moyens au sein de trois organismes de recherche, le CNRS, l'Institut national de recherche agronomique (Inra) et l'Inserm. En leur sein, la majorité des unités de recherche sont des unités mixtes avec des universités ou d'autres organismes – ce qui a entraîné, pour une partie de l'étude, un élargissement du périmètre d'analyse¹.

L'étude s'est déroulée en deux phases : de décembre 2011 à février 2012, la mission a observé les organisations centrales des organismes et les structures intermédiaires de pilotage (instituts, départements, directions régionales) afin de faire apparaître les principes directeurs et les procédures de répartition des moyens ; de mars à juin 2012, elle a centré ses travaux sur les unités de recherche, d'abord en analysant les données quantitatives fournies par les organismes sur la base d'un échantillon comprenant les 205 unités du CNRS ayant bénéficié d'un dialogue de gestion approfondi à l'automne 2011 (représentant 40 % des personnels permanents dans les unités), l'ensemble des unités de trois départements scientifiques de l'Inra et de quatre instituts de l'Inserm, puis en se rendant dans trente-huit d'entre elles dans le cadre d'une approche plus qualitative.

Une évolution commune en dépit d'une gouvernance et de modes de financement différents

L'allocation des ressources humaines aux unités de recherche obéit à deux logiques distinctes : un fléchage systématique des emplois pour les ingénieurs, personnels techniques et administratifs (ITA), une affectation postérieure au recrutement pour les chercheurs, dans le cadre d'un dialogue entre l'intéressé, la direction de l'institut et les unités elles-mêmes (sauf à l'Inra où les emplois de chercheurs sont également fléchés sur la base d'un document d'orientation stratégique).

– Au CNRS, la direction centrale détermine le nombre d'emplois de fonctionnaires titulaires à ouvrir au recrutement sur l'année, puis les répartit entre les différentes structures de niveau 2 (instituts, services centraux, délégations régionales) dans le cadre d'un dialogue de gestion qui prend en compte les priorités nationales de la recherche, les besoins exprimés par les instituts et l'évolution des équilibres internes à l'organisme. Les instituts arrêtent ensuite la liste des emplois de chercheurs à mettre au concours par section (la plupart sans coloration particulière de manière à favoriser l'excellence) et procèdent au recrutement, puis à l'affectation dans les unités.

– À l'Inra, le collège de direction et la DRH élaborent un programme de recrutement en fonction des priorités stratégiques de l'organisme et des moyens disponibles (un outil de simulation permettant d'évaluer ses effets sur la structure des effectifs et sur l'évolution pluriannuelle de la masse salariale). La répartition des emplois entre unités de recherche est déterminée en amont du recrutement pour l'ensemble des ITA et 80 % des chercheurs.

– À l'Inserm enfin, la direction générale fixe le volume d'emplois (en nombre et en masse indiciaire) en s'appuyant sur les prévisions de la DRH et de la DAF en matière de personnels et de masse salariale disponible. La direction de l'évaluation et du suivi des programmes et le conseil scientifique proposent une répartition des emplois de chercheurs par catégorie et par commission disciplinaire ; la direction générale procède aux arbitrages nécessaires et publie les emplois, puis, après classement des candidats par les commissions sur le seul critère de l'excellence scientifique, arrête la liste des reçus pour chacune d'entre elles et les affecte dans les unités en fonction de leur profil. Pour les ITA, les profils et les affectations sont affichés lors de la publication, après remontée des besoins des laboratoires et des structures d'appui et arbitrages successifs des délégations régionales, des directeurs d'instituts et de la direction générale.

La répartition des moyens financiers, dont les modalités varient selon les organismes, repose sur une analyse des flux et non sur le calcul du coût complet de l'activité de recherche. Au CNRS, le dialogue de gestion a lieu d'abord entre la direction générale et les instituts, puis entre ces derniers et les unités de recherche, en fonction des besoins, des priorités et des orientations budgétaires de l'établissement. À l'Inra, les dotations de base et les crédits transversaux sont alloués aux départements – les premières en fonction de

leur nombre de chercheurs et d'ingénieurs permanents, les seconds (29 % du total) après arbitrages des directeurs scientifiques et des commissions spécialisées, selon qu'il s'agit de financer la maintenance opérationnelle des plates-formes, les projets correspondant aux axes de développement stratégiques de l'institut (« actions incitatives »), les méta-programmes lancés en 2010 (ou programmes de recherche élargis, à la confluence de plusieurs disciplines), certains équipements lourds ou encore l'adaptation des outils informatiques aux besoins de la recherche (sécurité, moyens de calcul, transmission et archivage numérique). À l'INSERM enfin, où l'écart de notation entre les unités est très faible, l'allocation des moyens s'effectue pour l'essentiel en fonction des effectifs et des équipements.

La part des ressources propres constitue un marqueur important de différenciation entre les unités, les instituts ou les organismes. Au CNRS, elles ont ainsi augmenté de 25 % en moyenne entre 2008 et 2011, tandis que la dotation de fonctionnement, d'équipement et d'investissement aux unités pour charge de service public diminuait légèrement (avec des situations très différentes selon les instituts, dont certains voient baisser, d'autres au contraire augmenter sensiblement les deux types de ressources). Les appels à projets compétitifs occupent une part croissante dans le financement des programmes de recherche (de 45 % à 80 % au CNRS, où la dotation allouée par l'organisme couvre essentiellement les charges de fonctionnement structurel). Les unités bénéficient cependant de divers moyens apportés par les organismes et les universités (personnels titulaires, locaux, infrastructures et fonctionnement courant) ainsi que de moyens financiers d'appoint pour explorer de nouvelles pistes de recherche ou développer des projets interdisciplinaires. La contribution relative de l'organisme de tutelle est très variable. Elle peut représenter moins du quart des ressources humaines et de la dotation financière de base de l'unité, comme dépasser 75 %.

La montée en puissance des appels à projets compétitifs a fait évoluer la structure d'emploi des organismes en augmentant de 25 % en moyenne entre 2008 et 2011 la part des personnels en contrat à durée déterminée (CDD) – pour une augmentation du nombre d'emplois équivalent temps plein de 16 % en quatre ans. Le nombre de nouveaux chercheurs titulaires recrutés à l'Inserm et au CNRS est ainsi resté stable (autour de 500 par an) alors que celui des contractuels doublait au cours de la même période (de 1 200 à près de 1 500). De nombreux post-doctorants, chercheurs contractuels et ingénieurs recrutés par les unités elles-mêmes dans le cadre de contrats de recherche s'ajoutent aux personnels statutaires mis à leur disposition par les organismes et par les universités et aux contractuels recrutés sur leur dotation pour charge de service public. Cette évolution de l'effectif recruté sur ressources propres (15 000 contrats à durée déterminée en 2008, soit 15 % du nombre de chercheurs du secteur public) a permis de répondre à l'augmentation de l'activité de recherche, mais porte en germe un risque de précarité. On peut ainsi se demander s'il ne convient pas de créer un contrat de mission spécifique à la recherche, dont la durée coïnciderait avec celle

du projet, et de façon plus générale s'il n'existe pas un seuil de personnel permanent en deçà duquel il ne serait pas raisonnable de descendre pour assurer le bon fonctionnement des laboratoires.

Cette évolution modifie la répartition des compétences au sein des organismes. En effet, si la direction centrale conserve la maîtrise de l'emploi statutaire, et donc des ressources humaines sur le temps long, les décisions relatives à l'embauche de contractuels sur ressources propres et la dynamique de renouvellement du potentiel de recherche relèvent de plus en plus des unités elles-mêmes.

L'augmentation relative de la part de la masse salariale dans le budget des organismes doit par ailleurs être mieux prise en compte. Un contexte budgétaire de plus en plus contraint conduit à une progression des budgets des organismes inférieure à celle, mécanique, de la masse salariale, alors même que les ressources globales allouées à la recherche n'ont cessé d'augmenter depuis dix ans. On observe ainsi, malgré les efforts de réduction du coût des fonctions support, une diminution du montant de la dotation aux unités et donc une baisse des crédits disponibles pour financer les projets eux-mêmes, une fois déduites les charges de structure et de soutien à la recherche.

La mission a pu observer dans les unités visitées différents modèles de management liés à la personnalité des acteurs, à leur environnement, aux contraintes de gestion et aux exigences inhérentes à l'activité même de recherche. Elle a notamment rencontré trois types d'organisation :

- « directif centralisé », dans des unités de taille modeste gérées de façon très centralisée (y compris parfois en matière de crédits ANR), ce qui favorise la cohérence de la politique scientifique, mais laisse moins de place à la créativité des équipes ;
- « décentralisé individualiste », le plus fréquent, qui consiste à laisser une grande autonomie aux équipes (et parfois aux chercheurs) dans la réponse aux appels à projets et dans l'utilisation des ressources obtenues en retour – certaines unités effectuant toutefois un prélèvement sur ces dernières ;
- « participatif directif », qui se rencontre en général dans les unités de grande taille et qui repose sur un pilotage des équipes : développement d'une culture commune, débats sur la qualité des projets et sur leur intérêt pour la politique scientifique de l'unité, existence d'une structure interne d'appui aux réponses aux appels d'offres, prélèvements destinés à soutenir l'émergence de nouveaux axes de recherche au sein même de l'unité et/ou à permettre un rééquilibrage entre les équipes.

Le mode de répartition des ressources en interne semble dépendre assez étroitement du modèle auquel se rattache l'unité. Ainsi, dans le type « décentralisé individualiste », le nombre de chercheurs et la notation AERES sont pris en compte, tout en limitant les dotations de base aux bénéficiaires de crédits ANR, alors que dans le type « participatif directif », on insiste plutôt sur le versement d'une dotation individuelle aux chercheurs afin de les rendre indépendants des appels à projets et de leur permettre de développer des projets de recherche jugés prioritaires. Certains directeurs d'unité ont mis en

place des politiques de répartition des moyens qui leur permettent d'orienter la politique scientifique des laboratoires et de soutenir les équipes qui ne disposent pas de financements sur projet du fait de leur création récente, de leur positionnement sur des sujets de recherche rarement financés par les agences ou simplement d'un creux dans leur activité : mutualisation de l'ensemble des crédits obtenus dans le cadre des appels à projets, prélèvement forfaitaire redistribué en fonction des priorités de l'unité, modulation de la dotation en fonction des ressources propres des équipes.

La répartition des moyens entre les unités dépend principalement de leur activité, de leur performance et des priorités scientifiques des organismes de recherche

La mission a mis en évidence le lien entre les moyens financiers de base alloués aux unités de recherche et le nombre de personnels actifs, selon différentes modalités (en intégrant ou non les chercheurs relevant d'autres organismes, les enseignants-chercheurs, les personnels d'appui à la recherche et les doctorants). Cette « part chercheur », clairement affichée par l'Inra, joue un rôle équivalent bien que moins explicite à l'Inserm et au CNRS. La répartition des moyens humains d'appui à la recherche prend par ailleurs en compte l'activité administrative et technique générée par la recherche. La mission note à cet égard que les ressources propres issues des réponses aux appels à projets ne suffisent pas à couvrir les charges de fonctionnement qui leur sont liées, comme l'avait déjà mis en évidence en 2011 l'audit des fonctions support des EPST. Les besoins accrus en matière de fonctions support se traduisent ainsi au CNRS par un renforcement du personnel ITA proportionnel au volume annuel de contrats ANR par chercheur.

Le montant de la dotation financière et le nombre de personnels dédiés à la fonction soutien sont également liés à la nature de l'activité de recherche et varient sensiblement d'une unité à l'autre en fonction des thématiques abordées. C'est particulièrement vrai au CNRS, qui couvre un champ disciplinaire beaucoup plus large que les deux autres organismes étudiés par la mission.

S'il est plus difficile d'apprécier l'incidence de la performance scientifique sur les processus d'allocation des moyens mis en place par les organismes, du fait de nombreux biais méthodologiques (évolution des critères de notation de l'AERES, limites de l'approche bibliométrique, différente selon les disciplines et les organismes, absence de données consolidées en matière de réponse aux appels à projets compétitifs, restructurations opérées au sein même des organismes, etc.), la mission a pu établir une corrélation plus ou moins forte entre les résultats des évaluations, l'évolution du nombre d'emplois de chercheurs et, dans une moindre mesure, le montant des crédits alloués aux unités. L'excellence scientifique apparaît comme un critère essentiel de

recrutement, qui joue en faveur des unités les plus performantes. Au CNRS, les effectifs des unités notées A+ ont augmenté de 3 % depuis 2008, alors que ceux des unités notées A et B ont diminué respectivement de 1,7 % et 10,6 %. L'écart est encore plus sensible à l'Inserm, où les unités notées A+ et A ont connu une progression de 11,7 % et de 5,7 % là où celles notées B ont vu leur effectif diminuer de 14,3 %. La prise en compte de la performance est plus limitée en matière de soutien à la recherche, mais peut cependant influencer sur les arbitrages rendus par les instituts ou les départements.

Enfin, les mécanismes de répartition des moyens intègrent plus ou moins les priorités scientifiques des organismes : c'est le cas à l'Inra, où 50 % des emplois sont affectés par les départements à des unités identifiées, 30 % par la direction centrale sur des programmes transversaux et où seuls 20 % des recrutements se font sans affectation préalable, sur le seul critère d'excellence ; beaucoup moins au CNRS, où les recrutements fléchés en faveur d'une thématique ou d'une implantation géographique demeurent plus limités, ou encore à l'Inserm, où la publication systématique des emplois sans profil ni affectation ne permet pas d'articuler recrutement et politique scientifique – les deux seuls leviers dont dispose l'établissement étant le choix de la section et l'appui donné à certains candidats, *via* notamment le dispositif ATIP-AVENIR, qui permet à un chercheur contractuel de disposer de moyens ciblés et augmente ainsi ses chances de réussite au concours.

Les responsables de l'allocation des moyens financiers aux unités (les instituts au CNRS, les départements à l'Inra et la direction de l'Inserm) effectuent en amont du dialogue de gestion un travail d'analyse préalable qui tient compte à la fois des priorités scientifiques établies dans le cadre de la coordination assurée par les alliances et des stratégies de site (en particulier depuis la mise en place du programme des investissements d'avenir). La mission relève également le développement des appels à projets au sein même des organismes et des unités pour l'allocation d'une partie des moyens, le couplage dans certains d'entre eux des ressources humaines et financières (à l'image du programme ATI-AVENIR) et le rôle d'agence de moyens de certains instituts du CNRS à vocation nationale.

Des freins subsistent à l'efficacité du système de recherche

La mission a identifié plusieurs obstacles à une allocation optimale des moyens au sein du système de recherche :

– l'ensemble des coûts engendrés par la recherche sur appel à projets n'est pas toujours couvert par les contrats correspondants, du fait notamment du plafonnement des frais de gestion à 4 %, jugé insuffisant par la plupart des acteurs, des règles de justification de dépenses de l'ANR et de l'absence de comptabilité analytique au sein des organismes, qui ne permettent pas à ces derniers de prendre en compte certaines charges de fonctionnement (à commencer par les dépenses de personnel permanent) ou prestations

réalisées en interne. Les directeurs d'unités soulignent également la difficulté à financer sur les crédits ANR les dépenses d'équipement destinées à renforcer leur potentiel de recherche – certains établissements partenaires des unités, en particulier des universités, utilisant le préciput à d'autres fins que celles prévues par la charte de 2011 ou au bénéfice d'autres unités que celles ayant obtenu les contrats ANR. Les dépenses non couvertes sont ainsi reportées sur la dotation pour charge de service public, qui ne répond plus alors à la politique scientifique des organismes, mais à celle de l'ANR et des unités de recherche, voire des équipes elles-mêmes quand les réponses aux appels à projets ne sont pas régulées au niveau des unités ;

- le retard dans la mise en place de la délégation globale de gestion ne permet pas de disposer d'une vision consolidée des moyens alloués aux unités mixtes, dont la gestion des crédits et des ressources humaines est éclatée entre plusieurs tutelles (et plusieurs systèmes d'information incompatibles entre eux), multipliant ainsi les interlocuteurs et alourdissant d'autant la charge de travail des directeurs d'unités. Plusieurs niveaux de coordination commencent néanmoins à se mettre en place : les alliances thématiques bâtissent notamment une réflexion prospective à long terme et favorisent une vision partagée des priorités qui peut se traduire dans les décisions d'allocation des moyens des organismes, en particulier au niveau des politiques de site ; le cadre du dialogue de gestion approfondi mis en place par le CNRS est également l'occasion d'une concertation directe entre les tutelles, qui gagnerait en efficacité avec la création d'un système d'information unique (ou du moins l'interfaçage des systèmes existants), à laquelle travaillent l'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE), la CPU, le CNRS, l'Inserm, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et neuf universités afin de pouvoir retracer l'ensemble des moyens dont dispose chaque unité ;

- les différents acteurs de la recherche pourraient mieux coordonner leurs politiques scientifiques : si la participation des représentants des alliances aux comités sectoriels de l'ANR a permis de renforcer la cohérence entre les appels à projets de l'agence (dans le cadre de la stratégie nationale de recherche et d'innovation) et les orientations fixées par les organismes, la montée en puissance des politiques de site et la complexification du paysage de la recherche liée aux investissements d'avenir risquent de réduire la lisibilité, et donc l'efficacité de l'ensemble du système. Les directeurs d'unité rencontrés par la mission se montrent en revanche favorables au principe du financement de la recherche par appels à projets, tout en regrettant le faible taux de réussite, la sous-représentation de certains domaines de recherche et la durée insuffisante des financements ;

- la gestion des unités interdisciplinaires demeure complexe en dépit des initiatives prises par les organismes : ainsi, à l'Inra, les unités qui dépendent de plusieurs départements reçoivent des moyens de chacun d'entre eux, après en avoir fait la demande dans des formats et selon des calendriers différents ; au CNRS, où les unités dont l'activité scientifique relève de plusieurs instituts sont gérées par l'un d'entre eux, les personnels ITA doivent, en cas de

restructuration interne ou de fusion d'unités, effectuer une procédure de mobilité pour être affectés dans une nouvelle structure ne relevant pas de leur institut d'origine ;

- l'allocation des moyens prend en compte la notation de l'AERES, dont les critères ont évolué au fil du temps et varient sensiblement en fonction du champ disciplinaire : en moyenne, entre 2008 et 2011, 34 % des unités relevant des sciences exactes ont ainsi obtenu la note A+, contre 21 % pour les SHS et seulement 16 % pour les sciences du vivant ; l'évaluation apparaît en outre de moins en moins discriminante : les unités notées A et A+ représentent 97 % des 252 unités du CNRS et de l'Inserm observées par la mission ;
- le manque de personnel de soutien dans certaines équipes conduit les chercheurs à prendre en charge une partie des tâches techniques ; cette situation est liée à la répartition inégale des ITA au sein des organismes, à la lenteur des redéploiements et de l'affectation de certains d'entre eux à des missions de recherche. La mission considère que les effectifs doivent être rééquilibrés et les directeurs d'unités confortés dans leur rôle de responsables de la gestion des personnels placés sous leur responsabilité ;
- enfin, l'hétérogénéité des systèmes d'information des organismes et des universités ne permet pas de disposer de données consolidées ni d'outils d'aide à la décision en matière d'allocation des moyens.

Préconisations

La mission estime nécessaire de :

- conserver un système diversifié d'allocation des moyens, adapté à la diversité des unités de recherche et reposant dans des proportions variables sur deux types de ressources : les dotations des organismes et des établissements dont elles relèvent (en fonction de l'activité, de la performance et des priorités stratégiques nationales et territoriales) et les appels à projets des financeurs publics et privés ;
- mieux prendre en compte les politiques de site en institutionnalisant certaines pratiques émergentes : mise en place (à l'initiative du ministère) de contrats stratégiques de site associant l'ensemble des opérateurs de l'État, en cohérence avec les stratégies nationales déclinées par les organismes, et développement (à l'initiative des universités ou des pôles de recherche et d'enseignement supérieur [PRES]) d'un dialogue de gestion partagé entre les différentes tutelles des unités, pour coordonner l'allocation des moyens dans le cadre de conventions de site
- les organismes déployant dès lors leurs politiques scientifiques dans une logique moins disciplinaire que territoriale ;
- expliciter, comme le fait l'Inra, les critères qui président à la répartition des moyens et rendre publics les résultats de cette dernière ;
- établir un schéma prévisionnel des effectifs, des emplois et des compétences en donnant aux unités (en particulier aux plus importantes) la possibilité de le décliner dans le cadre d'un dialogue de gestion annuel réunissant l'ensemble des tutelles, avec des calendriers d'arbitrage harmonisés et des systèmes d'information interopérables, de façon à concilier, en matière de ressources humaines, renouvellement et stabilité – le premier nécessaire à la dynamique de l'unité, la seconde à l'aboutissement des projets en cours et à la définition d'axes stratégiques ;
- améliorer la procédure d'affectation des chercheurs en fléchant une partie des emplois, de façon à conjuguer valorisation de l'excellence et prise en compte des priorités stratégiques de l'organisme ;

- étudier l'opportunité et la faisabilité juridique de la création d'un contrat de mission appliqué à la recherche ;
- rendre l'évaluation des unités de recherche par l'AERES à la fois plus homogène (en procédant par champ disciplinaire et non par vague contractuelle) et plus discriminante, afin d'offrir aux organismes des critères plus fiables et plus clairs de répartition des moyens ;
- maintenir le taux de sélection des appels à projets ANR à un niveau acceptable (de 20 % minimum, au lieu de 15 % voire de 10 % actuellement pour les programmes blancs) afin d'éviter d'écarter de très bons projets et de décourager ainsi les équipes. Cela implique de ne pas diminuer le montant des crédits affectés à l'agence au profit de la dotation de base, dont la part dans le financement de la recherche est déjà l'un des plus élevés des grands pays de recherche ;
- assouplir enfin les contraintes de gestion des appels à projets, en particulier de l'ANR (en permettant une réelle fongibilité des enveloppes, sans autorisation préalable de l'agence au-delà des 30 % actuellement admis), et prendre davantage en compte les frais de gestion, aujourd'hui limités à 4 %, ce qui ne permet pas de couvrir les charges indirectes liées à l'exécution du contrat, en les portant ainsi que le préciput à 20 % (comme dans les appels à projets européens) et en permettant aux unités qui le souhaitent et qui disposent d'une comptabilité analytique d'être financées sur la base du coût complet du projet.

Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens, en crédits et en emplois, dans les universités

L'objet et le contexte de la mission

La mise en œuvre de la loi LRU et des responsabilités et des compétences élargies dans les universités et établissements d'enseignement supérieur français a modifié les modes de fonctionnement de ces établissements et notamment la façon dont sont allouées, en interne, les différentes ressources, qu'il s'agisse de ressources apportées par l'État ou de ressources propres provenant des usagers du service public, d'appels d'offres nationaux et internationaux ou de contrats avec les entreprises du secteur privé. Dans ce contexte, il est essentiel que les universités soient capables de faire le lien entre l'ensemble des ressources qui sont disponibles sur un site donné, du fait de l'engagement des différents acteurs, et les moyens qui sont alloués à chacun de leurs axes stratégiques et à chacune de leurs structures internes afin de mettre en œuvre leur politique d'établissement.

Afin de conforter cette dynamique globale et de disposer d'une vision d'ensemble de la façon dont les universités se sont approprié leurs nouvelles marges de manœuvre, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a souhaité que l'IGAENR fasse le point sur les évolutions survenues dans les mécanismes internes d'allocation des moyens dans les universités et propose des pistes d'évolution possible qui s'appuient sur une

analyse économique des choix opérés par les établissements au regard de leurs objectifs stratégiques¹.

La mission a pris en compte les différents éléments de contexte, au premier rang desquels :

- le renforcement du rôle stratégique du contrat d'établissement dont la fonction doit être de faire le lien entre la définition de la stratégie et sa mise en œuvre par le biais d'une approche cohérente des moyens, en particulier des ressources humaines ;
- l'affirmation progressive de la dimension de site et sa traduction par un démarrage progressif de la contractualisation concomitante des PRES et des établissements ;
- les fusions ou projets de fusion d'établissements, qui génèrent des problématiques complexes de répartition des moyens au sein d'ensembles de taille très importante, mais peuvent cependant faciliter les redéploiements internes ;
- un paysage organisationnel et institutionnel de plus en plus complexe, caractérisé par une modification du rôle ou du périmètre des composantes, mais aussi de l'équilibre entre ces dernières et l'échelon central, une spécificité croissante des modalités de gestion des activités de recherche, une volonté affirmée des organismes de recherche de participer à la définition de politiques de sites et une interrogation sur les modalités de prise en compte des projets issus des appels d'offres de l'emprunt national avec des structures pouvant dépasser le cadre des établissements porteurs ;
- la demande d'une meilleure prise en compte de la performance et de la qualité tant dans le domaine de la formation que dans celui de la recherche ;
- l'existence dans les établissements d'une pluralité d'acteurs et de processus d'allocations de moyens – plutôt en voie de professionnalisation technique – et d'acteurs institutionnels internes qui peut générer des difficultés à dégager des cohérences globales.

La mission a ainsi étudié l'incidence de la loi LRU sur les mécanismes internes d'allocation des moyens des établissements et fait le point, en se fondant sur les observations réalisées dans six universités, sur les évolutions liées à la mise en œuvre du budget global – laquelle intègre la maîtrise des crédits recherche. Elle a notamment cherché à déterminer si les équilibres antérieurs avaient été modifiés, si la répartition des moyens s'appuyait sur des objectifs stratégiques clairement définis, si elle contribuait à la réalisation de ces objectifs, si elle favorisait la recherche de nouvelles ressources disponibles et si elle prenait en compte une évaluation de la performance des dispositifs. Elle a également analysé les forces et les faiblesses du modèle de répartition des moyens du système SYMPA ainsi que les modalités de détermination de la dotation de masse salariale de l'État des établissements, qui ont une influence directe sur les procédures de répartition interne des moyens des universités. Elle a complété cette analyse par l'examen des

1. Rapport n°2012-041, *Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens, en crédits et en emplois, dans les universités*, IGAENR, avril 2012.

modalités d'allocation des moyens prévues par les statuts de la nouvelle université de Lorraine et effectué des simulations sur les effets incitatifs de SYMPA à partir des données de l'université Aix-Marseille 2.

En se fondant sur ces observations et sur les principes qui devraient guider la construction d'un processus d'allocation des moyens, elle détaille sept axes de travail qui concernent l'évolution du modèle SYMPA et des modalités de détermination de la dotation de la masse salariale, la rénovation du contrat d'établissement, l'articulation des procédures classiques d'allocation des moyens avec les financements sur projet et les financements extrabudgétaires, le développement d'une vision globale des moyens disponibles à l'échelle d'un site, la mise à la disposition des établissements d'un outil d'aide à l'analyse des conséquences économiques de leurs choix de répartition des moyens et la répartition des compétences entre les différents niveaux de décision en interne. Elle propose la construction d'une méthodologie permettant de réaliser une analyse économique pluriannuelle des orientations retenues par grands secteurs d'activité et de mesurer leur adéquation avec la stratégie élaborée à l'échelle du site et avec les résultats obtenus.

La mission a choisi d'examiner en priorité la situation de quelques établissements directement concernés par les évolutions récentes de l'enseignement supérieur : membres d'un pôle d'enseignement supérieur et de recherche, lauréats du programme « Initiative d'excellence », établissement issu d'une fusion récente, préparant son intégration dans un nouvel ensemble ou bénéficiant de la dévolution du patrimoine immobilier, etc., et qui cherchent à adapter en conséquence leurs processus internes d'allocation des moyens.

Le passage aux RCE a modifié les équilibres budgétaires des universités

Le transfert de la masse salariale État a non seulement conduit les universités à relativiser l'incidence des crédits de fonctionnement qu'elles allouent à leurs composantes ainsi que celui des crédits prévus dans le cadre du contrat pluriannuel, mais il a également limité le recours au fonds de roulement comme levier d'allocation des moyens. En effet, l'intervention des commissaires aux comptes, qui a notamment porté sur le rattachement des charges et produits à l'exercice en cours et sur la constitution de provisions destinées à couvrir les risques encourus par les établissements, a réduit la part du fonds de roulement disponible pour des opérations d'investissement ; les recteurs, auxquels le décret financier du 27 juin 2008 confère un rôle accru dans le domaine du contrôle financier, ont par ailleurs veillé à limiter les reports de crédits, qui permettaient jusqu'alors de garantir d'une année sur l'autre aux composantes et services la reconduction de leurs moyens antérieurs, aux seules tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissements et des contrats de recherche pluriannuels

en cours ; enfin, l'intégration de la masse salariale dans l'assiette de calcul de la réserve prudentielle a relevé automatiquement le plancher du fonds de roulement correspondant à un mois de dépenses décaissables.

L'intégration des crédits recherche, auparavant fléchés dans le cadre du contrat quadriennal, dans la dotation globale de fonctionnement des établissements a d'autre part permis à ces derniers de déterminer et de répartir librement, dans le cadre de leur stratégie propre, le montant de l'enveloppe qu'ils entendaient leur consacrer. Certains ont choisi d'augmenter celle-ci (parfois au détriment d'autres activités), d'autres au contraire de la réduire en la complétant le cas échéant par les crédits alloués au titre des investissements d'avenir.

La dévolution du patrimoine dont ont bénéficié trois universités, si elle a eu peu d'incidences sur les mécanismes d'allocation eux-mêmes, a sanctuarisé des moyens importants, désormais retracés dans un service à comptabilité distincte et faisant l'objet d'un schéma directeur pluriannuel dont la mise en œuvre, en particulier en matière de restructurations, ne sera pas sans effet sur la gestion de l'établissement.

Les fusions et les rapprochements d'universités participent du développement de politiques de sites associant notamment les organismes de recherche. Si leur préparation a pu dans certains cas détourner les équipes dirigeantes de la réflexion sur les évolutions pourtant souhaitables de l'organisation de leur propre établissement, ils ont néanmoins permis de définir des stratégies communes, de mutualiser les ressources disponibles et de répondre aux appels à projets du programme d'investissements d'avenir pour construire des pôles d'excellence en matière de formation et de recherche. D'autres dispositifs (réseaux thématiques de recherche avancée, réseaux thématiques de recherche et de soin, pôles de compétitivité, alliances) ont également favorisé la coordination et les partenariats dans le domaine de la recherche.

Enfin se font jour des interrogations liées au développement du financement sur projet. Les 21,9 milliards d'euros du programme d'investissements d'avenir, dans le cadre de la priorité donnée depuis 2007 à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation, commencent à irriguer le réseau universitaire dans un contexte fortement incitatif de coopération interétablissements qui amène les universités à reconsidérer leur organisation et leurs mécanismes d'allocation des moyens. Il convient en particulier de s'interroger sur l'articulation entre les secteurs d'excellence et les autres secteurs d'activité. L'augmentation sensible des financements extrabudgétaires, leur caractère rigoureusement fléché et leur gestion par des structures parfois externes (publiques ou privées) posent en effet la question de la participation de ces dernières aux charges de fonctionnement des établissements, sur lesquels repose presque entièrement l'effort en matière de moyens humains et matériels et qui risquent ainsi de voir leurs marges de manœuvre réduites et l'équilibre de leur budget global fragilisé. Non seulement le coût de gestion des projets a pu être sous-estimé dans certains cas, mais des incertitudes demeurent sur

le montant des ressources propres ainsi générées et sur la capacité des établissements à conserver la maîtrise de leur politique en matière de ressources humaines. En effet, les nouvelles structures de valorisation gèrent désormais tout ou partie de crédits de la recherche contractuelle et des investissements d'avenir (alors que les laboratoires de l'université supportent l'essentiel de la dépense) et recrutent un nombre toujours plus élevé de chercheurs dans le cadre de contrats à durée déterminée.

L'état des lieux des universités fait apparaître des évolutions intéressantes en matière d'allocation interne des moyens, en particulier dans le domaine de la recherche

La mission a constaté dans tous les établissements visités que la capacité à produire les informations nécessaires au pilotage et au suivi des activités avait sensiblement progressé depuis le passage aux RCE. La constitution progressive de cellules spécialisées directement rattachées au président ou au directeur général des services permet à ces derniers d'étayer le dialogue de gestion par des données relatives aux activités et aux moyens des composantes, services et unités de recherche. Des fiches de caractérisation associent indicateurs d'activité et de performance dans les domaines de la formation (évolution des effectifs, taux de réussite, insertion professionnelle, charge d'enseignement, heures complémentaires), de la recherche (notations AERES, taux de produisants, nombre de chercheurs des organismes, etc.), des ressources humaines (répartition et occupation des emplois enseignants et BIATSS (bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé), taux d'encadrement, charge pédagogique, potentiel et volumes horaires assurés), des finances (évolution des crédits ouverts, taux d'exécution budgétaire), du patrimoine (surfaces et caractéristiques des bâtiments) ou encore des relations internationales. Les universités répondent ainsi aux obligations fixées par le décret financier du 27 juin 2008, qui dispose que les établissements se dotent « d'instruments d'analyse rétrospective et prévisionnelle, et d'outils de restitution et de valorisation financière sous la forme d'indicateurs ou de rapports d'analyse destinés au pilotage patrimonial et financier ».

Plusieurs d'entre elles ont en outre engagé des audits de leurs fonctions support et soutien débouchant sur des mutualisations (création d'antennes communes et de centres de services partagés) et une meilleure répartition des activités entre les services centraux et les composantes. Cette approche associant analyse de l'utilisation des ressources humaines, mesure de l'activité et des processus, correspond aux préconisations de l'IGAENR dans son Guide d'auto-analyse des fonctions support des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Elle a permis aux universités concernées de disposer d'une base solide pour mener le dialogue de gestion en matière d'affectation des emplois BIATSS, même si elles n'ont pas mis en œuvre

toutes les préconisations des rapports d'audits et si elles disposent encore de marges de manœuvre importantes.

En effet, la plupart des établissements manquent encore, en dépit du recrutement de contrôleurs de gestion, d'outils pour analyser la masse salariale, mesurer l'incidence pluriannuelle des décisions prises en matière de recrutement et de rémunération et mettre en place une véritable comptabilité analytique qui leur permettrait de faire des choix dans un contexte de tensions budgétaires, de justifier les coûts complets liés aux appels à projets cofinancés et à augmenter leurs ressources propres en prenant mieux en compte la réalité des frais fixes dans la tarification des prestations délivrées (diplômes d'université, formation continue).

La loi LRU a conduit les universités, en leur confiant la gestion de l'ensemble de la masse salariale (qui représente désormais 75 % à 85 % de leur budget), à mettre en place un dialogue de gestion renforcé. Celui-ci demeure certes incomplet (il n'inclut pas toujours les emplois ni la répartition des moyens affectés à la recherche, qui font souvent l'objet de procédures distinctes) et souvent peu formalisé (il débouche rarement sur l'élaboration de contrats d'objectifs et de moyens, hormis pour les IUT pour lesquels la circulaire complémentaire à la note budgétaire du 19 octobre 2010 le prévoit expressément). Il n'en est pas moins devenu un facteur d'adhésion important aux orientations définies par l'équipe présidentielle en matière d'allocation des moyens. Il permet de construire une politique de répartition fondée sur des indicateurs partagés et d'évaluer les moyens dont disposent les composantes au regard de la stratégie globale de l'établissement et des objectifs qui leur sont fixés. La mission considère ainsi son développement comme un progrès indéniable qu'il convient d'encourager en dépit des limites auxquelles il se heurte encore dans la plupart des établissements.

La plupart des établissements ont par ailleurs procédé à des arbitrages tendant à augmenter les moyens consacrés à la recherche. Ils ont fait évoluer leur modèle de répartition en intégrant des critères de performance et des volets incitatifs pouvant représenter jusqu'à 15 % ou 20 % du budget global recherche (hors masse salariale) – même si certains se sont montrés soucieux de lisser les écarts générés par ces derniers, limitant ainsi leurs marges de manœuvre, et si le montant des appels d'offres internes demeure souvent modeste là où ils ne bénéficient pas du soutien des collectivités territoriales. De façon générale, le passage à l'autonomie a permis d'améliorer sensiblement le processus d'allocation des moyens en définissant des critères plus équitables et plus transparents, et en renforçant l'adhésion de la communauté universitaire aux décisions budgétaires.

Si le passage aux RCE n'a pas entraîné de bouleversements dans la structure des emplois ni véritablement permis un rééquilibrage entre composantes et services, il a amplifié la prise en compte de considérations budgétaires dans les arbitrages en matière de répartition des emplois et conduit les universités à définir des priorités en fonction de leurs orientations stratégiques – certaines privilégiant la recherche, d'autres au contraire

la formation. Aucun des établissements étudiés par la mission ne dispose cependant d'un schéma directeur pluriannuel indiquant une cible de répartition des emplois enseignants par discipline et des emplois BIATSS par fonction et, pour les uns et les autres, par composantes et unités de recherche. Quand bien même ils disposent, grâce à l'amélioration de leurs outils de pilotage, d'une bonne connaissance des ressources humaines affectées dans leurs différentes structures et des écarts existants en matière de taux d'encadrement, ils n'ont pas véritablement entrepris de réduire ces derniers, hormis, dans le cas de certains IUFM dont les excédents d'emplois étaient générateurs d'importants sous-services. L'augmentation lors du passage aux RCE des taux d'occupation d'emplois par des personnels titulaires (autour de 95 %) réduit, il est vrai, les possibilités de repyramidage ou de redéploiement des emplois vacants. L'organisation facultaire de certains établissements, où les composantes intègrent les structures de recherche et bénéficient d'une large autonomie, constitue en outre un obstacle aux redéploiements comme au développement d'une stratégie globale.

Enfin, la politique de ressources humaines des universités s'appuie rarement sur une vision globale à moyen ou long terme, mais tend plutôt à se construire au fil des projets d'établissement, des contrats, des lettres de cadrage budgétaire et des circulaires annuelles sur les campagnes d'emplois – quand elle ne se limite pas à reconduire l'existant ou à utiliser la ressource humaine comme simple variable d'ajustement budgétaire en gelant par exemple des emplois de manière temporaire. Elle vise moins dans ce cas à conforter des secteurs jugés prioritaires qu'à rationaliser l'utilisation des moyens humains pour réduire la masse salariale et dégager des marges de manœuvre pour le fonctionnement de l'établissement. À l'inverse, quelques universités commencent à mettre en place une véritable politique d'établissement fondée sur la mutualisation des emplois vacants et sur la construction de procédures de répartition transparentes et reposant sur des données objectives, qui favorisent la participation et l'adhésion de l'ensemble des acteurs à la prise de décision. La mission considère à cet égard comme une priorité l'élaboration d'outils d'analyse détaillée des activités confiées aux personnels BIATSS, afin de permettre aux établissements d'améliorer leur organisation en procédant aux redéploiements nécessaires.

S'il est encore difficile d'évaluer les effets des politiques menées par les universités en matière de ressources humaines, il convient enfin de souligner le nombre limité de redéploiements, qui portent essentiellement sur les emplois vacants d'enseignants-chercheurs, la déconnexion entre gestion des emplois et gestion de la masse salariale, la faiblesse voire parfois l'absence d'une vision pluriannuelle et le caractère encore balbutiant des réflexions sur les effets de l'organisation et du coût de l'offre de formation en matière d'emplois et sur l'utilisation des marges de manœuvre liées à la rationalisation de cette offre. En effet, si les équipes dirigeantes ont désormais conscience de l'incidence de la charge d'enseignement sur l'équilibre budgétaire de leur établissement et de la nécessité de maîtriser la masse salariale en limitant le volume horaire

des formations (en particulier le nombre d'heures complémentaires), elles commencent seulement à se doter d'instruments d'analyse et de pilotage qui leur permettent de vérifier la soutenabilité financière des choix effectués en matière de formation et d'éviter les dérives inflationnistes, voire de réduire leurs coûts sans dégrader pour autant leur offre (en évaluant le rapport coût/bénéfice de toute nouvelle formation, en limitant le nombre d'unités à faible effectif, en modulant la taille des groupes en fonction des enseignements dispensés ou encore en développant les mutualisations entre composantes).

La modernisation de la gestion des établissements se heurte encore à de nombreux obstacles

Le fractionnement du dialogue de gestion, l'absence de perspective pluriannuelle, de vision consolidée des moyens disponibles, d'analyse de la masse salariale et de l'équilibre économique des différentes activités, de maîtrise de la charge d'enseignement et d'incitation à développer les ressources propres, la faible part accordée aux financements sur objectifs et la pratique consistant à reconduire les moyens existants limitent la capacité d'action des équipes dirigeantes et ralentissent le processus d'amélioration de la gestion des universités amorcé par la loi LRU.

Le dialogue de gestion ne couvre pas la totalité des moyens à répartir, – les dotations relatives aux emplois, aux heures complémentaires et au fonctionnement étant traitées par des interlocuteurs et selon des calendriers différents. Introduit par des lettres de cadrage et par un débat d'orientation budgétaire qui se limitent le plus souvent à des considérations techniques, il privilégie la répartition des moyens entre structures plutôt qu'entre fonctions stratégiques (favorisant ainsi les logiques facultaires et disciplinaires) et intègre rarement les activités de recherche, lesquelles font l'objet d'un dialogue distinct avec les directeurs d'unités. Il ne s'articule pas non plus avec l'analyse du contexte budgétaire, du coût de l'offre de formation (volume horaire prévisionnel, équilibre offre/potentiel d'enseignement, etc.) et des marges de manœuvre dont dispose l'établissement, pas plus qu'avec ses grandes orientations stratégiques. Enfin, il comporte peu d'éléments incitatifs et prospectifs et débouche trop souvent sur la reconduction des enveloppes allouées au cours des années antérieures, les emplois et les équipements faisant rarement l'objet d'une programmation et se décidant au fil de l'eau en fonction des moyens disponibles. Ainsi la mission craint-elle que l'absence de marges de manœuvre budgétaires, la faiblesse de l'enjeu financier pour les composantes (du fait notamment de la gestion centralisée de nombreuses dépenses de fonctionnement) et la difficulté à faire des choix clairs permettant de mettre en œuvre une véritable politique d'établissement ne conduisent les acteurs à relativiser les effets du dialogue de gestion et ne freinent son

développement pourtant nécessaire et apprécié par l'ensemble de la communauté universitaire. Elle considère par ailleurs que les universités doivent :

- mieux prendre en compte les indicateurs de pilotage dont elles disposent dans le processus d'élaboration budgétaire ;
- s'appuyer sur une vision globalisée des moyens disponibles incluant les ressources propres des composantes et des unités de recherche (qui ne font l'objet ni de mesures incitatives ni d'une réflexion sur le niveau des prélèvements à effectuer pour équilibrer les charges communes et les charges marginales générées par les contrats de recherche) et les moyens apportés par les organismes (en particulier le CNRS et l'Inserm) ; non seulement ces derniers devraient figurer dans les documents budgétaires, mais leur connaissance et leur prise en compte apparaissent comme une donnée essentielle du dialogue de gestion avec les unités mixtes de recherche (UMR), dont la mission regrette qu'il ne soit pas mené de façon conjointe avec les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et qu'il débouche sur des décisions d'allocation unilatérales de la part de chacune des tutelles et non sur une répartition concertée des moyens ;
- se doter d'outils de modélisation de la masse salariale qui leur permettent de mesurer les conséquences économiques de leurs décisions en matière de recrutements, de transformations d'emplois et de rémunérations ;
- inscrire leur politique d'allocation des moyens dans une perspective pluriannuelle, en cohérence avec la mise en œuvre de leur projet d'établissement.

La mission préconise notamment l'introduction dans les modèles d'allocation des moyens de mécanismes visant à encourager le développement des ressources propres et le prélèvement sur ces dernières de frais de gestion et de fonctionnement au moins équivalant aux coûts générés par les activités contractuelles auxquelles elles sont liées. En effet, le modèle selon lequel les charges indirectes devraient reposer sur la seule dotation globale de fonctionnement n'est pas soutenable à moyen terme. Leur mutualisation fait peser un risque d'autant plus grand sur l'équilibre financier des universités que la multiplication des structures de gestion distinctes dans le cadre des grands appels à projets nationaux entraîne une forme de privatisation des ressources.

Elle souligne également la nécessité pour les universités de maîtriser, voire dans certains cas de réduire leur charge d'enseignement afin d'éviter un dérapage de la masse salariale au moment où la mise en œuvre du référentiel d'équivalence des tâches des enseignants engendre un accroissement du volume global des heures complémentaires. Les mesures d'économie ponctuelles adoptées par certains établissements (application à toutes les composantes d'un pourcentage de réduction des heures complémentaires ou d'un quota par enseignant) revêtent un caractère trop systématique pour être véritablement comprises et appliquées au sein des composantes. La mission recommande plutôt aux universités de se doter d'outils de prévision et de suivi du coût des formations et, pour celles qui en disposent déjà, de déterminer l'incidence de ce dernier sur l'évolution de la masse salariale

lorsqu'elles élaborent ou font évoluer leur offre. Elle considère la mise en place et l'utilisation effective de tels outils comme une priorité absolue et propose d'intégrer dans la dotation contractuelle une prime à la bonne gestion. En effet, il convient désormais que les universités :

- s'assurent, dans le cadre de leur autonomie, de la soutenabilité de leurs décisions en matière notamment de formation;
- soient, de façon plus générale, en mesure d'apprécier l'équilibre économique de leurs différentes activités en intégrant l'ensemble des charges qui leur sont liées (heures complémentaires, mais aussi surfaces utilisées, soutien à la formation et à la recherche, contribution des EPST au fonctionnement des unités mixtes, etc.);
- mettent en œuvre des dispositifs internes d'allocation des moyens reposant pour partie sur une dotation socle établie selon des critères transparents, connus de tous (et non sur la reconduction mécanique des enveloppes attribuées l'année précédente), et pour partie sur des moyens liés à des objectifs précis définis conjointement dans le cadre du dialogue de gestion, afin de restituer à l'établissement des marges de manœuvre politiques;
- analysent et utilisent lors du dialogue de gestion les données parfois très détaillées dont elles disposent sur la masse salariale en les croisant avec les indicateurs de performance;
- associent les instances à l'élaboration des procédures d'allocation et à la définition des critères de répartition utilisés afin de s'assurer de l'adhésion de la communauté universitaire aux décisions prises en la matière, en saisissant par exemple le conseil d'administration des modalités du dialogue de gestion et du cadrage budgétaire, ou encore en consultant le conseil des études et de la vie universitaire sur les évolutions de l'offre de formation, la taille des groupes, les seuils d'ouverture et de fermeture d'une formation, etc. L'allocation des moyens ne se réduit pas en effet à un sujet technique, mais doit être au service du projet global de l'université. Elle constitue à ce titre un instrument politique et mérite de faire l'objet d'un débat stratégique associant tous les acteurs de l'établissement.

Le modèle de répartition des moyens du modèle SYMPA n'est pas sans influence sur les dispositifs d'allocation des établissements

La mission s'est également intéressée au modèle de répartition des moyens SYMPA, dans la mesure où ce modèle, et plus généralement la façon dont l'État alloue les emplois et les crédits de fonctionnement aux universités – qu'il s'agisse de la dotation globale de fonctionnement ou du bonus contractuel – a une incidence sur les dispositifs d'allocation des moyens mis en œuvre en interne par les établissements.

Les crédits disponibles sont répartis en deux enveloppes principales, enseignement et recherche, qui se décomposent chacune en deux

sous-enveloppes « activité » (80 % des moyens alloués) et « performance » (20 % des moyens). La part des moyens alloués sur la base de l'activité prend en compte la formation à hauteur de 65 % et la recherche à hauteur de 35 %, à partir de critères tels que le nombre d'étudiants présents aux examens et d'enseignants-chercheurs produisant. La part à la performance varie selon la valeur ajoutée des établissements en matière de réussite étudiante en licence et en DUT, le nombre de diplômés en master, titre d'ingénieur et dans le secteur santé, la cotation des unités de recherche par l'AERES ou encore le nombre de doctorats délivrés. Le dispositif prévoit enfin que les universités dont le nombre d'emplois est inférieur à celui calculé par le modèle bénéficient d'une compensation financière. L'existence d'un excédent d'initialisation conservé à titre transitoire par les établissements surdotés en crédits permet un passage progressif au nouveau modèle de répartition.

Le modèle distingue par ailleurs plusieurs groupes de disciplines (scientifique ou tertiaire pour la formation, sciences exactes, sciences de la vie, sciences humaines et sociales pour la recherche) en identifiant pour chacun un niveau de financement et un indicateur mesurant l'activité et la performance des universités à l'échelle nationale. Chaque établissement se voit ensuite attribuer une quote-part proportionnelle à son poids dans cet indicateur, lequel varie en fonction de l'évolution relative des universités les unes par rapport aux autres. Le modèle induit ainsi une hiérarchie des financements, même si les établissements ne sont pas tenus de la reproduire dans leur modèle interne de répartition des moyens.

L'examen du modèle fait apparaître des écarts sensibles entre :

- le domaine de la formation et celui de la recherche, où la prise en compte de la performance (et donc l'effet incitatif) est beaucoup plus forte (elle représente la totalité des moyens alloués au fonctionnement) ; une augmentation de valeur ajoutée de 500 étudiants en licence induit un droit à 2,8 emplois et environ 80 000 euros de crédits supplémentaires, tandis qu'une hausse de 2,5 % du taux de « producteurs », plus facile à atteindre, génère vingt emplois et 474 000 euros de crédits de fonctionnement ;
- le niveau licence et le niveau master, dont le financement par étudiant est supérieur de 19 % en emplois et de 21 % en crédits de fonctionnement ;
- les différents domaines de formation : une charge d'enseignement de 758 heures pour cent étudiants de licence tertiaire contribue à financer 420 heures par étudiant ; contre 690 heures en licence scientifique pour une charge d'enseignement de 1 653 heures et 860 heures en DUT tertiaire pour une charge d'enseignement de 2 607 heures. Or, non seulement ces normes ne reposent sur aucune analyse des coûts constatés et ne sont que la traduction des déséquilibres de financement acquis, mais elles pérennisent dans le secteur tertiaire un modèle pédagogique à base de cours magistraux qui ne favorise pas la réussite des étudiants ;
- le montant de la masse salariale État transférée au moment du passage aux RCE (qui représente 70 % à 80 % du budget des établissements et dont les conditions de calcul ont pu varier sensiblement d'un établissement à l'autre,

en fonction notamment du nombre d'emplois vacants l'année précédente) et son évolution du fait de décisions qui s'imposent à l'établissement (évolution du point d'indice et des charges sociales).

Par ailleurs, le modèle ne couvre pas la totalité des moyens alloués aux établissements. Outre les crédits d'investissement et le bonus contractuel, qui n'ont pas vocation à relever du modèle SYMPA, les crédits relatifs aux contrats doctoraux fléchés, à la coopération internationale, à la part du plan licence réservée aux IUT et à diverses actions spécifiques continuent d'être notifiés de manière distincte, moins pour des raisons techniques que d'affichage. Il ne prend pas plus en compte les autres ressources dont ils peuvent bénéficier : crédits gérés par des structures juridiques indépendantes, en particulier dans le cadre des « Investissements d'avenir », financements sur projet et apport en personnels des EPST, alors que ces derniers contribuent significativement à la performance des établissements. Il ignore inversement certaines données qui peuvent avoir une incidence importante sur leurs coûts de fonctionnement, comme le nombre d'implantations et la distance entre ces dernières. La difficulté à appréhender dans ces conditions la réalité des ressources dont disposent les différents secteurs d'activité d'un même établissement plaide en faveur d'une clarification et d'une meilleure articulation des financements sur critères et à la performance, récurrents ou extrabudgétaires.

Enfin, il s'agit d'un modèle « fermé » – le montant des moyens alloués à un établissement dépendant à la fois des crédits globalement disponibles, des données propres à l'établissement considéré, mais aussi de l'évolution des données de l'ensemble des établissements. Ainsi, une université dont les effectifs étudiants augmentent, mais de façon moins marquée que la moyenne des établissements, verra se dégrader, à enveloppe budgétaire constante, la part de sa dotation relative à l'activité.

La mission constate que l'utilisation du modèle n'a pas permis d'opérer un rééquilibrage significatif des dotations, même si celle des établissements considérés comme sous-dotés a augmenté plus vite que la moyenne. Ainsi, en 2012, quarante-six universités demeurent en situation de sous encadrement relatif (avec une moyenne de 121,7 emplois manquants) et vingt-neuf en situation de sur encadrement (soit un excédent moyen de 193 emplois). Des disparités importantes subsistent également en matière de crédits de fonctionnement, avec trente-neuf établissements sous-dotés et trente-sept bénéficiant au contraire d'un excédent d'initialisation d'un montant moyen de 3,3 millions d'euros. Dans ces conditions, la mission considère comme une priorité l'utilisation effective du modèle pour réduire progressivement les écarts constatés, dans un souci évident d'équité, mais aussi de crédibilité du mécanisme d'allocation des moyens. Elle préconise également d'augmenter la part des crédits alloués au titre du bonus contractuel, qui ne dépasse pas actuellement 4 % des moyens répartis alors que le contrat quinquennal constitue l'instrument le mieux adapté pour encadrer les relations entre l'État et ses opérateurs.

L'incidence du système SYMPA sur les modalités internes d'allocation des moyens varie de surcroît d'un établissement à l'autre. Si les universités sont de plus en plus attentives aux conséquences de leurs décisions sur certains critères discriminants du modèle, tels que les taux de réussite, la part des produisants ou encore la cotation des unités de recherche par l'AERES, elles sont encore peu nombreuses à s'en inspirer pour établir leurs propres mécanismes de répartition en intégrant notamment des critères liés à la performance ou en faisant évoluer leur offre de formation.

Au regard des observations qui précèdent, la mission a dégagé huit principes sur lesquels devrait reposer selon elle tout mécanisme interne d'allocation des moyens :

- répartir les moyens entre fonctions stratégiques plutôt qu'entre structures ;
- prendre en compte l'ensemble des moyens disponibles ;
- développer une vision consolidée intégrant l'apport des établissements partenaires ;
- outiller la réflexion stratégique et maîtriser les conséquences économiques des décisions prises en matière notamment de ressources humaines ;
- dégager des marges de manœuvre au service d'une véritable politique d'établissement ;
- développer les ressources propres ;
- assurer, grâce à la transparence des critères et des dispositifs, l'adhésion de la communauté universitaire ;
- développer, dans le cadre du dialogue de gestion, les dispositifs incitatifs en complément de la répartition sur critères.

Sur ces bases, elle propose sept axes d'évolution visant à améliorer les processus d'allocation des moyens. Les quatre premiers sont directement liés à la mise en œuvre de la loi LRU et concernent l'évolution :

- du modèle SYMPA, en intégrant les ressources qui font encore aujourd'hui l'objet d'un fléchage, en rééquilibrant, à partir d'une analyse des coûts réels, le poids relatif des différentes disciplines et des différents types de formations (généralistes, professionnelles) ainsi que celui des premier et second cycles, en valorisant davantage la performance dans le domaine de la formation et en réduisant progressivement les écarts de dotation entre établissements ;
- du traitement de la masse salariale État, qui doit être déterminée en tenant compte des contraintes propres aux universités, de la diversité de leurs situations et de la complexité des notions de plafond d'emplois et de masse salariale État (les établissements pouvant rémunérer des personnels contractuels en partie sur ressources propres et la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire nécessitant une redéfinition des déterminants de la masse salariale État, voire son abandon au profit de la notion de masse salariale globale) ; l'existence de deux niveaux de décision et de gestion en matière de ressources humaines, liée à l'existence de corps nationaux, ne permet pas en outre d'évaluer avec précision l'évolution pluriannuelle de la masse salariale ; enfin la « débudgétisation » de certaines ressources à travers la création de fondations, de filiales ou de sociétés d'accélération du transfert

de technologie (SATT) a des conséquences sur la capacité des établissements à financer sur leur budget leurs dépenses de personnel. La masse salariale État pourrait être intégrée soit dans le modèle d'allocation des moyens (à condition de tirer toutes les conséquences de ce dernier en réduisant les écarts de dotation entre établissements) soit dans le contrat (comme le prévoit explicitement l'article L. 712-9 du *Code de l'éducation*, non appliqué à ce jour), ce qui permettrait de redonner une véritable dimension stratégique au contrat, de concilier les impératifs de gestion des corps nationaux avec les décisions qui relèvent de la responsabilité des établissements autonomes, de corriger pour chacun d'entre eux les effets induits par le développement des financements extrabudgétaires et de dissocier la discussion sur le calibrage de la masse salariale État (compte tenu du coût et de la structure des emplois propres à chaque établissement) de celle relative à la couverture par l'État du besoin de financement de cette masse salariale; les établissements surdotés pourraient alors choisir entre une réduction progressive de leur plafond d'emplois État (qui s'accompagnerait d'un redéploiement vers les établissements sous-dotés) et un taux de couverture différencié de leur masse salariale appelant, comme dans les EPST, un recours aux ressources propres au cas où ils souhaiteraient maintenir leur nombre d'emplois de titulaires;

- du poids financier du contrat quinquennal, qui ne représente plus aujourd'hui que 4 % environ des moyens répartis (hors masse salariale), afin de lui redonner un rôle stratégique dans le dialogue entre l'État et ses opérateurs; la mission préconise notamment la signature de contrats de site communs aux établissements d'enseignement supérieur et complétés par des conventions avec les organismes de recherche concernés; une seule dotation globale de fonctionnement pourrait être allouée à titre expérimental à l'ensemble des établissements signataires d'un tel contrat ou partenaires du[e] même Idex[initiative d'excellence??], qui la répartiraient entre eux en tenant compte de la totalité des ressources disponibles à l'échelle du territoire;
- de l'articulation des procédures traditionnelles d'allocation des moyens (modèle et contrat) avec la montée en puissance des financements sur projets – lesquels peuvent bénéficier, le cas échéant, à des secteurs d'activité surdotés ou surencadrés au regard du modèle; il est proposé à cet égard de mieux prendre en compte la performance des établissements dans le cadre du contrat.

Les trois dernières propositions visent respectivement à :

- promouvoir une vision consolidée des moyens disponibles sur chaque site, du fait de la généralisation des unités mixtes, du développement des structures fédératives et des fondations de coopération scientifique et de l'intervention de plus en plus forte des collectivités territoriales, qui impliquent une concertation accrue et la construction de stratégies communes aux différents acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche présents sur un même territoire; le dialogue de gestion mis en place par le CNRS pourrait être renforcé et étendu à l'ensemble des organismes, la délégation globale de gestion et les plateformes de services partagés généralisées et un système d'information commun ou du moins compatible entre les établissements mis en place pour la gestion des activités de recherche;

– développer un outil méthodologique qui permette aux établissements de mesurer l'incidence économique de leurs modèles de répartition, sur la base d'une cartographie des activités de formation et de recherche qui relie ces dernières à leur environnement, à leurs contenus pédagogiques et scientifiques, à l'utilisation des surfaces et à l'allocation des moyens en crédits et en personnels ; cette analyse, effectuée au niveau des différents domaines (ou des « collegiums » et des pôles scientifiques dans les établissements ayant créé ce type de structure), serait également menée pour les fonctions support ; l'objectif est de rompre avec la pratique encore trop répandue de la reconduction des moyens en nourrissant une réflexion plus stratégique et en favorisant les redéploiements dans le cadre des grandes orientations définies par l'établissement, d'identifier des marges de manœuvre en s'inscrivant dans une perspective à fois globale et pluriannuelle et de favoriser les évolutions en matière notamment d'offre de formation : développement, *via* les usages du numérique, de nouvelles pratiques pédagogiques, réflexion sur la structure du corps enseignant, les besoins en fonction support et soutien, le niveau des investissements nécessaires, etc. Un accompagnement méthodologique pourrait être proposé à cet effet à un nombre limité d'établissements afin d'élaborer avec eux des outils d'analyse et d'aide à la décision susceptibles d'être mis ensuite à la disposition de l'ensemble des universités ;

– les inciter à privilégier une démarche plus globale d'allocation des moyens par grands secteurs d'activité (et non par composantes ou par unités de recherche) pour assurer une meilleure articulation avec leurs orientations stratégiques – ces niveaux intermédiaires étant eux-mêmes chargés de les répartir dans un deuxième temps entre leurs propres composantes. La tendance actuelle à la création de nouveaux établissements de taille plus importante par la fusion de plusieurs universités pose en effet la question du niveau de pertinence du dialogue de gestion, qui peut difficilement être mené de façon efficace avec plusieurs dizaines de composantes. La mission a jugé particulièrement intéressants à cet égard les statuts de la nouvelle université de Lorraine, qui créent des « collegiums » chargés de coordonner les activités des instituts, écoles et unités de formation et de recherche et de répartir entre ces différentes structures les emplois et des crédits qui leur sont alloués au titre de la formation par le conseil d'administration de l'établissement sur proposition du président (leur arbitrage au niveau des crédits recherche étant optionnel et ne portant que sur une partie de ces derniers). De même l'université Bordeaux 2 a-t-elle confié à six fédérations de recherche le soin de mener des actions concertées en disposant d'une part du budget recherche et en percevant 80 % du préciput ANR (répartis au *pro rata* des financements ANR obtenus par leurs laboratoires respectifs) – la part restante du budget recherche étant alloué directement aux unités sur une base « critérisée » (75 %) ou mutualisée (25 %). La mission préconise d'assouplir en s'inspirant de ces dispositifs les conditions de création de structures internes adaptées aux besoins de chaque établissement afin de favoriser l'émergence de niveaux intermédiaires d'allocation des moyens et la mise en œuvre d'orientations stratégiques par grands secteurs d'activité.

Audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation dans les universités

Contexte et méthodologie de la mission

Cette mission, qui s'inscrit dans le prolongement des audits des fonctions support des universités réalisés entre 2007 et 2011 par l'inspection générale afin de mesurer leur degré de préparation à la prise en charge des responsabilités et compétences élargies et de les aider à conduire les changements qui pouvaient s'avérer nécessaires, figure au programme de travail de l'IGAENR arrêté par les ministres pour les années 2010-2011 et 2011-2012, compte tenu de l'ampleur et de la complexité du sujet¹.

Bien que la formation représente le premier poste de dépense des universités et que la maîtrise de l'offre soit l'un des objectifs du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » de la Lof, le pilotage et l'organisation de la fonction formation n'avaient guère fait l'objet jusqu'alors d'une attention particulière. Tout au plus avait-elle été abordée de façon indirecte dans deux rapports consacrés en 2006 et en 2007 à la lisibilité des diplômes de l'enseignement supérieur et à l'accueil et l'orientation des nouveaux étudiants, qui concluaient à un défaut de régulation et à l'absence de prise en compte des données relatives à l'insertion professionnelle dans la construction de l'offre de formation. Ce constat, déjà dressé en 2002 par Christine Musselin et Frédérique Pallez dans un article de la revue *Éducation et sociétés* où elles montraient que l'offre de formation se développe dans les universités « selon une spirale inflationniste qui n'est contrecarrée ni par les instances de l'établissement ni par les procédures d'expertise du ministère », s'est trouvé en partie corroboré par l'évaluation de la mise en œuvre du plan « Réussir en licence » en 2010 et par l'étude sur les pôles de proximité et les réseaux territoriaux d'enseignement supérieur en 2011. Or, il apparaît clairement que :

– la recherche d'un fonctionnement optimal de la formation dans les universités, qui accueillent 62 % des effectifs de l'enseignement supérieur, constitue un enjeu essentiel à la fois pour l'État, qui assure une part prépondérante de son financement et attend en retour des résultats en matière de réussite et d'insertion professionnelle des étudiants, et pour les établissements eux-mêmes, dont l'évolution de l'offre constitue un facteur d'attractivité en même temps qu'un moyen de dégager des marges de manœuvre pour mettre en œuvre les orientations stratégiques inscrites dans leur contrat ; il est évident que dans un contexte marqué par le resserrement des finances publiques et par la persistance d'un taux de chômage élevé dans la population active, en

1. Rapport n° 2012-085, *Audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation dans les universités*, IGAENR, juillet 2012.

particulier chez les jeunes, la question de la performance de l'enseignement supérieur revêt une acuité particulière ;

- la mise en place du LMD, l'allègement de la réglementation nationale des diplômes et la contractualisation des relations entre les universités et l'État n'ont pas contribué à la rationalisation de leur offre de formation ; ils ont au contraire abouti, en renforçant l'autonomie des établissements, au développement d'une offre parfois peu lisible, en dépit de la procédure d'habilitation et des évaluations périodiques de l'AERES.

Le transfert aux universités de la masse salariale des personnels rémunérés sur crédits de l'État en application de la loi LRU, joint à la stagnation de l'effectif étudiant et à la désaffectation pour certains secteurs de formation, qui se traduisent par la multiplication des unités d'enseignement à faible ou très faible effectif et par la fragilisation de certaines implantations universitaires, ont cependant conduit les établissements à s'interroger sur la pertinence et sur le coût de leur offre et à prendre des mesures pour contenir le volume de leur charge d'enseignement. L'étude sur les mécanismes internes d'allocation des moyens réalisée début 2012 fait ainsi apparaître que « l'offre de formation commence à être perçue comme un levier important de la maîtrise des moyens ». L'évolution du statut des enseignants-chercheurs, qui leur permet désormais de consacrer une part plus importante de leur obligation de service à l'enseignement ou à la recherche, la mise en place des PRES, qui tend à substituer à une logique de concurrence entre établissements une démarche de complémentarité et de mutualisation, la politique nationale de soutien à l'excellence, qui incite les universités à se concentrer sur les domaines de recherche dans lesquels elles sont les plus performantes, la mise en œuvre enfin du plan « Réussite en licence » ont également favorisé à des titres divers le développement de la réflexion sur la politique de formation et sur les modalités de construction de l'offre dans le nouveau contexte créé par l'autonomie.

Pour accompagner les établissements qui s'engagent dans cette voie, la mission s'est intéressée aux modalités de construction et de mise en œuvre de l'offre de formation ainsi qu'à l'organisation de la fonction « soutien à la formation » dans un échantillon représentatif de la diversité des universités françaises en matière de taille, d'ancienneté, de secteurs disciplinaires et de positionnement territorial. Elle s'est ainsi rendue entre décembre 2010 et mai 2011 dans huit établissements ayant récemment procédé au renouvellement de leur offre (Rouen, qui a servi d'université test pour l'élaboration du guide d'audit, Lyon 1, Montpellier 1, Rennes 2, Bordeaux 4, Grenoble 2, Poitiers et Bretagne Sud). Cette première phase a abouti à la rédaction de monographies à destination des universités concernées et d'une note d'étape à l'attention du ministre.

Dans un second temps, la mission s'est attachée, en retournant à un an d'intervalle dans sept des huit universités auditées, à observer les changements opérés et à identifier les difficultés rencontrées. Afin de compléter son analyse, elle a cherché à savoir comment certains établissements francophones,

de culture en apparence proche de la nôtre, abordaient la problématique du pilotage et de l'organisation de l'offre de formation. Elle s'est appuyée pour cela sur les exemples des universités de Genève, de Louvain-la-Neuve et de Montréal. Parallèlement, elle a poursuivi le travail entrepris en 2009-2010 avec les universités Aix-Marseille 2 et Avignon sur la fonction « soutien à la formation ».

Le pilotage de la formation demeure insuffisant et ne permet pas aux universités de dégager des marges de manœuvre pour mener une véritable politique d'établissement, notamment en matière de ressources humaines

Il est apparu tout d'abord à la mission que le processus de construction de l'offre ne favorisait pas, quels que soit le profil de l'université, la nature de son environnement socio-économique et le poids de la recherche dans ses orientations stratégiques, l'émergence d'une politique d'établissement :

- s'il est logique que les enseignants-chercheurs soient à l'origine de la création de nouvelles formations et de la définition de leur contenu, ni les composantes, à travers leurs conseils, ni les instances chargées du pilotage global de l'offre – conseil des études et de la vie universitaire et conseil d'administration – n'exercent de façon satisfaisante le rôle de filtre et d'arbitre qui devrait être le leur, qu'il s'agisse de formation initiale ou continue, de diplômés d'État ou d'université ou encore de formations à distance ou délocalisées à l'étranger. Dès lors, la plupart des établissements peinent à assurer l'articulation entre les projets individuels qui leur sont soumis (et qui s'inscrivent le plus souvent dans une logique disciplinaire) et les grandes orientations mentionnées dans les lettres de cadrage. Cette absence de régulation nuit à la cohérence de l'offre et ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs affichés en matière de réussite et d'insertion professionnelle des étudiants ;
- l'élaboration d'une nouvelle offre s'accompagne rarement d'une évaluation du coût des formations, ce qui favorise la multiplication des unités à faible effectif et l'augmentation de la charge d'enseignement, qui se traduit dans certains cas par une dérive de la masse salariale ;
- la constitution des PRES et les rapprochements, voire les fusions entre universités n'ont pas encore eu de véritable incidence sur l'élaboration et la déclinaison de la carte des formations aux niveaux licence et master, pas plus que la mise en place du référentiel enseignant, qui a simplement abouti à une forte hausse du volume d'heures complémentaires.

La capacité des universités à concevoir et à mettre en œuvre une politique de formation cohérente est par ailleurs conditionnée par :

- la nature des formations délivrées et des structures qui les portent : l'effort de régulation apparaît plus difficile dans les établissements pluridisciplinaires qui rassemblent des secteurs de formation très différents, comprennent

plusieurs UFR dérogatoires (IUT, IAE, écoles d'ingénieurs), ont intégré un IUFM sans lien avec leurs dominantes disciplinaires ou encore regroupent des composantes de taille très différente – les plus puissantes pouvant freiner le changement si elles n'y adhèrent pas, les autres se sentant menacées et adoptant une posture défensive;

- l'identité de l'établissement et le caractère plus ou moins centralisé de sa gouvernance : la culture facultaire de certaines universités et la large autonomie dont bénéficient leurs composantes constituent un obstacle au développement d'un véritable pilotage de l'offre – la montée en puissance des services centraux à l'occasion du passage aux responsabilités et compétences élargies se limitant souvent aux fonctions support en charge des opérations de gestion;

- l'évolution des effectifs étudiants : il est plus facile de faire évoluer l'offre dans les secteurs de formation stables ou en développement; pour autant, on observe, là où les effectifs ont tendance à décliner, un écart entre certains établissements ou composantes qui font évoluer leur offre en mettant l'accent sur la professionnalisation des formations, en renonçant à certains enseignements ou en les mutualisant, et d'autres qui continuent contre toute logique de voir dans la multiplication des formations le moyen d'attirer de nouveaux étudiants;

- l'implantation territoriale de l'université et la structure de son patrimoine : dans un contexte de baisse ou de stagnation des effectifs, le maintien de certains sites délocalisés présente un coût important pour l'établissement; leur fermeture se heurte cependant à la volonté des collectivités locales, qui se sont fortement impliquées dans leur création et dans leur fonctionnement et pour lesquelles ils constituent un enjeu économique et un facteur d'attractivité. La nature du patrimoine immobilier a également une incidence sur la capacité de l'établissement à réguler son offre de formation, dans la mesure où elle peut induire des rigidités dans l'organisation pédagogique ou freiner la mutualisation des enseignements;

- le potentiel enseignant : les établissements ou les composantes qui bénéficient d'un taux d'encadrement favorable sont souvent conduits à multiplier les enseignements afin de permettre aux personnels titulaires d'effectuer la totalité de leur service ou de bénéficier d'heures complémentaires, là où des universités plus contraintes en matière d'emplois doivent au contraire rationaliser leur offre pour limiter le recours aux intervenants extérieurs et dégager les marges nécessaires à la mise en œuvre de leurs orientations stratégiques.

La plupart des universités, quels que soient leur profil et les résistances auxquelles elles se heurtent en interne, ont néanmoins conscience de la nécessité de réguler leur offre pour tirer parti du transfert de la masse salariale et développer une véritable politique de gestion des ressources humaines. Elles ont ainsi :

- diffusé dans les composantes, à l'occasion du renouvellement de leur contrat et de l'élaboration de leur nouvelle offre, des éléments de cadrage comprenant des principes généraux (mutualisation des enseignements,

accroissement de la part des formations professionnelles) et des normes en matière de structuration des cursus, de volume horaire des enseignements, de taille des groupes, de part du contrôle continu, de nombre maximum d'heures complémentaires, etc. Certaines ont rendu obligatoires des enseignements transversaux jusqu'alors facultatifs (langues, méthodologie, informatique, recherche documentaire, etc.) ou institué des unités libres à choisir dans une liste unique ;

– mis en place des procédures internes d'expertise des formations plus ou moins efficaces pour évaluer les dossiers avant leur transmission à l'AERES, instaurer un dialogue avec les porteurs de projets et infléchir éventuellement le contenu des formations proposées ;

– déconnecté, au moins en théorie, l'habilitation de l'ouverture effective de la formation, à laquelle l'université peut renoncer si les effectifs se révèlent insuffisants ou le coût du projet trop élevé au regard de sa situation budgétaire ; les cas de fermetures ou de non-ouverture de formations apparaissent toutefois peu nombreux, les composantes concernées acceptant difficilement de réduire leur périmètre. L'établissement de seuils minimum se heurte par ailleurs au problème de l'articulation enseignement-recherche, qui fonde le statut des universitaires et impose, en dépit de la mise en place du référentiel, la parité des deux activités dans les obligations de service des personnels titulaires ;

– effectué, dans des proportions variables selon les établissements, des redéploiements de postes vacants d'enseignants et d'enseignants-chercheurs ; ce levier essentiel d'une politique de gestion des ressources humaines est cependant utilisé le plus souvent au sein des composantes et non dans le cadre d'une analyse globale et stratégique du potentiel d'enseignement disponible à l'échelle de l'établissement. La priorité donnée à la recherche dans les recrutements, le faible taux de renouvellement du corps enseignant, le sous-encadrement auquel sont confrontées certaines universités ou composantes, l'importance des UFR dérogoires ou encore l'absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences constituent en effet autant d'obstacles aux redéploiements entre composantes – lesquels se réduisent du même coup à des ajustements ponctuels souvent âprement négociés ;

– incité au décloisonnement des formations à travers la création de diplômes pluridisciplinaires, en particulier au niveau licence, la mutualisation des enseignements, les échanges de services entre composantes et l'obligation d'enseigner le cas échéant à des non-spécialistes (notamment en mathématiques et en langues vivantes) – laquelle se heurte en général à une forte opposition de la part des personnels concernés. Ces diverses mesures, qui peuvent, dans certains cas, déboucher sur des modifications structurelles importantes (création d'un département de premier cycle ou d'une maison des langues assurant l'enseignement de ces dernières pour l'ensemble des composantes) permettent de limiter le nombre de formations à très faible effectif et de résoudre de manière ponctuelle le problème de la non-concordance entre les besoins de l'enseignement et ceux de la recherche ; elles ne sauraient pour autant dispenser les universités de s'engager dans une réflexion

plus globale sur l'évolution de leur potentiel enseignant, en cohérence avec les priorités affichées dans leur contrat ;

– renforcé leur pilotage budgétaire et mis en place un dialogue de gestion : la généralisation des lettres de cadrage permet, en dépit de leur qualité encore inégale, de rappeler aux composantes et, de façon plus générale, à l'ensemble de la communauté universitaire le contexte économique et la nécessité de suivre la consommation des crédits et de maîtriser le volume d'heures complémentaires ; certaines universités ont pris des mesures pour éviter les dérapages budgétaires liés à l'activité de formation, telles que la centralisation du recrutement et la gestion des personnels contractuels ou la mise en place de dotations globalisées pour le fonctionnement pédagogique, les heures complémentaires et l'application du référentiel enseignant ; d'autres prélèvent une contribution financière sur les droits d'inscriptions aux diplômes d'université et sur les recettes de la formation continue – non sans résistance de la part de certaines composantes pour lesquelles il s'agit là d'une source de financement important. L'instauration progressive d'un dialogue de gestion débouchant parfois sur la signature de contrats d'objectifs et de moyens contribue également à la diffusion d'une culture de gestion et à la responsabilisation de l'ensemble de la communauté universitaire, même si elle n'a pas encore produit tous les effets attendus, faute, la plupart du temps, d'indicateurs et d'outils permettant de comparer la situation des composantes entre elles et d'évaluer les coûts des formations et les moyens nouveaux nécessaires à la mise en œuvre de chaque projet.

De façon plus générale, la capacité des universités à réguler leur offre de formation se trouve limitée, en dépit des progrès récemment effectués, par la faiblesse des outils d'aide à la décision et de contrôle de gestion dont elles disposent. La mission a notamment constaté que :

– l'absence encore fréquente (ou la sous-utilisation) d'un système d'information intégré couvrant l'ensemble de la chaîne de la formation et permettant d'interfacer maquettes d'enseignement, services des enseignants, emplois du temps des étudiants, occupation des salles et gestion des heures complémentaires, favorise les dérives (requalification de travaux dirigés en cours magistraux, modification de la taille et du nombre des groupes, non-réalisation des mutualisations initialement prévues, introduction de nouvelles options, recrutement de vacataires, etc.) et entraîne le dépassement de l'enveloppe d'heures complémentaires ; le suivi de ces dernières, assuré *a posteriori* au niveau central ou dans les composantes elles-mêmes, joue dès lors un simple rôle d'alerte et ne permet pas d'agir sur les déterminants du dépassement. L'implantation et l'utilisation effective de logiciels du type HELICO, indispensable au calcul et au suivi en temps réel du coût des formations, se heurtent généralement aux réticences des enseignants-chercheurs, qui le perçoivent comme un moyen de contrôler leur activité et à la nécessité d'un déploiement concomitant dans l'ensemble des composantes et d'un interfaçage avec les autres logiciels de scolarité et de gestion des ressources humaines ; il implique en outre une évolution des pratiques, en particulier la remontée dès la rentrée (et non, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui, en fin

de semestre voire en mars-avril) des services prévisionnels des enseignants et des enseignants-chercheurs ;

– l'incapacité à calculer le coût complet des formations conduit fréquemment les établissements à sous-estimer celui de la formation continue et des diplômes d'université ; elle ne leur permet pas par ailleurs de disposer d'éléments d'appréciation objectifs pour faire accepter dans certains cas la fermeture ou la reconfiguration des formations à faible effectif, de façon à éviter une dispersion inefficace des moyens disponibles et à créer des formations plus attractives. La plupart des universités ont cependant pris conscience de la nécessité de raisonner à coût constant et commencent à prendre des initiatives pour mesurer, au moment de son renouvellement, la soutenabilité financière de leur offre de formation ;

– l'absence de modèle de répartition des moyens prenant en compte l'évolution des besoins des composantes et les orientations stratégiques de l'université aboutit à leur reconduction automatique d'une année sur l'autre ; elle constitue à ce titre un facteur de rigidité dans l'élaboration budgétaire en même temps qu'un frein au développement d'une politique d'établissement ;

– le caractère embryonnaire des procédures d'assurance qualité, en particulier en matière d'évaluation des enseignements (en dehors des instituts d'administration des entreprises et des formations professionnelles) et la faible prise en compte des enquêtes d'insertion (pourtant réalisées de manière presque systématique) pour faire évoluer l'offre de formation témoignent de la méfiance de la communauté universitaire à l'égard de la notion même de performance. L'impossibilité de mesurer les effets du plan « Réussite en licence » en dépit de l'importance des financements en jeu est emblématique de l'absence de culture du résultat qui prévaut encore dans la plupart des établissements ;

– les potentialités offertes par les nouvelles technologies font l'objet d'un usage encore limité, à l'exception du secteur médical où elles permettent de faire face à l'afflux des étudiants en première année. Les usages du numérique permettraient pourtant d'optimiser le potentiel d'enseignement et d'améliorer les résultats des étudiants (en particulier salariés) par la mise en ligne de supports pédagogique, le recours à l'enseignement à distance et la diminution du nombre de cours magistraux au profit d'un accompagnement plus personnalisé.

La fonction de soutien à la formation évolue lentement, mais peine à trouver sa juste place au sein des universités en raison notamment du manque de moyens et de leur inégale répartition entre les composantes

La fonction de soutien à la formation regroupe les activités qui contribuent de façon plus ou moins directe, dans les composantes ou les services centraux, aux activités d'enseignement proprement dites : assistance à

l'élaboration de l'offre de formation, scolarité, assistance logistique, technique et numérique à la pédagogie, services d'orientation et d'insertion professionnelle, documentation, communication, vie de l'étudiant et relations internationales. Elle se distingue des fonctions support, qui bien qu'indispensables à son fonctionnement, ne sont pas en lien direct avec le cœur de métier de l'université (finances, gestion des ressources humaines, systèmes d'information, patrimoine, achats, etc.). Elle représente en moyenne plus de 50 % des personnels BIATSS et 22 % de l'ensemble des personnels.

Bien que la répartition des personnels entre les différentes structures, leur niveau de qualification et la nature du service rendu fassent l'objet d'interrogations compte tenu de leurs conséquences sur le fonctionnement et le budget des universités, de l'informatisation de certaines tâches et de l'évolution des besoins, l'organisation de la fonction soutien donne rarement lieu à une analyse et à une mise en perspective globales. La mission, qui s'est intéressée principalement aux activités de soutien les plus directement liées à la formation (assistance à la construction de l'offre et scolarité), a notamment constaté que :

- les ressources administratives consacrées au pilotage de la fonction formation sont encore insuffisantes, même si des progrès importants ont été accomplis : les directeurs généraux des services ont jusqu'à présent peu investi le champ du soutien à la formation ; la veille stratégique, la construction d'indicateurs en lien avec la formation, le calcul des coûts et la mesure de la soutenabilité de l'offre mobilisent encore peu de personnels et sont encore peu structurés ; les cellules de pilotage et les contrôleurs de gestions se sont concentrés en priorité sur les fonctions support pour assurer la prise en charge de la masse salariale dans le cadre du passage aux RCE. Quant aux directions des formations créées dans certains établissements et placées sous l'autorité du vice-président Conseil des études et de la vie universitaire (CEVU), elles se heurtent aux réticences des composantes à voir le niveau central s'immiscer dans ce qu'elles considèrent comme un « domaine réservé » échappant par nature à toute logique économique. Cette difficulté de la fonction formation à trouver sa place au sein des universités, à laquelle contribuent également les carences actuelles des systèmes d'information et la faiblesse de la démarche qualité, explique en partie le décalage entre la volonté politique des équipes de direction de faire évoluer l'offre, souvent forte et clairement exprimée, et sa matérialisation souvent limitée sur le terrain ;
- l'activité de soutien à la formation s'exerce principalement dans les composantes, voire les départements, avec une organisation et des moyens très disparates : la répartition des emplois de BIATSS entre les différents services de scolarité résulte plus souvent de l'histoire que d'une analyse raisonnée des besoins. Elle apparaît peu corrélée au nombre d'étudiants et ne tient pas compte de l'évolution de ce dernier – les composantes les mieux dotées s'opposant en général à tout redéploiement. Les écarts constatés, parfois très importants (de 50 à 700 étudiants par secrétariat administratif dans une même université) induisent une différence de traitement entre les usagers selon leur niveau d'études et la formation dans laquelle ils sont inscrits ;

- le développement des technologies de l'information ne s'est pas traduit par une « industrialisation » des tâches en matière de soutien à la formation : la dématérialisation des inscriptions, le paiement des droits en ligne, l'informatisation de la saisie des notes, de la gestion des emplois du temps et du suivi des heures complémentaires des enseignants n'ont pas modifié sensiblement l'organisation et le fonctionnement des services de scolarité ni permis de réaliser des économies d'échelle ou de consacrer les moyens existants à des tâches à plus forte valeur ajoutée (conseil aux étudiants au moment de l'inscription pédagogique, orientation, accueil des étudiants étrangers, etc.) – lesquelles nécessiteraient une requalification des emplois et la mise en œuvre d'actions de formation à destination des personnels. La possibilité offerte aux étudiants d'accomplir certaines opérations *via* les espaces numériques de travail (ENT), qui se développent de façon inégale selon les établissements, ne les dispense pas toujours d'effectuer dans un second temps la même démarche auprès du service concerné, sans que cette duplication coûteuse améliore nécessairement la qualité du service ;
- des efforts de restructuration, de mutualisation et d'harmonisation des tâches sont néanmoins en cours dans les composantes : les équipes de direction des établissements tentent de mettre en place des règles et des procédures communes, de développer la polyvalence des agents ou de centraliser certaines activités de soutien à la formation.

La fonction formation : éléments pour un éclairage international

La mission, en analysant quelques exemples étrangers, n'avait pas pour objectif d'établir une comparaison avec les universités françaises auditées, mais d'en tirer des enseignements pour étayer certaines recommandations. Outre une revue de littérature et la consultation de nombreux sites Internet, elle s'est rendue dans deux universités, Louvain-la-Neuve et Genève, et a réalisé une étude à distance de celle de Montréal – trois établissements pluridisciplinaires, bien positionnés au niveau international, qui présentent des caractéristiques communes avec les universités françaises (absence de sélection à l'entrée, faibles droits d'inscription, autonomie pédagogique et de gestion assortie de la signature d'un contrat pluriannuel et d'une évaluation par des agences indépendantes) et sont confrontés aux mêmes difficultés (une offre de formation très large et coûteuse, une organisation facultaire qui ne favorise pas la mise en œuvre d'une politique d'établissement, des taux d'échec importants en premier cycle et des contraintes budgétaires croissantes) mais qui donnent une véritable priorité à la formation et qui ont réussi à mettre en place un système d'assurance qualité efficace et cohérent. La mission a notamment pu vérifier que :

- l'activité de formation fait l'objet dans les trois établissements de documents stratégiques ou de cadrage structurés, concrets, étayés par des références scientifiques internationales, qui définissent les objectifs pédagogiques en

matière de compétences à maîtriser et de procédures à mettre en œuvre et sont assortis d'indicateurs; un processus global de pilotage a été mis en place, dans lequel l'évaluation régulière des programmes et des enseignements permet d'adapter en permanence l'offre de formation en s'assurant de sa qualité, de sa pertinence et de l'adéquation des moyens mis en œuvre avec les objectifs poursuivis;

- son pilotage et son organisation s'appuient sur une gouvernance et sur des services administratifs efficaces, en particulier à Louvain et à Montréal
- un dispositif équivalent étant en cours de déploiement à Genève : des instances à la fois collégiales et pilotées au plus haut niveau par un responsable des formations placé auprès du président (recteur) assurent l'évaluation des enseignements, veillent au respect de normes et de standards de qualité reconnus, procèdent à une analyse globale des résultats et formulent des propositions pour améliorer les processus. Les activités de soutien sont par ailleurs de la compétence d'une direction unique dont l'expertise est reconnue et qui intervient directement dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de formation;
- la pédagogie est considérée comme une discipline à part entière et fait l'objet d'une activité de recherche fondamentale et appliquée débouchant sur de nombreuses publications internationales. Elle est confiée à des structures spécifiques, chargées de son développement et de sa diffusion au sein de l'établissement. Les enseignants et enseignants-chercheurs reçoivent une formation initiale et continue et bénéficient d'un accompagnement individuel ou collectif en matière de conception de programmes, de préparation de cours et d'évaluation des résultats. L'enseignement repose ainsi sur des techniques, des pratiques et des outils pédagogiques mis à jour de façon régulière; il ne vise pas seulement à transmettre des connaissances, mais renforce l'employabilité des étudiants en les plaçant dans des situations pédagogiques (résolutions de problèmes, montage de projets) propices à l'acquisition de compétences professionnelles;
- le système d'évaluation interne est garant de la qualité de la formation : chaque établissement dispose d'une structure dédiée à l'évaluation des programmes et des enseignements; celle-ci est réalisée de façon;
- raisonnée (elle est définie par un protocole et repose sur des indicateurs permettant d'évaluer la validité de l'offre et de s'assurer que les objectifs de la formation ont bien été atteints);
- systématique (elle est mise en œuvre de façon régulière, porte sur l'ensemble de l'offre et des enseignements délivrés et peut déboucher sur une notation);
- opérationnelle (elle contribue à faire évoluer l'offre globale et les pratiques individuelles des enseignants).

L'objectif est d'adapter en permanence les enseignements à l'évolution des disciplines, aux besoins des étudiants, aux attentes de la société et aux ressources disponibles. La publication des contenus d'enseignement, des compétences visées et de la pédagogie mise en œuvre garantit la qualité du diplôme aux yeux des usagers et des employeurs – l'établissement mettant par ailleurs tout en œuvre pour favoriser la réussite étudiante (services

d'orientation, suivi individualisé, dispositifs d'accompagnement, de soutien et de remise à niveau, ressources en ligne, environnement numérique de travail, services sociaux et de santé, etc.). Les résultats de l'évaluation et l'investissement pédagogique des enseignants (et non leur seule activité de recherche) sont enfin pris en compte dans l'évolution de leur carrière.

La mise en œuvre progressive à Montréal et à Louvain, en dépit des réticences et des préventions d'une partie du corps enseignant, d'une politique de formation cohérente s'est appuyée sur trois leviers essentiels : un portage politique fort, des instances destinées à mener la concertation et à produire du consensus et une administration efficace et structurée. Elle a également été rendue possible par :

- la très large autonomie dont bénéficient les trois établissements en matière pédagogique (dans le respect d'un cadre général défini au niveau gouvernemental et des résultats des évaluations menées par des agences externes d'assurance qualité) et de gestion des ressources humaines (ils disposent d'une totale liberté de recrutement, d'évaluation et de gestion de carrière des enseignants et des enseignants-chercheurs dans le cadre du droit du travail applicable, fixent eux-mêmes leurs obligations de service et le montant de leurs rémunérations et peuvent mettre fin à leur contrat) ;
- l'importance des moyens mobilisés, en particulier en Suisse et au Canada, où la dépense des universités par étudiant tous services confondus s'établissait respectivement en 2008 à 21 628 euros et à 20 903 euros, contre 14 079 euros en France.

Préconisations

Toutes les universités auditées ont pris conscience de l'enjeu stratégique et financier que représente l'amélioration du pilotage et de l'organisation de la fonction formation et ont commencé à prendre des mesures pour mieux encadrer l'évolution et la mise en œuvre de leur offre et pour structurer davantage la fonction de soutien à la formation. Leur degré d'avancement est cependant inégal, du fait de leurs caractéristiques propres, de la priorité donnée à d'autres chantiers consommateurs de temps et d'énergie (restructuration des fonctions support dans la perspective du passage aux RCE, développement des PRES, fusions, appels à projets des « investissements d'avenir », etc.) et des réticences d'une partie des enseignants-chercheurs, qui considèrent la formation comme leur domaine réservé et ne souhaitent pas la voir soumise à évaluation, *a fortiori* sur la base de critères de performance.

La mission juge ainsi nécessaire d'accélérer les évolutions en cours, compte tenu de l'importance qu'elles revêtent pour garantir la pertinence des formations délivrées et l'équilibre financier des établissements. Elle recommande en particulier de :

- renforcer le pilotage de la politique de formation dans le cadre de procédures claires, harmonisées et systématiques : définition de principes généraux et de normes applicables à l'ensemble de l'offre, mise en place de dispositifs d'expertise interne favorisant le dialogue avec les composantes et avec les porteurs de projets, développement du dialogue de gestion ;
- créer au sein des services centraux, sous la double responsabilité politique et administrative des vice-présidents compétents et du directeur général des services, une structure dédiée à la fonction formation, chargée d'élaborer les principes et les procédures relatifs à l'offre de formation, de veiller à leur mise en œuvre, d'organiser

et d'animer la réflexion collective et de développer les outils d'aide au pilotage et d'évaluation, en cohérence avec la politique générale de l'établissement ;

– développer une démarche qualité reposant sur un dispositif global et cohérent : évaluation systématique des enseignements par les étudiants, formation initiale et continue des enseignants, mise à disposition d'outils pédagogiques, prise en compte des résultats des enquêtes d'insertion professionnelle pour faire évoluer les formations et de l'investissement pédagogique des enseignants dans l'évolution de leur carrière.

À moyen terme, elle considère que les universités doivent également :

– se doter d'un système d'information intégré leur permettant de suivre toute la chaîne de la formation, à la fois pour suivre en temps réel la consommation des crédits et pour s'assurer de l'adéquation entre l'offre proposée, les moyens disponibles et les résultats obtenus ;

– acquérir des outils permettant de calculer le coût complet des formations, afin notamment de réduire le nombre d'unités d'enseignement à faible effectif et de facturer leurs prestations (en matière notamment de formation continue) en tenant compte de l'ensemble des charges de fonctionnement supportées par l'établissement ;

– engager une réflexion sur :

1) leur organisation et leur structure interne (taille et statut des composantes et des départements, dont la diversité est aujourd'hui source de déséquilibres préjudiciables à toute évolution, de dispersion des moyens et de redondances, répartition des compétences et des responsabilités entre composantes, instances statutaires et services centraux, qui ne favorise pas toujours l'adhésion collective à un projet d'établissement ni sa mise en œuvre effective) ;

2) l'infrastructure administrative nécessaire au pilotage et à l'organisation de la fonction formation compte tenu de l'évolution des besoins et du développement des nouvelles technologies (la dématérialisation d'un nombre croissant d'opérations permettant de réaliser des économies d'échelle ou de consacrer les moyens existants à des tâches à plus forte valeur ajoutée, en améliorant notamment le service rendu à l'utilisateur) ;

3) l'évolution des besoins d'enseignement (en mettant en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences permettant de maîtriser la masse salariale et de tenir compte de l'évolution du profil et des attentes des étudiants et des milieux socio-économiques).

Elle suggère enfin, au niveau national, de :

– conduire à son terme la logique d'autonomie en s'interrogeant sur :

1) la procédure actuelle d'habilitation nationale des diplômes, qui s'avère particulièrement lourde sans garantir pour autant la qualité de la formation délivrée (en privilégiant une accréditation par grands secteurs de formation assortie d'une évaluation externe afin de responsabiliser les universités et de les inciter à développer leurs propres dispositifs d'évaluation et de régulation de l'offre de formation et en mettant en place une stratégie nationale de formation afin d'éviter la disparition de certaines disciplines) ;

2) l'adaptation du statut des enseignants et des enseignants-chercheurs à l'évolution des besoins (en permettant une répartition plus souple de leurs obligations de service entre enseignement et recherche et en confiant aux composantes le soin de la définir dans le cadre d'une enveloppe globale allouée sur la base de critères objectifs et transparents) ;

– redéfinir certaines notions fondamentales, en particulier la distinction entre formations classiques et formations professionnelles, largement inadaptée aux attentes des étudiants comme aux enjeux de l'enseignement supérieur en matière d'emploi, et le rôle de l'État, dont le maintien sous sa forme actuelle apparaît difficilement compatible avec une responsabilisation accrue des universités autonomes.

Le rôle du recteur vis-à-vis des universités après la loi LRU

Le programme de travail 2011-2012 de l'IGAENR comprenait une mission d'analyse et de prospective sur « le rôle des recteurs vis-à-vis des universités après la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités », qui a conforté des fonctions existantes comme le contrôle de légalité et précisé le nouveau rôle du recteur chancelier des universités, représentant au niveau académique du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, en particulier en matière de gestion financière et de contrôle de la masse salariale des établissements.

Il a donc semblé nécessaire de faire le point, cinq ans après le vote de la loi, sur la relation entre les universités autonomes et le représentant en région du ministre de l'Enseignement supérieur. Il s'agissait notamment d'examiner la façon dont les rectorats se sont organisés pour mettre en œuvre ces nouvelles compétences, les relations ils ont institué avec les établissements et la répartition des rôles qui se dessine entre leurs services et ceux du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche¹.

Pour mener à bien son travail, la mission a constitué un échantillon de six académies (Grenoble, Montpellier, Nantes, Paris, Rouen, Strasbourg.) dans lesquelles elle a rencontré le recteur et les équipes chargées de l'enseignement supérieur, les partenaires de l'État dans cette académie (direction régionale des finances publiques [DRFIP] ; secrétaire général aux affaires régionales [SGAR] ; délégué régional à la recherche et à la technologie [DRRT] préfet) ainsi que, en jeu de miroir, l'exécutif et les services d'une université relevant de cette académie. Elle a également rencontré les responsables nationaux de l'enseignement supérieur, la conférence des présidents d'université, les associations des directeurs généraux des services et des agents comptables d'université. Elle a également demandé à l'ensemble des correspondants académiques de l'IGAENR d'interroger les recteurs et leurs services à partir de la même grille d'enquête dans les autres académies métropolitaines et d'outre-mer.

La première partie du rapport décrit un paysage de l'enseignement supérieur en voie de transformation, qui conduit à s'interroger sur les responsabilités, les périmètres d'action et les modalités d'évaluation et de contrôle des services de l'État. Si le renforcement du pilotage national semble indispensable, les stratégies territoriales jouent un rôle de plus en plus important dans la politique des établissements. Le constat d'une mise en cohérence insuffisante et de la coexistence de plusieurs modes d'intervention du MESR invite à imaginer un autre type de stratégie et de régulation par l'État des établissements d'enseignement supérieur.

1. Rapport n° 2012-057, *Le rôle du recteur vis-à-vis des universités après la loi LRU*, juin 2012.

Au niveau déconcentré, les responsabilités de l'État sont assurées par le recteur d'académie, chancelier des universités, pour l'enseignement supérieur et par le préfet de région pour la recherche, lequel dispose également des compétences pour ce qui relève des investissements. Le DRRT assiste le secrétaire général pour les affaires régionales, sous l'autorité duquel il est placé, dans les domaines de la recherche, de la technologie, de l'innovation et de la culture scientifique et technique. Il est l'interlocuteur de la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI) pour les projets développés au niveau régional et réciproquement informe les acteurs locaux des politiques ministérielles. Il est le conseiller du recteur pour ce qui concerne les attributions de ce dernier en matière de recherche et de technologie. Le recteur représente le ministre chargé de l'Enseignement supérieur auprès des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (présence aux conseils d'administration, contrôle de légalité, contrôle budgétaire). Il peut prendre toutes mesures conservatoires en cas de difficultés graves dans le fonctionnement de leurs organes statutaires et assure la coordination des enseignements supérieurs avec les autres ordres d'enseignement.

Au-delà de ses attributions réglementaires en matière budgétaire, financière et comptable ainsi qu'en matière de GRH, le recteur joue essentiellement un rôle d'influence et de médiation. Intervenant peu en matière de recherche, il n'est associé que de façon marginale à la négociation contractuelle avec les établissements et n'est pas de ce fait en mesure de jouer un véritable rôle de régulation et de rationalisation des politiques et des moyens. Il est de surcroît fragilisé par la prééminence du préfet et du SGAR dans la gestion des dossiers interministériels et par celle du DRRT en matière de recherche et de valorisation : coordination des investissements de recherche du CPER, du transfert de technologie et de l'innovation, de l'instruction des dossiers de demande et de contrôle des mesures fiscales (crédit impôt recherche et statut de jeunes entreprises innovantes), participation à l'élaboration des stratégies régionales d'innovation (SRI), des diagnostics stratégiques (STRATER) et des dossiers des pôles de compétitivité, des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) ou des centres thématiques de recherche et de soins (CTRS), gestion des Fonds structurels (FEDER) ou encore accompagnement des universités dans le cadre des appels à projets nationaux (« Investissements d'avenir »).

La dualité de la représentation déconcentrée du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche est un élément de complexité qui ne permet pas aujourd'hui à l'État de jouer de manière satisfaisante son rôle d'interface et de régulation au plan local. Le programme des investissements d'avenir a, sur ce plan, fourni une excellente illustration de la difficulté à affirmer l'unicité de la représentation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en région dans la mesure où le Commissariat général aux investissements (CGI) n'a, tout au long de la procédure, jamais sollicité expressément l'avis des recteurs. Citons également le « Plan campus », élaboré *via* des relations bilatérales PRES/cabinet du ministre puis « repris

en main » par les préfets de région et dont les recteurs ont été également progressivement exclus.

Face à cette situation, la mission considère que les modes de gouvernance et de régulation déconcentrés de l'État doivent être reconsidérés : l'éclosion et la multiplication d'entités dédiées à la vie universitaire et à la chaîne de l'innovation (universités, PRES, fondations, pôles de compétitivité, Oséo¹, agences régionales d'innovation, incubateurs, etc.) d'une part, et des cadres institutionnels nationaux qui peinent de plus en plus à jouer leur rôle d'homogénéisation des politiques et des procédures, d'autre part, posent de manière cruciale la question du pilotage et de l'accompagnement de dispositifs territoriaux complexes, parfois concurrents, voire antagonistes, d'autant que l'AMUE portée par les établissements eux-mêmes, s'est révélée faiblement intégratrice. En effet, les enjeux de médiation se sont déplacés. Aux seuls enjeux de coordination entre les échelons central et local se sont mêlés des enjeux de coordination entre territoires et secteurs d'activité (enseignement/recherche/insertion/innovation). Or, les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche (qu'ils soient publics ou privés) interagissent souvent sans véritable souci de cohérence : une même université, un même PRES peuvent ainsi s'adresser (en informant ou non leurs autres partenaires) au préfet, au recteur, aux collectivités territoriales, à la DGRI, à la DGESIP, à la DAF, à la DGRH, au CGI, aux différents cabinets ministériels, etc. La nature des relations varie en outre considérablement d'un territoire à l'autre, qu'il s'agisse des relations entre les services de l'État avec leurs partenaires ou des relations entre les services de l'État eux-mêmes. L'administration centrale ajoute à cette confusion en communiquant avec les différents acteurs de façon très hétérogène et sans réelle coordination entre ses directions.

Ce contexte marqué par les risques de dispersion et d'absence de visibilité, par les enjeux considérables liés à la dynamique d'excellence et la recherche d'optimisation des moyens ainsi que par l'émergence de regroupements de ressort régional voire interrégional (avec pour corollaire l'élaboration de documents stratégiques de zonage suprarégional), invite à engager une réflexion sur le niveau pertinent du pilotage national et/ou territorial adapté à la nouvelle carte des regroupements – l'organisation régionale du pilotage et du suivi de l'enseignement supérieur et de la recherche se limitant encore aujourd'hui aux frontières régionales ou académiques.

La deuxième partie du rapport analyse la répartition des compétences entre l'administration centrale et le recteur, le rôle de ce dernier dans le suivi des établissements et dans l'exercice du contrôle budgétaire et de légalité ainsi que ses relations avec les services des directions régionales des finances.

Enfin, la mission a élaboré plusieurs scénarios d'évolution possible en matière d'accompagnement par l'État de ses opérateurs (écoles et universités)

1. Créée en 2005 (issue de l'Anvar, de la BDPME et de la Sofaris), la *holding* Oséo est un établissement public à caractère industriel et commercial (Epic).

autonomes. Elle s'est interrogée notamment sur les compétences à mobiliser à cet effet et sur le niveau d'intervention approprié. Elle a constaté les difficultés rencontrées par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche dans l'exercice de cette mission et conclut à la nécessité d'une régulation et d'un accompagnement renforcés des universités par les services déconcentrés de l'État. Elle a donc réfléchi à la redéfinition des rôles respectifs du ministère et des recteurs pour assumer l'ensemble des tâches que, selon elle, l'État ne peut se dispenser de remplir. Elle a présenté trois hypothèses :

- la première est celle d'un regroupement de toutes les compétences au ministère et de la disparition de la fonction de chancelier des universités, au motif que l'État doit laisser les établissements désormais autonomes libres de déterminer et de conduire leur propre politique. Les défenseurs de cette réduction du périmètre d'intervention de l'État, qui ont souvent exercé des fonctions au sein de l'administration centrale, s'inscrivent par ailleurs dans la perspective d'une diminution à court terme du nombre d'établissements dans le cadre des rapprochements et des fusions en cours ;
- le deuxième scénario envisageable est celui d'une redéfinition et d'un nouveau partage des compétences entre le ministère et le recteur, qui se verrait attribuer un champ d'action plus large en matière de suivi, d'accompagnement, de conseil et de régulation territoriale ; il a semblé recueillir la faveur de la majorité des interlocuteurs de la mission, en particulier dans les rectorats et les établissements eux-mêmes ;
- enfin certains acteurs, il est vrai minoritaires, avancent une troisième hypothèse consistant à regrouper plusieurs académies entre elles afin de constituer des chancelleries territorialement plus étendues et davantage en phase avec les grands pôles universitaires qui se sont constitués depuis 2006. Ces nouveaux services interrégionaux dédiés à l'enseignement supérieur et à la recherche (les rectorats d'académie conservant leur compétence en matière d'enseignement scolaire) permettraient à l'État de disposer au niveau territorial de véritables équipes expertes et professionnalisées pouvant servir d'interlocuteurs aux présidents d'université, de PRES, aux délégués régionaux des organismes de recherche et, de façon plus générale, à l'ensemble des acteurs locaux de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Accompagner les établissements : les audits « flash » et les audits approfondis

L'accompagnement des établissements s'est développé à partir d'un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement des universités en situation de fragilité financière.

Dans un premier temps, le passage à l'autonomie a pu accroître, de façon conjoncturelle, les risques de dérive financière des universités. Plusieurs facteurs se conjuguent qui créent des situations financières tendues dans certains établissements : le calibrage de la masse salariale sur la dépense constatée juste avant le passage à l'autonomie, l'insuffisante qualité de la prévision budgétaire, le grand nombre de microdécisions prises sans en mesurer l'incidence à moyen terme, la difficulté de développer les ressources propres et un manque de professionnalisation des équipes et de renouvellement des compétences.

Sept universités ont ainsi connu fin 2011 une situation financière difficile liée au double déficit de leur résultat d'exploitation en 2009 et 2010. Cette situation a conduit le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche à s'interroger sur le rôle du recteur chargé du contrôle budgétaire (voir ci-dessus) et à mettre en place un dispositif d'alerte et de suivi afin d'accompagner les établissements concernés et d'identifier à l'avenir ceux qui pourraient se trouver confrontés au même type de difficultés.

Un « comité des pairs » composé de deux anciens présidents aux compétences reconnues en matière de gestion (dont un membre de l'IGAENR) a été institué dans un premier temps, avec l'accord de la CPU et celui des établissements eux-mêmes, pour expertiser la situation des universités en déficit et faire des préconisations à court et moyen terme. Ses travaux ont fait apparaître, au-delà des questions de régularisation comptable exigée des commissaires aux comptes dans le cadre de la certification, la nécessité pour les établissements de sécuriser leur gestion budgétaire, de contenir leurs dépenses et d'analyser le coût de leur activité de formation et de recherche afin de s'assurer de la soutenabilité financière de leur projet – ce dernier point revêtant une importance toute particulière dans le cadre de l'autonomie.

Identifier les risques : la mise en place d'un dispositif d'alerte sur la situation financière des établissements

Afin d'anticiper les difficultés et de détecter les risques financiers encourus par les universités, il est apparu nécessaire d'outiller les différents acteurs et de préciser leur rôle et leurs conditions d'intervention. L'IGAENR a ainsi participé au cours de l'été 2012, aux côtés de la DGESIP, de la DAF et des recteurs de sept académies, à un groupe de travail chargé d'élaborer un dispositif de suivi financier et d'alerte sur la situation des établissements d'enseignement supérieur. Un premier tableau de bord incluant les données des comptes financiers de 2011 remontés dans l'application COFISUP a été élaboré fin juillet et présenté aux recteurs à la rentrée, puis étendu à l'ensemble des établissements. L'IGAENR a également contribué à l'élaboration de la grille d'analyse permettant de vérifier la soutenabilité du projet d'établissement et participe au comité de pilotage du dispositif de suivi.

Celui-ci vise à :

- améliorer le suivi de la situation financière des établissements et à structurer le dialogue entre les recteurs et les établissements ; il précise le rôle et l'apport des différents acteurs chargés du suivi financier au niveau académique et national (recteurs, DRFIP, établissements, DGESIP, DAF) ;
- anticiper les difficultés et détecter les risques ;
- remédier aux situations susceptibles de mettre en péril l'équilibre économique de l'établissement, qu'elles se traduisent par un déficit d'exploitation simple ou par des difficultés structurelles ; dans ce cas, un plan de retour à l'équilibre de l'établissement doit être établi suivant une trajectoire appropriée et un dispositif d'accompagnement mis en place en fonction de l'ampleur des difficultés (établissement du budget par le recteur en concertation avec l'établissement ou intervention du comité des pairs et/ou de l'inspection générale).

Il repose sur un tableau de bord partagé entre le ministère, les recteurs et les établissements. Une vingtaine d'indicateurs permet de caractériser la situation financière de ces derniers de manière à la fois rétrospective (données issues des comptes financiers) et prospective (données extraites des documents budgétaires et de leurs annexes pluriannuelles). Elle offre une vision globale de leur situation financière et permet d'identifier leurs points de fragilité éventuels.

Sont observés avec une attention particulière :

- la qualité de la prévision budgétaire en recettes et en dépenses, liée notamment à :
- la variation en valeur et en pourcentage de la prévision budgétaire de l'année N par rapport à la prévision $N-1$ au budget modifié ; le montant inscrit au budget N doit être comparable au montant inscrit sur les exercices précédents. Une prévision initiale N inférieure à la prévision $N-1$ doit

conduire à s'interroger sur les raisons de cette variation (évolution des charges externes, des dotations aux amortissements, etc.) et le cas échéant sur la sincérité du budget primitif ;

- le niveau d'exécution des dépenses obligatoires au cours des années *N-1* et *N-2* : un taux d'exécution faible, inférieur à 90 %, ou supérieur à la prévision constitue un indicateur d'alerte, en particulier si la sous-estimation des dépenses obligatoires par rapport à l'exécution de l'année précédente entraîne un risque de déficit de la section de fonctionnement ;

- le montant reconductible de la subvention inscrit au budget (hors actions spécifiques et crédits de mise en sécurité), qui doit correspondre à celui notifié par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;

- la variation des ressources propres par rapport aux exercices précédents – leur diminution ou la surestimation de leur montant prévisionnel pouvant se traduire par une dépendance accrue de l'établissement vis-à-vis des subventions de l'État et des collectivités territoriales ou par un déficit de la section de fonctionnement ;

- l'équilibre du résultat net global, égal à la différence constatée entre les produits et les charges (d'exploitation, financières et exceptionnelles), dont la sincérité est étroitement liée à la qualité de la comptabilité ; lorsque le compte de résultat fait apparaître un déficit pendant deux années consécutives, le budget suivant est établi par le recteur et ne peut être modifié en cours d'exercice sans son accord préalable ;

- le niveau du fonds de roulement net global (FRNG), qui correspond à la différence entre les ressources stables (subventions d'investissement et capacité d'autofinancement) et les emplois durables ; il constitue l'épargne nette dégagée au cours des exercices successifs utilisée pour financer une partie des actifs circulants (investissements et emplois nets du cycle d'exploitation). Son montant ne devrait pas être inférieur à quinze jours de charges de fonctionnement décaissables. Son érosion régulière ou sa diminution soudaine constituent une alerte ;

- la situation de la trésorerie, qui doit permettre d'assurer en permanence l'équivalent de trente jours de dépenses de personnel, et dont la dégradation pourrait conduire l'établissement à ne plus être en mesure de répondre à ses obligations vis-à-vis des tiers ; le montant des créances constitue un point de vigilance tout particulier : l'enjeu est en effet de minimiser le besoin en fonds de roulement (BFR) pour financer le cycle d'exploitation (décalage entre les encaissements et les décaissements). Or, le montant du BFR dépend étroitement du volume des créances, dont le vieillissement accroît les risques de non-recouvrement et donc, à terme, de diminution du fonds de roulement ;

- la capacité d'autofinancement (CAF), qui mesure la capacité de l'établissement à dégager, à partir de son activité, les ressources nécessaires pour investir, augmenter le fonds de roulement et financer la croissance de l'activité ; une érosion de la CAF ou une CAF négative a pour conséquence de limiter la capacité d'investir (en ne consommant pas la totalité des subventions d'équipement) et/ou une diminution du fonds de roulement pour financer le cycle d'exploitation ;

– l'évolution de la masse salariale, qui constitue la charge principale des établissements et le principal facteur de risques avec l'investissement : plus que son augmentation, c'est son poids dans les ressources encaissables qui est significatif. Rapproché de celui des charges externes (qui comprennent notamment les dépenses de viabilisation), ce ratio doit constituer un point de vigilance. Plus il augmente, plus la structure des dépenses se rigidifie et moins l'établissement dispose de marges de manœuvre. Une masse salariale représentant plus de 82 % des ressources d'exploitation encaissables constitue un indicateur d'alerte.

Il convient, de façon plus générale, de s'assurer que :

- la variation de la masse salariale est bien financée par la variation de la subvention globale de fonctionnement notifiée par l'État hors mise en réserve, augmentée de la variation des ressources propres de l'établissement ;
- l'évolution des dépenses mensuelles de masse salariale, actualisée et corrigée, n'excède pas l'évolution de la masse salariale prévue ; en cas d'écart entre la masse salariale prévue et la masse salariale projetée, sur la base de la consommation des premiers mois de l'année N et du rythme de consommation de l'année $N-1$, il convient d'engager un dialogue avec l'établissement pour déterminer l'incidence de ce dépassement sur l'équilibre du budget global de fonctionnement.

De même, le ratio des rémunérations de personnels permanents et des heures complémentaires sur le total des rémunérations constitue un indicateur de rigidité des dépenses ; plus le premier est élevé et le second est bas, moins l'établissement dispose de marges de manœuvre – un volume important de personnels contractuels ou d'heures complémentaires permettant d'envisager plus aisément des mesures de réduction de la masse salariale.

Le tableau de bord comporte également des indicateurs relatifs au cycle d'exploitation (taux de couverture des dépenses, durée moyenne du crédit client et du crédit fournisseur, restes à recouvrer) et à l'investissement (financement structurel, taux de vétusté et de renouvellement du patrimoine, part de l'autofinancement dans l'investissement, etc.).

Du diagnostic partagé à la recherche d'un modèle de développement durable de l'activité de l'établissement : les audits d'accompagnement

Les établissements qui se trouvent en situation de fragilité financière et sont confrontés à la perspective d'un budget en déséquilibre sont parfois amenés à réduire leurs dépenses dans des délais très courts, sans disposer du temps ni des outils qui leur permettraient de déterminer quels reports

d'activité sont les plus conciliables avec leur bon fonctionnement et leurs orientations stratégiques.

C'est pour éviter qu'ils ne soient ainsi contraints ainsi de prendre des mesures d'urgence que le MESR s'est donné pour objectif de les aider à :

- comprendre l'évolution de leur situation financière en identifiant les causes de leurs difficultés et leur caractère ponctuel ou récurrent ;
- identifier les voies d'un retour à l'équilibre conciliable avec le développement de leur activité ;
- mettre en œuvre les actions nécessaires ;
- se consacrer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur projet stratégique.

Outre le tableau de bord évoqué plus haut, qui permet aux établissements de diagnostiquer leurs points de fragilité éventuels, il a mis en place un dispositif d'accompagnement fondé sur deux types d'audits, l'audit « flash » et l'audit approfondi, qui répondent à des situations et à des objectifs différents, mais participent de la même démarche d'accompagnement et font appel, à des degrés divers, aux mêmes outils : analyse budgétaire, cartographie des activités, analyse de la masse salariale (et des déterminants de son évolution), de l'équilibre économique des activités de formation et de recherche, de la politique menée en matière de gestion du patrimoine et d'investissement. Là où le premier vise avant tout à établir un diagnostic et à proposer, le cas échéant, des mesures d'urgence dans le cadre de la préparation du budget, le second développe une analyse plus globale du modèle économique et des orientations stratégiques de l'établissement. Ils sont ainsi complémentaires et peuvent se succéder rapidement si la situation l'exige et/ou si l'université le souhaite. L'objectif est en effet de mettre à la disposition des établissements un dispositif à la fois souple et adapté à leurs besoins. Si le terme « audit flash » est en principe réservé aux universités en situation de double déficit, rien n'empêche une université présentant un budget en équilibre de solliciter à titre préventif un diagnostic de sa situation financière ou un accompagnement dans la durée afin de s'assurer de la soutenabilité de son projet ou simplement de bénéficier d'un regard extérieur.

L'audit « flash »

L'audit « flash » est conduit par une équipe d'inspecteurs généraux et d'anciens présidents d'université spécialisés en gestion, en étroite collaboration avec la présidence et les responsables des services centraux de l'établissement, le recteur et son administration en charge du contrôle budgétaire de l'établissement et la direction régionale des finances publiques. Il vise principalement à :

- établir un diagnostic partagé des difficultés rencontrées par l'établissement en s'appuyant sur une analyse de l'évolution des ressources et des charges (en particulier de la masse salariale), de la qualité de la prévision, et sur l'identification des déterminants de la charge (la structure des emplois, les

contraintes réglementaires et la politique active en matière de ressources humaines, etc.);

– calibrer l'effort de redressement nécessaire en fonction de son incidence sur les activités de formation, de recherche et de soutien administratif et technique et proposer un calendrier de retour à l'équilibre réaliste.

La mission d'audit cherche en premier lieu à déterminer la part des facteurs techniques (retraitements consécutifs à l'intervention des commissaires aux comptes), conjoncturels (liés par exemple à des investissements réalisés sur ressources propres) et structurels (décalage entre les besoins de la recherche et ceux de la formation, dérive de la charge d'enseignement, patrimoine immobilier surdimensionné, etc.) dans la situation financière de l'établissement en prenant en compte son équilibre budgétaire global (compte de résultat et patrimoine). Elle analyse pour cela les exercices antérieurs (évolution du résultat d'exploitation et de la CAF, du besoin en fonds de roulement, des créances et des dettes, du fonds de roulement et de la trésorerie, observations du commissaire aux comptes sur la qualité comptable et le degré de sincérité des comptes), l'exécution budgétaire et le budget prévisionnel (évolution des dépenses et des recettes, qualité des prévisions budgétaires, décisions budgétaires modificatives, etc.). Elle examine également la procédure d'élaboration du budget et la nature du dialogue interne (niveaux et périmètre des discussions) afin d'apprécier la capacité de l'établissement à prendre dans un délai suffisamment court les décisions nécessaires au retour à l'équilibre budgétaire.

En matière de ressources humaines, l'audit « flash » analyse principalement, outre le nombre et la structure des emplois, l'évolution de la masse salariale globale (masse salariale État et masse salariale sur ressources propres, si possible à partir de la dernière année avant le passage au RCE). Il vérifie la soutenabilité de la dépense au regard des ressources de l'établissement – le rapport entre la masse salariale et les ressources décaissables étant susceptible de faire apparaître un éventuel déséquilibre structurel – puis la décompose en enseignants et BIATSS titulaires et non titulaires, vacataires administratifs et contractuels recherche. Pour les enseignants, les masses salariales correspondant aux heures complémentaires font l'objet d'une analyse spécifique en relation avec celle de l'évolution de la charge d'enseignement.

Une analyse fondée sur la méthode des écarts permet alors d'identifier le poids respectif des différents déterminants de la masse salariale : nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT), indice moyen, valeur du point, évolution des cotisations sociales, primes, afin de distinguer les évolutions résultant de décisions prises par l'établissement (recrutement, régime indemnitaire, etc.) de celles qui lui sont imposées. Enfin, la mission met en regard l'évolution de la charge d'enseignement et celle de la masse salariale dédiée à la fonction formation, ainsi que celles de l'activité contractuelle et de la rémunération des contractuels recherche. Pour les fonctions support et soutien, l'analyse se limite en revanche à la prise en compte des données globales de personnels affectées à ces deux fonctions ; une comparaison pour

la dernière année avec les « apports » évalués par le modèle SYMPA permet d'apprécier le niveau d'encadrement.

L'audit « flash » s'intéresse également à la formation à travers l'analyse globale de la charge d'enseignement et de sa mise en œuvre : statut des personnels enseignants, répartition entre les différentes formes pédagogiques (cours magistraux, travaux pratiques-travaux dirigés). L'analyse est réalisée globalement, par composantes et si possible par domaines de formation. Elle doit permettre d'apprécier et de comparer, dans le temps et entre champs de formation, l'importance de l'offre proposée aux étudiants et les conditions d'encadrement. Elle s'attache à apprécier les évolutions des heures complémentaires ; la prise en compte des données du système SYMPA permet de comparer les charges d'enseignements et les heures complémentaires constatées aux conditions de sous ou de surencadrement rencontrées par l'établissement.

Si la recherche y occupe une place plus restreinte, l'audit « flash » prend cependant en compte l'évolution respective des allocations budgétaires vers la formation et la recherche depuis le passage aux RCE, l'évolution des ressources propres liées à la recherche et le lien avec l'emploi contractuel, la contribution des ressources propres au financement des charges générales de l'établissement, l'incidence de l'évolution des contrats doctoraux et des surfaces recherche nouvellement mises en service, l'importance de la fonction soutien à la recherche par rapport à la dotation BIATSS recherche calculée par le modèle SYMPA, l'importance et les effets des éventuelles structures partenariales sur le financement des activités de recherche.

Les premiers audits « flash » font apparaître l'incidence de la mise aux normes en matière comptable (rattachement des charges et des produits à l'exercice en cours), de l'augmentation de la masse salariale voire, dans certains cas, des charges externes (liées, par exemple, à la prise en charge d'un nouveau bâtiment) et d'un suivi insuffisant des recettes, qui se traduit par un écart important entre prévision et réalisation.

L'audit approfondi

L'audit « flash », s'il conclut au caractère structurel des difficultés rencontrées par l'établissement, peut alors être suivi, avec l'accord de ce dernier, d'un audit approfondi destiné à :

- mesurer le déficit structurel et donc l'effort de redressement nécessaire ;
- analyser la gouvernance, le pilotage et le fonctionnement de l'établissement en identifiant, avec les acteurs responsables des différentes structures (composantes, départements pédagogiques ou de recherche, services), les choix sous-jacents, les facteurs de déséquilibre et les marges de manœuvre disponibles ;

– faire émerger des scénarios alternatifs de développement permettant un retour pérenne à l'équilibre économique en articulant projet d'établissement, évolution de l'offre de formation et de l'activité de recherche, amélioration du fonctionnement et des mécanismes internes d'allocation des moyens, afin de répartir au mieux les ressources mobilisables.

Après un premier travail d'actualisation des données budgétaires analysées dans l'audit « flash », l'audit approfondi développe une approche plus économique consistant à relier la situation financière de l'université à son activité (dans les domaines de la formation, de la recherche, des fonctions support et soutien), à sa gestion des ressources humaines et à sa politique en matière immobilière. La cartographie de l'activité par grands secteurs (voir ci-dessous) doit permettre à l'équipe dirigeante de s'interroger sur les équilibres implicites qui la sous-tendent et aux membres de la mission d'apprécier les pistes de redressement proposées ou de construire elle-même des scénarios susceptibles d'aider l'établissement dans sa réflexion sur les leviers et sur le calendrier d'un retour à l'équilibre.

Il s'agit notamment de mettre en regard l'activité elle-même, la structure de l'emploi et ses incidences sur la masse salariale (la nature et le nombre d'emplois vacants ou appelés à l'être à court et moyen termes permettant de déterminer les marges de manœuvre existantes). Cette analyse doit être globale, par domaines d'activités, composantes et domaines disciplinaires. Elle confronte les équilibres existants de la structure des emplois à la vision formulée par les équipes de direction de leurs activités : en qualité, en volume, en inflexions thématiques, etc. Afin de contribuer à nourrir un plan de retour à l'équilibre, l'analyse confronte des scénarios de redressement (formulés en matière de modification de la structure de l'emploi) avec les incidences envisagées sur l'activité.

Le volet budgétaire, comptable et financier de l'audit doit permettre d'évaluer l'effort nécessaire pour assurer le retour à l'équilibre financier et garantir les conditions d'un développement pérenne des activités de l'établissement. Il convient pour cela d'identifier précisément les causes du déficit. Ainsi l'établissement audité fin 2012 analysait-il la dégradation de sa situation financière comme étant liée au transfert de la masse salariale des personnels de l'État, dont il jugeait le montant insuffisant. L'examen détaillé des documents budgétaires a permis de faire apparaître des difficultés plus anciennes et résultant des décisions prises par l'établissement lui-même avant et après le passage aux RCE. La mission a ainsi pu établir, après avoir analysé les opérations de retraitement du compte de résultat effectuées à la demande des commissaires aux comptes, que :

- l'université connaissait des résultats d'exploitation erratiques depuis plusieurs années ;
- le bilan faisait ressortir une diminution des capitaux propres, avec un effondrement du fonds de roulement et une érosion plus modérée de la trésorerie (du fait d'un besoin en fonds de roulement négatif lié au volume

important de dettes, qui permet de financer le cycle d'exploitation, mais constitue néanmoins un facteur de risque) ;

- le budget initial 2012 et le budget modifié présentaient un déficit important (avec en particulier une augmentation des dépenses de fonctionnement), faisant ainsi courir à l'établissement le risque d'une nouvelle dégradation de son fonds de roulement ;
- la masse salariale avait fortement progressé depuis 2010, année précédant l'accession aux nouvelles compétences, du fait des recrutements effectués par l'établissement, des mesures de requalification et de l'augmentation des cotisations sociales, qui représente environ 65 % de la progression de la masse salariale des personnels titulaires ; elle s'établit désormais à 82,39 % du montant des produits d'exploitations encaissables, ce qui constitue un signal d'alerte ;
- l'université devait fournir des efforts importants pour équilibrer son compte de résultats, reconstituer son fonds de roulement et retrouver ainsi des marges de manœuvre en matière d'investissement. Si elle peut réduire dans l'immédiat ses charges de fonctionnement et geler tout ou partie des emplois vacants à la rentrée 2013, elle doit s'interroger à moyen terme sur le périmètre, la nature, l'organisation et le pilotage de son offre de formation. En effet, sa situation financière délicate ne s'explique pas seulement par l'absence de gestion prévisionnelle des emplois et de la masse salariale, ni par la difficulté à mesurer les conséquences de ses choix sur son équilibre économique ; elle est liée, de façon plus profonde, à l'absence de vision stratégique et de pilotage de l'offre, qui s'est progressivement élargie sans que sa pertinence et sa soutenabilité aient fait l'objet d'une réflexion suffisante.

En matière de formation, l'audit approfondi, contrairement à l'audit « flash », ne s'arrête pas aux composantes et aux domaines, mais s'intéresse aux diplômes, voire aux unités d'enseignement. L'analyse prend en compte à la fois des données relatives aux publics (à leurs diversités et hétérogénéité), aux taux de réussite et à l'insertion professionnelle. Elle porte sur le modèle pédagogique (formes pédagogiques, différenciation ou pas de l'offre, personnalisation des parcours) tel qu'il est défini par les acteurs de l'université en le confrontant aux contraintes économiques, aux enjeux d'attractivité et à ceux de la réussite des étudiants. Elle permet également d'apprécier la pertinence du volume de l'offre de formation par grands secteurs au regard des effectifs accueillis et du potentiel de recherche correspondant. Le nombre d'interlocuteurs est plus large que dans le cas de l'audit « flash » ; il inclut en particulier les directeurs de composantes.

La politique de formation et de recherche a une incidence élevée sur l'équilibre budgétaire d'un établissement, compte tenu des dépenses de personnels qui lui sont liées. Les universités faisant en général du développement de leur carte des formations et de leurs thématiques de recherche l'élément essentiel de leur attractivité, les équipes présidentielles ont souvent beaucoup de difficultés à faire admettre à leur communauté la nécessité d'évaluer la « soutenabilité » financière de ces activités. En effet, si certaines universités

ont compris que, compte tenu de la concurrence entre les établissements d'enseignement supérieur aux niveaux local, national et international, elles avaient intérêt à revoir leur paradigme de développement, beaucoup n'ont pas atteint ce degré de maturité.

L'objectif d'un audit approfondi des fonctions « formation » et « recherche » est donc double :

- aider les universités à mesurer l'incidence budgétaire de leurs choix stratégiques, explicites ou implicites ;
- leur proposer des leviers d'action pour rationaliser leur offre de formation et pour optimiser leur activité de recherche.

Il s'agit en un mot de permettre à l'établissement de mieux connaître – et donc de faire évoluer si nécessaire – son modèle de développement implicite : celui-ci repose-t-il sur des formations technologiques et professionnalisantes ou au contraire généralistes et académiques aux niveaux licence et master ? Quels sont les ressorts et les limites de son attractivité (évolution des effectifs, cohérence de l'offre avec le profil des étudiants) ? Quels sont ses taux d'encadrement (évolution du nombre d'étudiants par ETP enseignant et de son évolution, nombre d'enseignants en activité pour 1 000 étudiants, etc.), le nombre d'heures par étudiant (H/E), les taux de réussite (taux d'accès de la première année de licence en deuxième année de licence, taux de réussite en licence en trois ans, valeur ajoutée de l'université en L) corrélés aux taux d'encadrement et au H/E. Quel est enfin le profil de ses étudiants, en particulier la part de bacheliers technologiques et professionnels ?

La mission doit notamment analyser la façon dont se constitue la dépense en matière de formation et de recherche : choix stratégiques, organisation de l'activité, moyens mis en œuvre et déterminants de son évolution. Elle s'appuie pour cela sur les documents préparatoires au dernier contrat d'établissement (le projet qui l'a sous-tendu et l'auto-évaluation qui l'a précédé), sur les différents rapports d'évaluation de l'AERES (établissement, formations, unités de recherche) ainsi que les audits précédents de l'IGAENR (en particulier celui réalisé dans la perspective du passage aux RCE). Cette première approche est complétée par une lecture attentive des procès-verbaux des différents conseils (conseil d'administration, CEVU, conseil scientifique et conseils d'UFR) consacrés à la formation et à la recherche et par l'analyse de l'histoire de l'établissement, de sa structuration et de ses modalités de gouvernance (équilibre centre-composantes au niveau politique et administratif).

L'analyse des données chiffrées transmises par l'établissement et les entretiens menés avec ses responsables (équipe présidentielle, responsables des services centraux, directeurs de composantes) permettent d'apprécier les mesures que ce dernier met en œuvre pour maîtriser la charge d'enseignement et la cohérence de son action. La mission examine notamment :

- le contenu et le degré de précision des lettres de cadrage préalables au renouvellement de l'offre de formation (axes et degré de précision, intégration du coût des formations) ;
- l'évaluation ou non du coût des formations ;
- le rôle des conseils et autres instances en matière de régulation ou d'arbitrage (mise en place d'une procédure d'examen et de négociation des projets en amont) ;
- la position des composantes vis-à-vis de la politique de l'établissement ;
- l'utilisation pour les renouvellements de l'évaluation des enseignements (et pas seulement du cadre général de la formation) et des résultats des enquêtes sur l'insertion professionnelle ;
- la prise en compte de l'environnement régional, non seulement au niveau du PRES, mais aussi d'autres formations supérieures et des besoins de l'économie locale.

Dans le cas de l'université auditée en 2012, la mission a constaté un défaut de pilotage de l'offre de formation qui contribue au dérapage de la charge d'enseignement (et donc de la masse salariale) et ne favorise pas l'émergence d'une politique d'établissement : lettres de cadrage très générales, décisions prises au niveau des composantes, sans évaluation préalable du coût des projets ni arbitrages au niveau du CEVU et du CA, campagne d'emploi déconnectée du dialogue de gestion, reconduction des moyens des années antérieures, fonctionnement cloisonné, de type facultaire, absence de redéploiements entre les composantes, faible prise en compte de l'offre de formation des autres établissements membres du PRES, etc. Les difficultés de l'université s'expliquent ainsi en partie par le décalage entre l'évolution de l'offre, qui s'est progressivement élargie en s'écartant de sa vocation initiale, technologique et professionnalisante, et celle du public accueilli, dont les effectifs stagnent et qui compte une proportion croissante de bacheliers technologiques et professionnels. Le nombre d'étudiants accueillis dans certaines formations se situe ainsi en deçà d'un seuil critique, engendrant des coûts élevés ; les taux de réussite en licence apparaissent par ailleurs très inférieurs à la moyenne nationale, en dépit de taux d'encadrement et d'un nombre d'heures par étudiant (H/E) particulièrement favorables.

Une deuxième étape consiste à mesurer la cohérence entre la politique affichée par l'université pour rationaliser son offre de formation et la réalité de son fonctionnement. Il s'agit ici d'analyser :

- l'existence ou non de règles d'ouverture et de fermeture des enseignements (définition d'un seuil de nombre d'étudiants par formation ou par unité d'enseignement) et l'application effective de ces règles ;
- le degré de mutualisation des enseignements au sein des composantes et entre composantes (au niveau des maquettes et dans la réalité de l'organisation), la portée réelle des co-habilitations (enseignements communs ou pas) ;
- la politique d'emploi enseignant (part des redéploiements, existence ou non d'une réflexion sur l'adéquation entre le profil du potentiel enseignant

et les besoins de l'enseignement et de la recherche) et son articulation avec la construction budgétaire ;

- le suivi de la mise en œuvre des enseignements (élaboration des services prévisionnels des enseignants, modalités de recrutement des vacataires, existence de règles limitant le volume d'heures complémentaires par enseignant, utilisation d'une application permettant de suivre la chaîne d'organisation des enseignements, des maquettes jusqu'au paiement des heures complémentaires) ;

- l'utilisation d'indicateurs et d'outils d'aide à la décision et au pilotage (taux d'attractivité des formations, taux de réussite, valeur ajoutée ; comparaison inscrits pédagogiques/présents aux examens/reçus ; comparaison heures maquettées/heures effectuées, etc.) ;

- la place accordée à des modalités pédagogiques moins coûteuses (formation à distance, comptabilisation en heures de travaux dirigés des enseignements à faible effectif) ;

- la part de la formation continue et de l'apprentissage et ses règles de financement.

Il convient enfin de mesurer le coût global de l'offre de formation en mettant en regard l'évolution de la charge d'enseignement sur les trois dernières années avec celle du potentiel enseignant (approche globale et par composantes). Les données recueillies permettent de mesurer les évolutions de la charge théorique (heures maquettes) et de la charge réelle (heures effectuées), le nombre d'enseignants par catégorie (enseignants-chercheurs, personnels du second degré, contractuels, vacataires), le potentiel théorique par catégorie d'enseignants, le nombre d'heures dispensées par catégorie, le nombre d'étudiants et nombre d'heures par étudiants et le ratio « nombre d'enseignants non permanents » sur « nombre d'enseignants titulaires ».

L'analyse de ces données permet d'expliquer :

- l'augmentation éventuelle de la charge (évolution des maquettes, ouverture de nouvelles formations ou de nouveaux enseignements, augmentation significative du nombre d'étudiants obligeant à augmenter les nombres de groupes...)

- le dérapage du nombre d'heures effectuées par rapport au prévisionnel (recrutement de vacataires non régulé, ouverture d'enseignements non prévus, non-respect des mutualisations prévues, etc.) ;

- l'augmentation du potentiel enseignant à charge d'enseignement constante ou moindre (transformation d'emplois, augmentation du nombre de titulaires...)

Il convient également, dans l'hypothèse où l'université présente de nombreuses formations à faible effectif, de mettre en évidence leur coût marginal pour l'aider à procéder à d'éventuels arbitrages. L'audit mené fin 2012 a ainsi permis de constater que les formations accueillant moins de vingt étudiants représentaient 58,5 % du coût marginal des formations supporté par l'université (équivalant au coût total de la formation moins la masse salariale des titulaires, les droits d'inscription et la part correspondante de la dotation

du modèle SYMPA) pour seulement 20,5 % de la charge d'enseignement et 13,6 % de l'effectif étudiant¹.

Le seul moyen d'analyser précisément la façon dont se constitue la dépense est toutefois de mesurer le nombre d'inscrits pédagogiques et d'heures effectuées dans chaque unité d'enseignement – la mutualisation de certaines d'entre elles, en particulier en licence, ne permettant pas de calculer le H/E au niveau des parcours. L'examen de ces données pour la seule UFR de « lettres et sciences humaines » a permis de mettre en évidence à la fois l'effort de réduction des coûts déjà réalisé par l'université (avec 37,4 % d'unités mutualisées en licence et 23,5 % en master) et l'inadéquation entre la structure de l'offre (et donc la charge d'enseignement) et le nombre d'étudiants, qui se traduit par un nombre élevé d'unités à faible effectif (41,1 % des unités en licence accueillent moins de vingt et un étudiants et représentent le tiers de la charge d'enseignement ; 41,3 % des enseignements en master, correspondant à 39,4 % des heures effectuées, sont délivrés à moins de onze étudiants).

Cette approche, étendue à l'ensemble des composantes et croisée avec le nombre de groupes, le statut des intervenants (professeurs, maîtres de conférences, enseignants du second degré, contractuels, vacataires) ainsi que le type d'heures effectuées (statutaire ou contractuel) doit permettre à l'université de :

- calculer le coût des formations unité par unité, diplôme par diplôme, domaine par domaine ;
- le rapprocher du nombre d'étudiants concernés, des taux de réussite et des données relatives à l'insertion professionnelle ;
- apprécier son incidence sur l'équilibre économique de l'établissement et faire évoluer l'offre existante en prenant en considération le rapport coût/bénéfice de chaque formation.

Il est également intéressant d'évaluer la réalité et l'incidence financière des autres mesures que l'université a pu prendre : échanges de services entre composantes, développement des tronc communs entre différents parcours, création de diplômes pluridisciplinaires, pour éviter la multiplication des formations à faible effectif, enseignement délivré à des non-spécialistes, pour limiter les sous-services, etc.

Il s'agit ainsi de doter l'établissement d'un outil d'analyse, de discussion et d'aide à la décision qui lui permette à la fois de connaître avec précision sa situation actuelle, de mesurer les conséquences économiques de ses choix en matière de recrutement et d'organisation des enseignements et de nourrir sa réflexion stratégique à plus long terme. S'il n'appartient pas à la mission de définir les orientations qui doivent présider à l'évolution de l'offre, elle

1. Seules les heures d'enseignement en équivalent TD effectuées sous forme d'heures complémentaires et de vacations ont été prises en compte pour chaque étape d'un parcours de licence et d'une spécialité de DUT ou de master (aux barèmes respectifs de 40,91 euros/h et de 57,68 euros/h). L'écart avec les recettes liées à l'étudiant (droits d'inscription diminués des parts FSDIE et SCD et dotations Sympa) correspond au coût marginal de la formation, non couvert par la masse salariale ni par la dotation, et donc à la charge de l'établissement.

ne s'interdit cependant pas de proposer des pistes de réflexion portant aussi bien sur le pilotage de l'offre de formation que sur son périmètre et sa nature. Il pourra s'agir ainsi, selon les cas :

- d'identifier les marges de manœuvre dont dispose l'université pour renforcer son attractivité et/ou réduire sa charge d'enseignement en poursuivant l'effort de mutualisation, en s'interrogeant sur la pérennité de certaines formations à faible effectif (dans le cadre d'une approche qui ne soit pas strictement économique, mais qui prenne en compte le potentiel et les perspectives de développement de ces formations, la qualité de la recherche à laquelle elles sont adossées, leurs débouchés), ou encore en envisageant des redéploiements vers des formations qui répondent aux attentes des étudiants et des milieux professionnels ;
- d'intégrer l'évaluation des coûts à la réflexion sur l'évolution de l'offre ;
- de mieux articuler celle-ci avec le projet stratégique de l'établissement ;
- de rétablir le conseil d'administration et le CEVU dans leur rôle de filtre et d'arbitre des décisions en matière de formation ;
- de mettre en place une véritable politique des langues, adaptée aux besoins des étudiants et soutenable budgétairement ;
- d'augmenter les ressources propres (en développant la formation continue, en facturant les diplômes d'université au coût complet et en limitant les exonérations de droits d'inscription).

L'audit approfondi s'intéresse au périmètre élargi de la recherche : autres établissements partenaires et organismes de recherche. Il permet de mesurer les efforts relatifs consentis par les différentes tutelles des unités de recherche et leur incidence sur l'équilibre budgétaire de l'établissement (notamment en matière de personnels de soutien, de surfaces et de gestion des ressources propres). Les tableaux proposés (onglet tableaux) permettent de cartographier l'activité recherche par grands secteurs.

En matière de recherche comme de formation, l'analyse part de la cartographie de l'activité de l'établissement. Même si l'incidence financière de la recherche est moindre (entre un quart et un tiers des dépenses de fonctionnement, selon le profil de l'établissement) et si les analyses que peut réaliser l'IGAENR sont moins développées, il n'en reste pas moins possible de calculer un certain nombre d'indicateurs susceptibles d'aider l'établissement à s'interroger sur ses choix stratégiques et sur l'allocation interne de ses moyens. Plus encore que dans le domaine de la formation, l'analyse variera en fonction du profil de l'établissement, de l'organisation de la recherche et du nombre d'unités mixtes. Sont notamment observés :

- le nombre d'enseignants-chercheurs (comptabilisés pour un demi-équivalent temps plein – ETP), à affiner avec l'indication de la part des producteurs ;
- le nombre de contractuels recherche (attachés temporaires d'enseignement et de recherche [ATER] doctorants, chercheurs contractuels) ;
- les ETP de BIATSS titulaires d'une part et contractuels d'autre part, par catégorie (A, B, C), en ETP ;
- les ressources (subventions, ressources propres, surfaces).

L'analyse doit enfin permettre de vérifier si la part des ressources humaines que l'établissement consacre aux fonctions support, soutien et pilotage est bien proportionnée à la nature et au volume de ses activités.

À l'issue de chacun de ces audits, la mission propose à l'établissement un plan d'action portant sur l'outillage des processus de gestion, la poursuite de l'analyse dans une démarche d'autodiagnostic, la production de données permettant d'éclairer les décisions des conseils et la consolidation du professionnalisme budgétaire et comptable. Pour l'audit approfondi, il traite également de la mise en œuvre des choix stratégiques de l'université, de l'évolution des mécanismes internes d'allocation des ressources et de la gouvernance. Ce plan d'action, consigné dans le cadre du dialogue contractuel avec l'État, fait l'objet d'un suivi régulier par le MESR et par le recteur.

Les autres formes d'accompagnement

L'accompagnement s'est ensuite élargi à la préparation du contrat, à la mise œuvre d'outils méthodologiques et à la formation des équipes de direction.

L'accompagnement précontractuel

Dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de site, une démarche d'accompagnement peut également être engagée en amont du dialogue contractuel, en complément de l'action conduite par l'AERES, afin de retracer l'ensemble des moyens dont dispose l'établissement et de s'assurer de la soutenabilité de son projet.

La ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a ainsi souhaité que l'université de Lorraine, créée au 1^{er} janvier 2012, bénéficie d'une mission d'accompagnement précontractuel conduite par l'IGAENR, compte tenu du rôle central qu'elle est appelée à jouer dans le contrat de site quinquennal 2013-2017 et de la situation financière en 2010 et 2011 de trois des quatre établissements qui la composent – le premier compte financier de la nouvelle université de Lorraine devant être établi début 2013.

Le nouvel établissement compte 52 000 étudiants, 3 700 enseignants-chercheurs et enseignants et 3 000 personnels administratifs. Son budget est de 588 millions d'euros et il est organisé à travers huit « collegiums », dix pôles scientifiques regroupant quatre-vingt-deux unités de recherche. Il participe, au sein d'un groupement universitaire transfrontalier, à la création d'un espace d'enseignement supérieur et de recherche avec cinq autres universités (Liège, Luxembourg, Sarrebruck, Trèves et Kaiserslautern) qui propose vingt-deux formations transfrontalières.

La mission d'accompagnement s'est déroulée d'octobre 2012 à avril 2013 et a visé quatre objectifs :

- établir avec l'université et les services du rectorat un diagnostic partagé de la situation de l'établissement à partir des comptes financiers des quatre établissements fondateurs et du PRES;
- effectuer une projection de sa situation financière sur les exercices 2012 et 2013 afin de mesurer, en lien avec le projet d'établissement, la rigidité de son budget de fonctionnement, ses marges de manœuvre et sa capacité d'investissement;

- analyser son activité économique (formation, recherche) par grands secteurs («collegiums» et pôles scientifiques) afin de mettre en évidence l'importance relative du financement de chacun d'entre eux et de s'assurer de sa cohérence avec les orientations stratégiques de l'université;
- élargir cette cartographie à l'ensemble des moyens disponibles sur le site (notamment à travers les apports des organismes de recherche) afin de vérifier la cohérence globale de la démarche stratégique.

Elle a donné lieu à trois notes successives, qui ont structuré le travail mené conjointement par l'IGAENR et par l'université, et ont été réunies dans un rapport final remis à la ministre fin juin 2012 :

- la première présente un diagnostic financier de l'université de Lorraine à la veille de sa création ainsi qu'une estimation de ses résultats de l'exercice 2012 établis au 13 décembre 2012;
- la seconde affine les prévisions de réalisation budgétaires de l'exercice 2012, analyse la soutenabilité du budget 2013 et développe une étude des déterminants de l'évolution de la masse salariale de l'université;
- la troisième, enfin, propose une cartographie économique des activités de l'université de Lorraine qui intègre, en matière de recherche, les apports des EPST et des autres établissements d'enseignement supérieur partenaires de l'université. Cette approche particulièrement novatrice constitue le premier exemple d'analyse consolidée, tous opérateurs confondus, des moyens consacrés à l'activité de recherche sur un territoire donné.

La signature du contrat de site et les conditions d'un éventuel soutien de l'État à l'établissement ne sont pas conditionnées par les conclusions de la mission d'accompagnement pré contractuelle de l'IGAENR, mais relèvent des discussions à mener entre l'établissement et les directions concernées du MESR.

Élaboration d'outils méthodologiques et activité de formation

Le Guide méthodologique en vue de la réalisation d'une cartographie économique et d'une analyse stratégique des activités des universités

La présentation succincte de cet outil, dont l'élaboration a été engagée en 2012 et achevée en 2013, trouve toute sa place dans le présent rapport, dans la mesure où celui-ci s'inscrit dans le prolongement des activités d'accompagnement qui ont été développées par l'IGAENR durant cette année.

La montée en puissance de l'utilisation de la cartographie économique des activités des établissements d'enseignement supérieur s'inscrit dans le contexte post-RCE. En effet, l'acquisition des compétences et responsabilités élargies a permis aux universités de maîtriser progressivement un budget global incluant la masse salariale de leurs personnels et permettant de financer l'intégralité de leurs activités. La vision globale de leurs moyens les a conduites à travailler au renforcement du lien entre vision stratégique et allocation des moyens. Cependant, dans un contexte où les ressources publiques deviennent plus rares, certaines d'entre elles ont également pu se heurter à des difficultés financières. Ces difficultés, dont l'IGAENR et le comité des pairs ont établi le diagnostic à l'occasion des audits « flash » réalisés dans ces établissements, sont dues à trois causes principales :

- une maîtrise insuffisante des évolutions de la masse salariale, que cette dernière soit liée à des décisions de l'établissement ou à des causes externes ;
- une capacité d'autofinancement insuffisante au regard des niveaux d'investissement réalisés, qui génère une baisse rapide du fonds de roulement ;
- une répartition interne des ressources entre les activités de formation et de recherche qui ne permet pas de financer le coût des formations, lequel n'est, par ailleurs, pas toujours bien maîtrisé, voire connu.

Ces situations mettent également en évidence les difficultés que rencontrent les établissements pour outiller la construction d'un budget et de mécanismes d'allocation interne des moyens permettant de mettre en œuvre leurs orientations stratégiques.

C'est pourquoi l'IGAENR a élaboré un Guide méthodologique destiné à aider les établissements à construire une cartographie économique et à développer une analyse stratégique de leurs activités. Ce nouvel outil, achevé en juin 2013, est directement issu des observations réalisées au cours des audits conduits depuis septembre 2011. Il s'inscrit en outre dans le prolongement des travaux que l'inspection générale mène depuis plusieurs années et qui visent à mettre à disposition des établissements des outils d'auto-analyse dans différents domaines touchant à l'articulation entre orientations stratégiques et mécanismes d'allocation des moyens, entre organisation des activités et modèle économique. Parmi ces différents travaux, qui sont accessibles sur le site Internet du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, il convient de citer plus particulièrement :

- l'étude des mécanismes internes d'allocation des moyens dans les universités¹ ;
- l'audit du pilotage et de l'organisation de la fonction formation dans les universités² ;
- le Guide d'audit des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en vue de l'optimisation des fonctions de support (juillet 2010) ;
- le Guide méthodologique sur la modélisation financière du plan de développement des universités (juillet 2010).

1. Rapport n° 2012-041 avril 2012.

2. Rapport n° 2012-085 juillet 2012.

Ces différents outils et travaux sont également destinés à permettre aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche de mieux intégrer la dimension pluriannuelle dans la construction de leurs stratégies et l'allocation de leurs moyens.

Le Guide complète ce dispositif en mettant l'accent sur l'articulation entre organisation et financement des activités. La cartographie permet en effet :

- d'identifier les moyens (charges et ressources directes) consacrés par chaque établissement au financement de ses activités de formation et de recherche par grands champs disciplinaires et par pôles scientifiques. Elle met en évidence les moyens qui restent disponibles, une fois le financement d'équilibre des activités de formation et de recherche assuré, et qui constituent la capacité d'autofinancement sur laquelle les établissements peuvent asseoir leur politique d'investissement. Elle illustre ainsi le caractère stratégique de la capacité d'autofinancement dans le mécanisme de construction budgétaire et permet également de faire varier les différentes données économiques, de mesurer les effets de ces variations et de vérifier la soutenabilité économique de la politique de l'établissement ;
- de construire, dans un contexte où chaque établissement doit définir sa politique en cohérence et en interaction avec celle des autres établissements d'un même site, une analyse partagée des moyens disponibles pour chaque type d'activité et, s'agissant de la recherche, de consolider ces données avec celles de l'ensemble des partenaires de l'université, au premier rang desquels figurent les EPST ;
- de mieux articuler la construction du budget avec les orientations stratégiques de l'université ; à cet égard, l'IGAENR propose une grille d'analyse complémentaire qui permet d'identifier les principaux enjeux stratégiques et de relier ces derniers à la situation économique de l'établissement.

Dès lors qu'une université dispose d'une cartographie économique de ses activités qui met en évidence les financements alloués à chacune de ses activités et à chacun de ses grands champs disciplinaires, elle est en mesure :

- d'enrichir le dialogue de gestion avec ses composantes ;
- d'élaborer (ou de faire évoluer) son projet stratégique à partir d'une connaissance précise de sa situation économique et d'une évaluation pluriannuelle de sa capacité d'autofinancement ;
- d'articuler une vision de moyen terme, dont relèvent la démarche stratégique et la procédure contractuelle, avec des échéances de court terme liées à des enjeux plus opérationnels de cadrage budgétaire et de conduite de projets.

L'inspection générale a déjà indiqué dans des rapports antérieurs l'importance du cadrage budgétaire et du dialogue de gestion dans la procédure d'allocation des moyens au sein des établissements. Elle souligne, avec la cartographie économique des activités, la nécessité d'inscrire ces décisions opérationnelles dans la durée pour décliner les orientations stratégiques de l'établissement. C'est pourquoi le Guide propose, à partir de la cartographie,

une analyse des déterminants du modèle stratégique d'un établissement d'enseignement supérieur.

Construire, dans le prolongement des audits, un modèle d'analyse des coûts à destination du ministère et des établissements

Dans le cadre de la réforme du système d'allocation des moyens, L'IGAENR a été mandatée pour réaliser un travail de synthèse et de retraitement transversal des données financières et d'activité. Ces données ont été recueillies au cours des audits et de la mission d'accompagnement pré-contractuel, qui ont donné lieu à des cartographies destinées à établir le lien entre l'activité de formation et de recherche des établissements concernés et leurs mécanismes internes d'allocation des moyens. Le traitement des coûts est un traitement dérivé de type macro-analytique permettant de faire émerger une typologie des coûts associés.

Les membres de la mission ont constitué un échantillon composé de cinq universités et d'une école d'ingénieurs : deux universités pluridisciplinaires avec santé de grande taille et présentant une importante activité de recherche, deux universités pluridisciplinaires sans santé de taille intermédiaire, une université pluridisciplinaire sans santé de taille intermédiaire avec forte présence du secteur ingénierie et une école d'ingénieurs de grande taille.

Les données financières sont issues de l'exécution budgétaire et recouvrent les charges d'exploitation : rémunérations et fonctionnement (hors dotations aux amortissements). Elles sont observées préalablement par composantes, par unités de recherche (charges directes) et sur l'établissement (charges indirectes)¹. Les coûts exécutés sont couverts marginalement par des ressources propres de façon variable selon les domaines et les universités. Les données financières « recherche » portent sur le seul périmètre budgétaire de l'université (hors apport des organismes de recherche). Des indicateurs d'activité complètent les données financières : nombre d'étudiants, d'enseignants-chercheurs, d'heures d'enseignement, nombre d'enseignants dans les unités de recherche.

Un retraitement des données financières et des indicateurs a permis de passer d'une vision organique par composante à une vision par grands domaines disciplinaires – « droit, économie, gestion » (DEG), « sciences et techniques » (STS), « sciences humaines et sociales » (SHS), IUT et école d'ingénieurs – et par niveau de formation (licence et master). L'écart de coût moyen à l'étudiant entre les domaines « droit, économie, gestion » et « sciences et techniques » est ainsi de 4 043 euros. 350 euros s'expliquent par le taux

1. Les données et les indicateurs du domaine « santé » ont été écartés (difficulté à mesurer la charge d'enseignement et la part entre formation et recherche, forme pédagogique différente).

de couverture sur poste et 2 484 euros par la différence de H/E, qui résulte elle-même de la combinaison de trois variables : la charge d'enseignement « standard », la taille des groupes et la diversité des parcours, la variété enfin des formes pédagogiques. Le résiduel s'explique par la fonction soutien et par les dépenses pédagogiques :

- les sciences expérimentales sont organisées selon des modes pédagogiques proposant à l'étudiant un nombre élevé d'heures d'enseignement, une structure pédagogique assez diversifiée, dont une part importante de travaux en laboratoire et en petit groupe ;
- les disciplines tertiaires offrent moins d'heures d'enseignement par étudiant et ces dernières sont dispensées avec des groupes plus importants ;
- au sein des disciplines tertiaires enfin, il y a une opposition entre les SHS à taux de couverture sur poste assez élevé et DEG à faible taux d'encadrement. Ces différences ont une part de justification pédagogique, mais reproduisent aussi pour partie les allocations « historiques » de moyens.

Cette première analyse met en lumière les déterminants des coûts de formation ; elle permet de distinguer :

- un modèle reposant sur un nombre élevé d'heures d'enseignement d'un modèle offrant un volume d'heures de cours plus réduit et faisant une plus large part au travail personnel de l'étudiant ;
- un modèle privilégiant les cours magistraux d'un modèle proposant des formes pédagogiques variées (petits groupes, pédagogie par projet...) ;
- un modèle offrant des taux élevés de couverture sur poste d'un modèle dans lequel une part importante des enseignements est prise en charge par des vacataires.

Il s'agit, à terme, de mettre à la disposition du ministère et des établissements (ou des sites universitaires) un modèle de connaissance des coûts destiné à :

- éclairer les choix du ministère (notamment en matière d'allocation des moyens) ;
- mettre à disposition des établissements des éléments de comparaison en matière de coûts, qui soient utiles pour situer leur niveau d'efficience ;
- rendre compte aux parties prenantes (Parlement, Cour des comptes...) ;
- répondre à des appels à projet de recherche dans le cadre de l'Union européenne ;
- définir les coûts cibles en lien avec les évolutions pédagogiques (MOOC, tarification des prestations de formation continue...) ;
- envisager de nouvelles organisations (fonctions formation et recherche mais aussi fonctions support et soutien) en favorisant l'optimisation des coûts.

Proposer des formations-actions aux responsables de terrain

Outre la mise à disposition de guides et d'outils méthodologiques, l'accompagnement des établissements peut prendre la forme de séquences

de formation à l'intention de leurs responsables et de leurs cadres administratifs. L'IGAENR a ainsi conçu, en partenariat avec la DGEIP et l'École supérieure de l'Éducation nationale (Esen), une formation-action intitulée « Développement des activités et équilibre économique des universités », qui vise à permettre aux équipes de quatre universités¹ et à leur interlocuteur au rectorat (le contrôleur budgétaire) de comprendre et de s'approprier les mécanismes et les principes entrant en jeu dans l'équilibre économique d'un établissement. Conduite par trois inspecteurs généraux et faisant alterner présentiel et formation à distance, elle revêt une dimension à la fois théorique et pratique (constitution d'équipes projets, étude de cas, etc.) et met l'accent sur ce qui apparaît comme le principal enjeu de l'autonomie pour les universités : la capacité à relier les grands domaines d'activité, les décisions budgétaires et les conséquences économiques qui en résultent. Elle doit notamment permettre aux participants de :

- conforter leur maîtrise des techniques budgétaire et comptable : notions générales (emplois et ressources, comptabilité en droits constatés, résultat net, capacité d'autofinancement, amortissements, articulation du compte de résultat et du bilan, fonds de roulement et besoin en fonds de roulement, trésorerie), éléments permettant d'apprécier l'équilibre financier des établissements (indicateurs d'alerte, indicateurs financiers structurels, analyse des facteurs de variation de la masse salariale et des principaux indicateurs de l'offre de formation), incidence de la mise aux normes en matière de qualité comptable ;
- être en capacité de passer du diagnostic financier à l'analyse économique (en dressant notamment une cartographie des activités) : structure des ressources et des coûts, incidence à moyen et long terme des différents scénarios d'évolution des principales activités (formation, recherche, fonctions support et soutien) et de la part des différents domaines scientifiques sur les grands équilibres de l'établissement ;
- rechercher un pilotage intégré des différents secteurs d'activité qui soit à la fois soutenable économiquement et respectueux des choix stratégiques de l'établissement.

Ce type de formation a vocation à être étendu à d'autres universités, en fonction de leurs besoins. Il s'appuie sur l'expertise développée au cours des différents types d'audit et permet de les enrichir en retour grâce aux questions et aux observations des personnels des établissements et des rectorats concernés. Il participe ainsi pleinement de la mission d'accompagnement de l'IGAENR, au même titre que les audits ou que la diffusion d'outils méthodologiques de plus en plus complexes et, peut-on l'espérer, de plus en plus performants au service du pilotage des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

1. Vice-président chargé des moyens, directeur général des services, responsable des affaires financières, directeur des ressources humaines, etc.

Conclusion

Il a beaucoup été question dans cette seconde partie de la démarche d'accompagnement, qui s'est effectivement développée au cours des cinq dernières années, au fur et à mesure que l'IGAENR approfondissait à la fois sa connaissance des établissements et sa capacité à identifier aussi bien l'origine de leurs difficultés que les marges de manœuvre dont ils disposent. Cette évolution va de pair avec le renforcement de l'autonomie des opérateurs de l'État, qui oblige ce dernier à repenser ses missions et ses modes d'intervention. Il s'agit moins désormais de contrôler la mise en œuvre de procédures normées ou l'application d'une politique définie au niveau national que d'aider les établissements à tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités qui leur sont offertes, à maîtriser leurs grands équilibres budgétaires et à définir leurs propres orientations stratégiques en fonction des moyens dont ils disposent et de l'évolution de leur environnement local, national et international.

Pour autant, cet accompagnement demeure étroitement lié à la mission principale de l'IGAENR, qui est avant tout une mission d'évaluation. Il ne s'agit en conséquence ni de jouer un rôle d'animation ni d'imposer aux établissements quelque décision que ce soit – auquel cas l'IGAENR serait à la fois juge et partie et risquerait du même coup de perdre une partie de sa crédibilité en matière d'évaluation. Elle ne saurait en conséquence se substituer aux opérateurs autonomes ni s'impliquer dans leur gestion – *a fortiori* leur dicter leur politique. Les audits ont seulement pour objectif de les aider à analyser leur situation de la façon la plus objective possible et de leur proposer des pistes de retour à l'équilibre ou de développement pérenne de leur activité. Il appartient ensuite à l'établissement de définir lui-même un plan d'action et de le faire approuver par ses instances. Seuls les audits de passage aux RCE font exception à cette règle, mais l'objectif, on l'a vu, était alors beaucoup plus restreint puisqu'il s'agissait de vérifier que l'établissement satisfaisait à un ensemble de critères considérés comme indispensables à la maîtrise d'un budget global intégrant l'ensemble de la masse salariale. On voit bien la distance parcourue depuis lors et l'évolution progressive d'une activité qui participe encore en partie du contrôle vers un type d'accompagnement à la fois plus large, dans la mesure où il prend en compte l'ensemble des activités de l'établissement, et plus ouvert, puisqu'il ne préjuge pas des réponses apportées par ce dernier.

En un mot, l'accompagnement, tel que le pratique aujourd'hui l'IGAENR, apparaît comme le prolongement de sa mission d'évaluation dans le nouveau contexte créé par le renforcement de l'autonomie des

universités. Il ne participe à ce titre ni du contrôle ni de la cogestion, mais bien d'une activité d'audit et de conseil. Il consiste à évaluer, à proposer des outils d'analyse et des scénarios d'évolution – à charge pour l'établissement de retenir ceux qu'il juge cohérents avec son projet. Ce faisant, L'IGAENR évolue en même temps que les enjeux auxquels sont confrontés les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, tout en restant fidèle à sa mission et dans le respect des règles qui s'imposent à toute inspection générale.

Liste des principaux sigles utilisés

2CA-SH	certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap
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
AMF	Association des maires de France
AMUE	Agence de mutualisation des universités et établissements
ANDEV	Association nationale des directeurs de l'éducation des villes
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ANR	Agence nationale de la recherche
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APB	admission post-bac
APE	allocations pour perte d'emploi
APIE	Agence du patrimoine immatériel de l'État
APLCPGE	Association des proviseurs ayant des CPGE
ASH	adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés
ATP	assistant au travail personnel
ATS	adaptation techniciens supérieurs
ATSEM	agent territorial spécialisé des écoles maternelles
AVP	audit à visée participative
AVS	auxiliaire de vie scolaire
B2i	brevet informatique et Internet
BAFA	brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAIP	bureau d'aide à l'insertion professionnelle
BCD	bibliothèque centre de documentation
BCS	boursiers sur critères sociaux
BEA	base élèves académique
BEL	banque d'épreuves littéraires
BEP	brevet d'études professionnelles

BGB	biochimie génie biologique
BIATSS	bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé
BIEP	bourse interministérielle de l'emploi public
BOEN	<i>Bulletin officiel de l'Éducation nationale</i>
BSEDS	bilan de santé – évaluation du développement pour la scolarité
BTS	brevet de technicien supérieur
C2I	certificat informatique et Internet
CAFIPEMF	certificat d'aptitude aux fonctions instituteur ou professeur d'école maître formateur
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
CARDIE	conseiller académique en recherche-développement, innovation et expérimentation
CAREP	Centre académique de ressources pour l'éducation prioritaire
CASNAV	Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage
CCF	contrôle en cours de formation
CCNE	Comité consultatif national d'éthique
CCSTI	Centre de culture scientifique, technique et industrielle
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDDP	Centre départemental de documentation pédagogique
CDEFI	Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs
CDI	centre de documentation et d'information
CE	cours élémentaire
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CECRL	cadre européen commun de référence pour les langues
CEL	contrat éducatif local
CEMAGREF	Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement (anciennement : Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts)
CÉRÈQ	Centre d'étude et de recherche sur les qualifications

CEVU	Conseil des études et de la vie universitaire
CFA	centre de formation d'apprentis
CFC	Centre français d'exploitation du droit de copie
CFG	certificat de formation générale
CGA	Contrôle général des armées
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CGIET	Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
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
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIT	Création et innovation technologiques
CLAIR	collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
CLAS	contrat local d'accompagnement à la scolarité
CLES	certificat de langues de l'enseignement supérieur
CLIS	classe pour l'inclusion scolaire
CM	cours moyen
CNCPH	Conseil national consultatif des personnes handicapées
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNDP	Commission nationale du débat public
CNSHN	Commission nationale du sport de haut niveau
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNU	Conseil national des universités
COP	conseiller d'orientation – psychologue
CP	cours préparatoire
CPC	conseiller pédagogique de circonscription
CPD	conseiller pédagogique départemental
CPE	conseiller principal d'éducation
CPER	contrat de projets État-région

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
CRPE	concours de recrutement des professeurs des écoles
CSAIO	chef du service académique de l'information et de l'orientation
CT	contrôle terminal
CTP	comité technique paritaire
CTRS	Centre thématique de recherche et de soins
CUCS	contrats urbains de cohésion sociale
DAEU	diplôme d'accès à l'enseignement universitaire
DAF	direction des affaires financières
DAFPE	délégué académique à la formation des personnels d'éducation
DAP	direction de l'administration pénitentiaire
DASEN	directeur académique des services de l'Éducation nationale
DBM	décisions budgétaires modificatives
DDASS	direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDEC	directions diocésaines de l'enseignement catholique
DDEEAS	diplôme de directeur d'établissement d'enseignement adapté et spécialisé
DELFB	diplôme d'études en langue française
DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DES	diplôme (médical) d'études spécialisées
DGES	direction générale de l'enseignement supérieur
DGESCO	direction générale de l'enseignement scolaire
DGESIP	direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DGME	direction générale de la modernisation de l'État
DGRH	direction générale des ressources humaines
DGRI	direction générale de la recherche et de l'innovation
DGESIP	direction générale de l'enseignement supérieur et de 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
DRAC	direction régionale des affaires culturelles
DREES	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSI	développement de systèmes d'information
ECJS	enseignement commun d'éducation civique, juridique et sociale
ECLAIR	écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
ECT	(classe préparatoire) économique et commerciale option technologique
ECTS	<i>European Credit Transfert System</i>
EHESS	École des hautes études en sciences sociales
EIST	enseignement intégré de science et technologie
ENR	École numérique rurale
ENS	École normale supérieure
ENT	espace numérique de travail
EPA	établissement public administratif
EPCS	établissement public de coopération scientifique
EPIDE	établissement public d'insertion de la défense
EPLE	établissement public local d'enseignement
EPM	établissement pour mineurs
EPPE	éducation et protection de la petite enfance
EPS	éducation physique et sportive
EPST	établissement public à caractère scientifique et technologique
ERS	établissement de réinsertion scolaire
ESAT	établissement et service d'aide par le travail
ESEN	École supérieure de l'Éducation nationale

ESS	équipes de suivi de la scolarisation
ESMS	établissement de santé ou médico-social
ETAPS	éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives
ETP	équivalent temps plein
EVS	emplois vie scolaire
FAR	formateurs associés référents
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
FSMP	Fondation pour les sciences mathématiques de Paris
GIP	groupement d'intérêt public
GRETA	groupement d'établissements
GRH	gestion des ressources humaines
GS	grande section/section des grands
GVT	glissement vieillesse technicité
H/E	heures d'enseignement allouées par élève
HCE	Haut Conseil de l'éducation
HPST	Hôpital-Patient-Santé-Territoire
HS	heure(s) supplémentaire(s)
HSA	heure(s) supplémentaire(s) année
HSE	heure(s) supplémentaire(s) effective(s)
IEP	Institut d'études politiques
IA	Inspection académique
IA-DSDEN	inspecteur d'académie-directeur des services départementaux de l'Éducation nationale
IA-IPR	inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional
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-CCPD	inspecteur de l'Éducation nationale, chargé d'une circonscription du premier degré
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
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
IFTS	indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires
IGA	inspection générale de l'administration
IGAC	inspection générale des affaires culturelles
IGAENR	inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche
IGAS	inspection générale des affaires sociales
IGEN	inspection générale de l'Éducation nationale
IGF	inspection générale des finances
IGJS	inspection générale de la jeunesse et des sports
IHEST	Institut des hautes études pour la science et la technologie
IHU	Instituts hospitaliers universitaires
INA	Institut national de l'audiovisuel
INETOP	Institut national d'étude du travail et d'orientation professionnelle
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INRIA	Institut national de recherche en informatique et en automatique
INRP	Institut national de recherche pédagogique
INSA	Institut national des sciences appliquées
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IR	collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRE	internat de réussite éducative
IRT	Institut de recherche technologique
ISMAPP	Institut supérieur du management public et politique
ISOE	indemnité de suivi et d'orientation des élèves
IUFM	institut universitaire de formation des maîtres
IUT	institut universitaire de technologie
JAPD	journée d'appel de préparation à la défense

JO	<i>Journal officiel</i>
LCPC	Laboratoire central des Ponts et Chaussées (aujourd'hui fusionné avec l'INRETS pour constituer l'IFSTTAR)
LEGT	lycée d'enseignement général et technologique
LMD	Licence master doctorat
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
LP	lycée professionnel
LRU	loi relative aux libertés et responsabilités des universités
LS	littérature et société
LV	langues vivantes
MC4	mentions complémentaires de niveau IV
MC5	mentions complémentaires de niveau V
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MEN	ministère de l'Éducation nationale
MGI ou MGIEN	mission générale d'insertion (de l'Éducation nationale)
Mission DGFP	mission nationale d'audit de la direction générale des finances publiques
MPS	méthodes et pratiques scientifiques
MS	moyenne section/section des moyens
NBI	nouvelle bonification indiciaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
ORS	obligation réglementaire de service
OST	Observatoire des sciences et des techniques
PAF	plan académique de formation
PAP	projet annuel de performance (Lolf)
PCS	professions et catégories socioprofessionnelles
PDF	plans départementaux de formation
PDMF	parcours de découverte des métiers et des formations
PES	parcours de l'excellence sportive

PEMF	professeurs des écoles maîtres formateurs
PFMP	périodes de formation en milieu professionnel
PIAD	pôle interacadémique d'aide à la décision
PIP	parcours individuel de professionnalisation
PJJ	protection judiciaire de la jeunesse
PMI	protection maternelle et infantile
PNP	programme national de pilotage
PPE	projet personnel de l'étudiant
PPP	projet professionnel personnel
PPRE	programme personnalisé de réussite éducative
PPS	projet personnalisé de scolarisation
PRE	projet de réussite éducative
PRES	pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PRL	plan pour la réussite en licence
PTA	programme de travail académique
PTR	prestation technologique réseau
RAR	réseaux ambition-réussite
RASED	réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
RAT	rapport d'atelier territorial
RCE	responsabilités et compétences élargies (loi relative aux libertés et responsabilités des universités)
RDT	réseau de développement technologique
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
RRS	réseau de réussite scolaire
RTRA	réseau thématique de recherche avancée
SATT	sociétés d'accélération du transfert de technologie
SCD	service commun de la documentation
SCÉRÉN	services culture, éditions, ressources pour l'Éducation nationale
SEGPA	section d'enseignement général et professionnel adapté
SES	sciences économiques et sociales
SI	sciences de l'ingénieur
SIEC	service interacadémique des examens et concours
SIRH	systèmes d'information « ressources humaines »

SSS	section sportive scolaire
ST2S	sciences et technologies de la santé et du social
STL	sciences et techniques de laboratoire
STS	section de technicien supérieur
SVT	sciences de la vie et de la terre
TGPE	tableau général des propriétés de l'État
TICE	technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement
TIC-MNT	technologies de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies
TOS	technicien ouvrier et de service
TPE	travaux personnels encadrés
TPS	toute petite section/section des tout petits
TRIPE	titulaires remplaçants, instituteurs et professeurs des écoles
TSI	technologie et sciences industrielles
TZR	titulaire sur zone de remplacement
UFR	unité de formation et de recherche
Ugsel	Union générale sportive de l'enseignement libre
UIMM	Union des industries et métiers de la métallurgie
ULIS	unités localisées d'inclusion scolaire
UMR	unité mixte de recherche
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNSS	Union nationale du sport scolaire
UPI	unité pédagogique d'intégration
UPR	unité pédagogique régionale
USEP	Union sportive de l'enseignement du premier degré
ZEP	zone d'éducation prioritaire
ZIL	zone d'intervention locale
ZUS	zone urbaine sensible