

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Rapport annuel des Inspections générales 2013

■ **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

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2014
ISBN : 978-2-11-009813-9

« 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

Les fondamentaux de l'école	13
--	-----------

CHAPITRE 1

Des enjeux organisationnels	15
--	-----------

L'organisation académique	15
– Des effets sur le fonctionnement et le pilotage des académies	16
– Des questions essentielles pour le pilotage pédagogique	22
– Conclusion	27
– Préconisations	28
La réforme du lycée d'enseignement général et technologique	28
– Les premiers effets produits par la réforme	28
– Le pilotage de la réforme : entre volontarisme et contraintes	35
– Conclusion	40

CHAPITRE 2

Les acteurs de l'éducation	41
---	-----------

Un difficile recrutement des enseignants	41
– Les constats	42
– Les raisons de la désaffection des étudiants pour la carrière enseignante	43
– Une comparaison internationale	50
– Propositions d'évolution	55
– Préconisations	64
Le renforcement de l'attractivité des fonctions d'encadrement	65
– Un contexte interministériel en mutation	65
– Une attractivité fortement différenciée	69
– La mobilité, inexistante ou mal accompagnée	73
– Des marges de progrès	77
– Préconisations	80
L'école supérieure de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	81
– Une école en recherche de stabilité	81
– Des atouts incontestables	83
– Le fonctionnement de l'ESEN	85
– Les formations pour l'enseignement supérieur	88
– Des marges de progrès	91
– Préconisations	92

CHAPITRE 3

L'école face à ses normes	93
La question de l'évaluation	93
La notation et l'évaluation des élèves.....	93
– Les pratiques d'évaluation à l'école primaire	94
– Au collège, des pratiques innovantes	99
– Quelques pratiques d'évaluation à l'étranger	104
– Conclusion	107
– Préconisations	108
L'évaluation des enseignants.....	108
– État des lieux	108
– Fondements et comparaisons	114
– Perspectives d'évolution.....	118
– Préconisations	120
L'évaluation de la qualité des enseignements	120
– Un nouvel objet	121
– Enseignements et pratiques pédagogiques	124
– Qualité des enseignements et pilotage pédagogique	127
– Conclusion	130
La question des contenus	132
La réforme de l'école primaire et ses programmes	132
– L'enseignement du français	133
– L'enseignement des langues vivantes.....	140
– Préconisations	142
– L'enseignement des mathématiques	143
– L'enseignement des sciences et de la technologie	146
– Les usages du numérique à l'école élémentaire	148
– L'enseignement de la culture humaniste et de l'instruction civique et morale	149
– L'enseignement de l'éducation physique et sportive.....	151
– Conclusion	152
– Préconisations	152
Les expérimentations pédagogiques.....	153
– Les contextes institutionnels	153
– Les modes d'organisation	157
– Les freins et les conditions de la réussite	165
– Conclusion	168
– Préconisations	170

CHAPITRE 4

Les voies de l'égalité	171
Des dispositifs à améliorer	171
Les conséquences des mesures d'assouplissement de la carte scolaire	171
– L'assouplissement de la carte scolaire	171
– Un fonctionnement demeuré traditionnel	175
– Une politique nationale aux résultats limités	178
– Préconisations	181
Internats d'excellence et réussite éducative	182
– La situation des internats d'excellence au printemps 2013	182
– L'enveloppe d'investissement : un difficile redéploiement	185
– Les mesures d'accompagnement des internats d'excellence	187

– Mise en perspective : l'internat, d'hier à aujourd'hui	189
– Conclusion	192
– Préconisations	192
– Éléments de suivi	192
Créer une culture de l'égalité.....	194
L'égalité entre filles et garçons dans les écoles et les établissements	194
– La mixité de l'école : une conquête inachevée.....	195
– Une action pour l'égalité engagée depuis 30 ans : des progrès limités	199
– Dans les académies : une mobilisation inégale, une organisation cloisonnée, un manque de relais	204
– Conclusion	209
– Préconisations	210
Agir contre le décrochage scolaire : alliance éducative et approche pédagogique repensée.....	211
– Mesure du phénomène de décrochage	211
– Agir dès à présent pour les décrocheurs.....	215
– Prévenir le décrochage : engager le système dans une démarche globale	220
– Conclusion	225
– Préconisations	226
 DEUXIÈME PARTIE 	
Enseignement supérieur et recherche.....	227
 CHAPITRE 1 	
Le renforcement des liens entre les parcours de formation	233
Le continuum lycées-universités.....	233
Les expériences de rapprochement et d'articulation des formations de premier cycle du supérieur entre lycées et universités	234
– Une pluralité d'attentes et d'acteurs	234
– Des dispositifs d'immersion aux formes diverses.....	234
– Des cursus parallèles « université-classe préparatoire de lycée »	235
– Les licences professionnelles : une passerelle efficace entre lycées et universités	236
– Quatre facteurs d'optimisation : la formalisation, l'évaluation et la mutualisation des dispositifs ainsi que le recours au numérique	236
Les places vacantes dans les formations sélectives postbaccalauréat	237
– Des fluctuations selon les filières	237
– Des disparités académiques	238
– Des modalités de recrutement hétérogènes	239
– Un nécessaire développement des politiques académiques.....	240
– Les sorties en cours de formation.....	240
– Conclusion	241
– Préconisations	242
Les formations paramédicales : bilan et poursuite du processus d'intégration dans le dispositif LMD	243
La « réingénierie » de la formation infirmière : un processus en évolution	243
– De nouveaux modes d'organisation des formations	244
– La complexité des modes de gouvernance	245

Le statut des étudiants : des ajustements indispensables	246
Vers une « universitarisation » de l'ensemble des parcours : freins et préalables	247
– Une hétérogénéité de situations	247
– La conception de l'offre de formation et les poursuites d'études	248
– Conclusion	249
– Préconisations	249

CHAPITRE 2

L'évaluation des politiques de soutien à la vie étudiante 251

La vie étudiante : une politique à définir, dont le pilotage gagnerait à être davantage coordonné 251

Les rythmes universitaires et le travail salarié des étudiants : deux problématiques à vocation transversale	253
Quatre enjeux pour la vie étudiante	254
– Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants	254
– La restauration universitaire et la qualité alimentaire	255
– La santé des étudiants	256
– La vie de campus	259

CHAPITRE 3

De nouveaux modes d'exercice de l'action publique 261

Évolution de statuts et évaluation des opérateurs 261

La question de l'évolution des statuts des établissements d'enseignement supérieur de la ville de Paris	261
– Une situation contrastée en fonction du profil des établissements	262
– Des aménagements à rechercher dans le cadre du statut actuel pour les écoles d'ingénieurs	264
– Des évolutions plus marquées pour les écoles d'arts appliqués	265
La situation de l'Institut de recherche pour le développement	265
– Les atouts et les marges de progrès de l'IRD	266
– Le positionnement de l'AIRD	267
– Deux scénarios d'évolution	268
L'audit de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements	269
– Des difficultés financières liées au modèle économique de l'agence	270
– Une révision du plan stratégique et de nouvelles conditions de financement	272
– L'évolution de la gouvernance, l'ouverture à de nouveaux partenariats	273

Le recours aux fondations et au soutien à la recherche partenariale 274

La question des fondations dans la sphère de l'enseignement supérieur et de la recherche	274
– Des initiatives récentes	274
– Des caractéristiques communes malgré la diversité de situations juridiques	275
– Les pistes à privilégier pour contribuer à la réussite des fondations	276
Les dispositifs de soutien à la recherche partenariale	277
– Un enjeu déterminant pour la valorisation de la recherche	277
– Une multiplicité d'acteurs et une dispersion des ressources	278
– La nécessité d'un pilotage stratégique coordonné et d'une simplification des modes opérationnels de gestion	279

Des effets de la loi LRU sur les processus de recrutement des enseignants-chercheurs	280
Un contexte statutaire empreint de fortes spécificités.....	280
Des évolutions de nature et de portée différentes.....	281
– La création des comités de sélection et le renforcement du pouvoir du président	281
– La lutte contre le localisme et l'assouplissement des calendriers de recrutement	281
– Le transfert de la masse salariale	282
Les effets induits par ces changements et leur appropriation par les établissements	282
CHAPITRE 4	
La poursuite de l'accompagnement des universités.....	285
Les audits de diagnostic financier et d'analyse stratégique	285
Deux points de vigilance particulière : la masse salariale et l'immobilier	286
– L'analyse des composants et des déterminants de la masse salariale	286
– La politique immobilière et patrimoniale	287
L'analyse de la cartographie économique des activités : un levier stratégique pour le pilotage des universités	288
– L'activité de formation	289
– L'activité de recherche.....	291
De nouvelles formes d'audits	292
Le suivi post-RCE de l'université de La Réunion	292
L'accompagnement précontractuel de l'université de Lorraine	293
L'accompagnement préfusionnel de l'université de Bordeaux.....	294
 Liste des principaux sigles utilisés	 297

Avant-propos

L'inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR) collaborent au sein du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MENESR) pour observer, évaluer, accompagner et contrôler les politiques éducatives et apporter leurs conseils au ministre.

Chaque année, en conformité avec leurs obligations statutaires, les deux inspections rédigent et publient un rapport général d'analyse du système éducatif, de l'école à l'université, et de ses évolutions les plus récentes. Un tel rapport n'est ni un bilan d'activité ni un simple résumé de l'ensemble des missions conduites tout au long de l'année civile écoulée à la demande du ou des ministres. Bien plutôt, le rapport général vise à apprécier les forces et les faiblesses des politiques conduites dans les domaines de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, à les décrire et, lorsque cela leur semble nécessaire, à proposer aux responsables politiques des pistes d'infléchissement et d'amélioration.

Dans une première partie, consacrée à l'école et à ses fondamentaux, le rapport général 2013 aborde la question de la structure éducative, de ses acteurs, de ses élèves, mais aussi des représentations que les uns et les autres s'en font, de leurs attentes, de leurs regrets ou de leurs impatiences. L'école est en effet un lieu de vie et non pas seulement un espace de transmission des savoirs et des compétences. Son objectif est de faire en sorte que les jeunes gens et les jeunes filles qui y passent une partie essentielle de leur existence y apprennent les éléments structurants de leur vie professionnelle future, mais également s'y familiarisent avec les règles et les valeurs qui feront d'eux les citoyens d'une société unie et pacifiée. Ce qu'est l'école est donc indissociable de ce que s'en représentent ses acteurs, que ces derniers se situent parmi les enseignants et les cadres administratifs, ou parmi les élèves et leurs familles.

Le rapport général 2013 aborde ainsi quatre champs d'investigation dont la distinction tient plus aux contraintes de l'exposé qu'à une différence réelle entre les espaces scolaires qu'ils décrivent.

En premier lieu, il est question d'une réorganisation de l'espace académique, qui emporte une dynamique nouvelle des circuits de décision. Une révision de l'équilibre des prérogatives des recteurs, des secrétaires généraux et des directeurs académiques des services de l'Éducation nationale a contribué à améliorer le fonctionnement des différents services chargés des enseignements primaire et secondaire ainsi que leur évaluation. De même, la réforme du lycée de 2010, touchant à son organisation pédagogique, a fait

l'objet de missions diverses mettant au jour les avancées ou les difficultés suscitées par les modifications introduites depuis cette date.

L'œuvre formatrice de l'école repose pleinement sur les qualités professionnelles et humaines de ses personnels. Or, elle se heurte, à cet égard, à des contraintes, voire à des obstacles réels. Les inspections générales ont pu constater que le recrutement des professeurs aussi bien que celui des cadres pédagogiques de l'école étaient moins aisés, les métiers de l'éducation ayant perdu certains de leurs attraits, non seulement aux yeux du monde étudiantin, mais également à ceux des acteurs de l'éducation eux-mêmes. Des solutions sont envisagées, qui permettraient d'améliorer les conditions d'accès aux métiers de l'éducation.

Par ailleurs, d'une manière générale, l'école est confrontée à un réexamen, plus ou moins explicite, de ses propres valeurs pédagogiques et de ses modes de fonctionnement. Comment faut-il évaluer les élèves pour accroître leurs chances de succès ? Comment faut-il évaluer les professeurs pour ouvrir leurs propres horizons professionnels ? Quel doit être le rôle des autorités pédagogiques et administratives ? En s'efforçant de répondre à ces questions, les inspections générales ont mis en évidence qu'il y allait, non seulement des personnels et de leurs publics, mais bien des enseignements et de leurs orientations les plus profondes : les contenus, leurs valeurs, leurs objectifs de formation, l'articulation des savoirs à la citoyenneté.

Un quatrième espace d'investigation concerne, précisément, la question de l'égalité, indissociable de celle du vivre ensemble. À cet égard, les voies de l'égalité sont à la fois fonctionnelles et culturelles. D'une part, en effet, elles impliquent une adaptation de l'école aux contraintes pesant sur ses élèves, dont la nature économique et sociale est particulièrement prégnante, et, d'autre part, elles portent l'exigence de représentations qui puissent être communes à tous et réellement partagées entre filles et garçons.

Dans une seconde partie, le rapport général rend compte de l'élan donné à l'enseignement supérieur et à la recherche tout à la fois par la loi ESR du 23 juillet 2013 et par le passage aux responsabilités et aux compétences élargies des dernières universités n'ayant pas encore bénéficié du transfert de compétences prévu par la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités de 2007 (LRU).

Dans ce contexte, et au-delà de ses missions de contrôle, l'IGAENR – conjointement, parfois, avec l'IGEN – a articulé ses travaux autour de quatre axes : le renforcement des liens entre les parcours de formation ; l'aide à la vie étudiante ; l'audit de mesures de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche et, enfin, l'accompagnement des universités.

En premier lieu, les missions relatives aux parcours de formation ont permis d'analyser les expériences de rapprochement entre les lycées et les universités dans la perspective d'un renforcement du continuum bac-3/bac + 3. L'amélioration de la transition entre le lycée et l'université constitue en effet un enjeu majeur. Elle suppose d'optimiser les conditions d'accueil

dans les filières postbaccalauréat, notamment au sein des cursus sélectifs, alors même qu'il a été mis en évidence un taux significatif de places vacantes dans ces formations. Elle vise ainsi, avant tout, à favoriser l'orientation et la réussite des futurs étudiants.

Une attention particulière a été portée cette année aux filières de la santé dans l'enseignement supérieur. Des travaux ont ainsi été consacrés à l'état d'avancement de l'intégration des formations paramédicales dans le dispositif « licence-master-doctorat » (LMD), mais aussi à la rénovation des diplômes des formations de santé et au contenu des formations paramédicales.

Dans le cadre du comité pour la modernisation de l'action publique, une mission a été menée pour évaluer les politiques de soutien à la vie étudiante et pour proposer des pistes d'améliorations dans la perspective de la mise en œuvre d'un plan pluriannuel. Quatre domaines ont été analysés : les aides sociales et fiscales allouées aux étudiants et à leurs familles, la santé des étudiants, la vie de campus et la restauration universitaire.

En second lieu, et parallèlement à ces missions sur les formations et sur la condition étudiante, l'IGAENR s'est vu confier, seule ou avec d'autres inspections, des audits portant sur des champs très différents, mais visant tous à améliorer l'efficacité des modes d'organisation et de pilotage d'établissements ou d'opérateurs et des mesures de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

L'inspection générale a, en outre, étendu ses missions d'évaluation des dispositifs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, aux fondations et à la recherche partenariale. Toujours dans la perspective d'une amélioration de l'efficacité des processus, l'IGAENR a également piloté une mission sur les effets de la loi LRU en matière de recrutement des enseignants-chercheurs, au cours de laquelle a été posée la question de l'articulation entre politique de ressources humaines et stratégie d'établissement.

Enfin, l'IGAENR a élargi ses modalités d'intervention en matière d'accompagnement des universités en développant plusieurs types d'outils mis à la disposition des universités : audits financiers, audits de diagnostic stratégique sur la base d'une cartographie économique des activités, etc.

Les analyses proposées par ce rapport annuel ont pour ambition de nourrir la réflexion aussi bien des professionnels de l'éducation, de l'enseignement supérieur ou de la recherche, que de tous ceux qui sont animés d'un intérêt pour une politique publique essentielle à l'avenir de notre pays.

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

Jean-Richard Cytermann
*Chef du Service de l'inspection
générale de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche*



PREMIÈRE PARTIE

Les fondamentaux de l'école



Des enjeux organisationnels

Depuis 2010, le système éducatif a connu de nombreuses réformes portant sur son organisation, tant administrative que pédagogique, pour en améliorer l'efficacité au service de tous les élèves. Les inspections générales, en 2013, ont eu à suivre et à analyser les effets de certaines d'entre elles.

Un décret du mois de janvier 2012 a modifié l'organisation des académies en renforçant le rôle du recteur et en instaurant un pilotage plus collectif. Cette mesure a eu d'importantes répercussions dans la vie et le fonctionnement quotidiens de l'école dans les territoires.

Parallèlement, la réforme du lycée, mise en œuvre à partir de la rentrée 2010, s'étendait à la classe de terminale. Cette étape était cruciale et les objectifs ambitieux. Il s'agissait, en effet, d'assurer aux élèves des parcours plus fluides, cohérents et mieux construits entre le lycée et les études supérieures pour garantir leur réussite et leur insertion future.

L'organisation académique

Afin de mesurer les premiers effets dans les académies de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique, les inspections générales se sont attachées à répertorier les choix d'organisation retenus dans l'ensemble des académies et à en analyser la portée¹.

Le décret précité introduit des dispositions nouvelles concernant l'organisation interne des académies. Le rôle du recteur, garant de la cohérence de l'action éducatrice de l'État², est conforté : il « *arrête l'organisation fonctionnelle et territoriale de l'académie, ainsi que les attributions des services de l'académie et des services départementaux de l'Éducation nationale sous son autorité* ». Désormais, le recteur est compétent pour les deux niveaux d'enseignement et peut déléguer ses compétences aux directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN, nouveau titre donné par le

1. Rapport au ministre de l'Éducation nationale, n° 2013-060, *Les premiers effets dans les académies de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique*, juin 2013.

2. Le recteur dispose de l'ensemble des compétences relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et au suivi du fonctionnement des établissements qui y concourent.

décret aux inspecteurs d'académie-directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale). Cette disposition met fin à une situation juridique originale qui voyait les DASEN tenir directement du ministre leur compétence dans la gestion du premier degré, alors qu'ils étaient placés sous l'autorité du recteur. Par ailleurs, le décret facilite la mutualisation des services administratifs en donnant une assise juridique à la création de services académiques ou interdépartementaux.

Il met parallèlement en place un pilotage plus collectif de l'académie. Le secrétaire général d'académie et les DASEN sont désormais désignés comme les « adjoints du recteur », et un « comité de direction de l'académie », réunissant le recteur et ses adjoints, est constitué. Les DASEN sont explicitement chargés de « participer à l'élaboration de l'ensemble de la stratégie académique ». Enfin, ils sont reconnus comme autorité hiérarchique de proximité à la tête de chaque département.

Si le décret définit un nouveau partage des responsabilités entre le recteur et les DASEN, il revient donc à chaque académie de réfléchir à sa propre organisation. Les recteurs et leurs adjoints sont loin d'avoir apporté des réponses à toutes les questions permettant de rendre opérationnel le décret du 5 janvier 2012 sur l'organisation académique. Un an après l'entrée en vigueur du décret, la mission s'est attachée à mesurer les effets de sa mise en œuvre dans les académies.

Des effets sur le fonctionnement et le pilotage des académies

Les inspections générales ont constaté une grande diversité dans l'application du décret de 2012. La mission a toutefois essayé de mettre en lumière des évolutions et des interrogations observées assez généralement dans les académies. Le rôle respectif des cadres supérieurs du système éducatif tend à être redéfini.

■ *Le rôle du secrétaire général d'académie est conforté*

Le décret de 2012 précise que le secrétaire général d'académie (SGA) « est chargé, sous l'autorité du recteur, de l'administration de l'académie. Il supplée le recteur en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci ». Dans la quasi-totalité des académies, le décret n'a pas provoqué de changement sensible dans la position du secrétaire général, qui est conforté dans son rôle de chef de l'administration académique.

Toutefois, deux types d'évolution ont été observés :

- le premier tient à son autorité qui s'étend davantage sur les services départementaux. Cette évolution est conforme à l'esprit d'une réforme qui tend à renforcer la cohérence académique de l'action administrative. Par exemple, dans le cadre de la préparation de la rentrée, les DASEN ont perçu un renforcement de l'action des services académiques s'immiscant dans la ligne recteur/DASEN, avec un fort cadrage des procédures d'allocation des moyens et de gestion des personnels. Cette évolution est plus ou moins

rapide ou explicite selon les académies. Elle se heurte en effet à la tradition de relative autonomie administrative des départements, avec des services départementaux qui relevaient exclusivement de leur inspecteur d'académie. Si l'état du droit a peu changé, dans les faits, les circuits d'information et de décision ont commencé à évoluer, ce qui est perçu comme assez déstabilisant pour les secrétaires généraux des DASEN et pour les DASEN eux-mêmes ; – la seconde évolution tient à la qualification officielle d'« adjoint du recteur », qui pourrait amener le secrétaire général de l'académie à dépasser le rôle de « chef de l'administration académique » qui lui est donné par le décret, pour participer de manière plus générale à la mise en œuvre de la stratégie éducative de l'académie. Le décret est d'ailleurs fondé sur la conviction que le pilotage d'une académie repose sur plusieurs types d'expertise, politique, administrative, pédagogique, qui doivent être coordonnés.

■ *Dans le premier degré, un pilotage académique se développe lentement*

Avec la création, dès 2005, de budgets opérationnels de programmes (BOP) académiques pour gérer les moyens du premier degré, puis l'émergence de sujets politiques majeurs comme les rythmes scolaires, les recteurs se sont davantage intéressés à la question du premier degré. Dans la suite de cette évolution, le décret de 2012 a renforcé le rôle des recteurs dans la conduite des politiques du premier degré. La répartition des moyens donne désormais lieu à des échanges en comité de direction. L'intervention du recteur dans la gestion du premier degré, notamment le cadrage de la préparation de rentrée, est particulièrement visible.

Néanmoins, il faut distinguer les éléments politiques et budgétaires de cadrage donnés par le recteur concernant le premier degré et la gestion opérationnelle du premier degré, qui continue de relever des DASEN. Dans neuf académies sur dix, la gestion des ouvertures et des fermetures de classes, par exemple, dépend encore du niveau départemental sans aucune intervention des services du rectorat. L'émiettement du réseau scolaire, l'importance du dialogue avec les maires et la tradition séculaire de gestion du premier degré par les inspecteurs d'académie expliquent que les DASEN continuent à assumer la gestion et le pilotage du premier degré.

En fin de compte, le cadrage académique des politiques du premier degré consiste essentiellement à coordonner davantage les politiques et les pratiques départementales.

■ *Dans le second degré, les DASEN s'affirment comme autorité hiérarchique directe des EPLE*

Le décret du 5 janvier 2012 a clairement positionné les DASEN comme autorité de proximité des établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Décrits comme « les représentants du recteur dans le département », ils « ont autorité sur les services départementaux selon le schéma arrêté par

le recteur » et sont chargés, « sous l'autorité du recteur, de mettre en œuvre la stratégie académique organisant l'action éducatrice dans les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale dans leur département ».

Il s'agit là d'un apport important du décret qui relevait de la volonté de clarifier la situation entre la ligne hiérarchique et la ligne d'expertise. La ligne hiérarchique est constituée par le recteur, les DASEN et les chefs d'établissement. À chacun de ces trois niveaux de responsabilité s'applique une responsabilité générale et d'autorité.

Des évolutions ont déjà été observées dans plusieurs domaines. Les différents leviers de pilotage des EPLE sont, pour leur partie opérationnelle, de plus en plus confiés aux DASEN : allocation des dotations, préparation des contrats d'objectifs, animation des dialogues de gestion et de performance avec les EPLE, participation accrue à l'élaboration des cartes de formation. Enfin, les DASEN sont en première ligne dans la gestion des personnels de direction. Ils sont fortement impliqués dans l'allocation des moyens, les dialogues de gestion et de performance, les contrats d'objectifs et l'offre de formation.

Concernant l'attribution des moyens d'enseignement aux EPLE, la tendance est d'accorder une plus grande responsabilité aux DASEN. Pour les collèges, la situation antérieure prévaut : la gestion des moyens reste de leur compétence, sauf dans deux académies ; pour les lycées, c'est la voie, encore minoritaire, sur laquelle certaines académies s'engagent. Dans le cadre de modèles d'allocation des moyens définis au niveau académique, les DASEN tendent à être chargés de la négociation finale de la dotation avec les EPLE.

Les DASEN mènent traditionnellement les dialogues de gestion et de performance avec les collèges. Concernant les lycées, les recteurs ne pouvant pas piloter eux-mêmes les dialogues de gestion avec tous les lycées de l'académie, ils tendent progressivement à confier cette mission aux DASEN, ainsi renforcés dans leur rôle d'adjoints du recteur. Cette situation se substitue aux échanges techniques traditionnels avec les chefs de division du rectorat, qui n'occupent pas un niveau suffisamment élevé dans la chaîne hiérarchique pour engager le recteur et qui n'ont pas une vue globale de la situation des établissements.

Le suivi des contrats d'objectifs, obligatoires comme en dispose la loi de 2005, relève très généralement des DASEN, qui peuvent y imprimer une marque personnelle. Enfin, l'on a noté que, dans plusieurs académies, ils ont été progressivement mieux associés au processus d'élaboration des cartes de formation.

Le volet opérationnel de la gestion des personnels de direction précédant la prise de décision académique, puis nationale, repose largement sur les DASEN, à chaque étape de la carrière des personnels¹.

1. Lettre de mission pour les chefs d'établissement nouvellement nommés, évaluation des chefs d'établissement au bout de trois ans, opérations d'avancement des personnels de direction, opérations de mutation des personnels de direction.

Leur positionnement en qualité de premiers interlocuteurs des chefs d'établissement est jugé globalement positif par ces derniers, dans la mesure où il semble garantir des correspondants accessibles et réactifs. La charge est très lourde pour les DASEN, qui doivent mener des centaines d'entretiens en quelques semaines.

D'une manière générale, la connaissance que le DASEN a de la situation d'un établissement et de son chef est d'autant plus précise qu'il est amené à observer cet établissement à plusieurs reprises et sous plusieurs facettes. Il y a ainsi une logique à confier au DASEN, à la fois l'évaluation des chefs d'établissement, la conduite des dialogues de gestion et de performance, et l'allocation des moyens. En outre, les DASEN sont souvent les premiers interlocuteurs des personnels de direction en cas de crise, ce qui accentue leur légitimité comme autorité hiérarchique de proximité.

■ *Les services interdépartementaux et les mutualisations académiques ont été maintenus sans évolution particulière*

Le décret de 2012 a donné un fondement juridique aux services interdépartementaux et aux mutualisations académiques. Les nouveaux projets s'inscrivent désormais dans ce cadre. Le principe est celui de la concentration de tous les services concernés par la gestion d'une fonction en un seul lieu, dans un département ou au rectorat.

Dans les trois quarts des académies, la situation n'a pas été modifiée. Le nombre des services mutualisés n'a pas évolué (gestion des bourses, des examens, de l'action sociale en faveur des personnels, de la gestion du privé). Le seul service systématiquement mutualisé au rectorat, quand il existe, est celui de la tutelle des actes des EPLE.

Après une phase d'inquiétudes dans les directions départementales, l'on a pu observer que la politique de mutualisation a été bien perçue par les personnels. Alors que les transferts étaient initialement ressentis comme une perte, les nouveaux services font plutôt l'objet d'une appréciation positive, avec le constat d'une efficacité accrue, d'une sûreté de la gestion et de la professionnalisation des agents.

■ *Un pilotage académique plus collectif mais complexe et chronophage s'est mis progressivement en place*

Le décret de 2012 a institué un comité de direction de l'académie constitué du recteur et de ses adjoints. Le principe d'une direction collégiale de l'académie a été clairement posé. Même si plusieurs recteurs avaient déjà commencé à mettre en place une telle direction collégiale, le décret a marqué une vraie rupture managériale. Le recteur ne peut plus se cantonner aux politiques du second degré, ni les DASEN à celles de l'école primaire et du collège. Le partage de connaissances et d'expertise entre les DASEN, le SGA et le recteur est incontestable. Dans le premier et le second degré,

il progresse pour l'ensemble des politiques éducatives et des procédures de gestion.

Les observations menées en mars 2013 correspondent à la photographie d'une situation en constante évolution. Les acteurs eux-mêmes se sont montrés sensibles aux difficultés dans la mise en œuvre de la nouvelle organisation et à l'aspect chronophage des réunions. Ces difficultés ne doivent pas occulter l'innovation qu'a constituée cette nouvelle gouvernance des académies qui a, dans l'ensemble, mobilisé et intéressé les cadres chargés de sa mise en place.

La définition du rôle du comité de direction académique (CODIR) a été laissée à l'initiative de chaque académie. Le schéma le plus commun est celui de la réunion d'un comité de direction composé selon les dispositions du décret (recteur, SGA, DASEN). Ce comité de direction en formation restreinte se réunit très régulièrement avec pour objectifs l'échange d'informations, l'échange de pratiques et la préparation des décisions de niveau académique. Dans la majorité des académies, le recteur le conçoit comme un lieu d'échanges, de partage d'informations et de réflexions.

Le CODIR fonctionne comme un lieu de mise en cohérence des décisions. Il offre aux DASEN un moment et un espace où ils doivent s'exprimer en s'obligeant à dépasser les simples logiques départementales. C'est dans cette instance que sont débattus puis adoptés les textes fondateurs de l'action de l'académie.

Le CODIR prévu par le décret n'a pas seul la capacité opérationnelle à organiser la conduite de tous les chantiers. Il s'accompagne, dans nombre d'académies, de la réunion de multiples instances pour préparer ou pour suivre le travail du CODIR tel qu'un comité de direction restreint ou un comité de direction élargi. On assiste à la mise en place d'une véritable « comitologie » académique.

Les acteurs départementaux, notamment les DASEN, ont l'impression de ne pas toujours avoir de prise sur les décisions. Des sentiments de lassitude chez certains, d'opposition plus manifeste chez d'autres se sont fait ressentir face au mode de fonctionnement du CODIR devenu davantage une chambre d'enregistrement de décisions préparées et présentées en séance qu'un organe délibératif.

Le nouveau dispositif de gouvernance académique est apparu d'une grande lourdeur. Il est indéniable que la charge de travail des uns et des autres, au rectorat comme dans les départements, s'est accrue, avec parfois des doublons dans les procédures.

■ *Des interrogations sur les évolutions*

Les évolutions de la gouvernance académique ont bousculé les habitudes et les organisations en place. Elles ont suscité des sentiments mêlés chez les acteurs, en particulier parmi les DASEN et dans les corps d'inspection.

L'évolution des pouvoirs des DASEN

Le décret du 5 janvier 2012 a conforté l'ancrage territorial des DASEN, qui traduisait la volonté d'adapter les politiques académiques aux spécificités du département dont ils avaient la charge. La nouvelle gouvernance académique a conduit à rechercher davantage de cohérence et d'équité entre les pratiques de gestion départementales.

Cependant, les DASEN, malgré des responsabilités accrues, ont l'impression d'avoir perdu en autonomie et en reconnaissance. Dans leur propre département, pour des politiques traditionnellement sous leur responsabilité, ils peuvent se sentir désormais considérés comme de simples représentants du recteur. À l'inverse, leur qualité d'adjoint du recteur n'est pas encore reconnue par tous au rectorat. À l'extérieur de l'Éducation nationale, ils se perçoivent comme affaiblis : le titre de directeur les rapproche des directeurs départementaux des autres administrations. Les préfets tendent désormais à les assimiler à un de leurs chefs de service.

Ce sentiment de perte d'autonomie s'observe non seulement chez les DASEN, mais aussi au sein de leurs services qui ont l'impression de devenir les sous-traitants des services de gestion rectoraux. Plus généralement, l'identification des responsabilités de chaque niveau administratif s'est brouillée pour les services comme pour les usagers. Les circuits de décision doivent être précisés, ne serait-ce que pour éviter aux usagers de solliciter par précaution tous les niveaux d'administration.

Les corps d'inspection

Dans la majorité des académies, la mise en œuvre du texte a déclenché des difficultés entre les DASEN et des corps d'inspection qui voudraient occuper un rang égal à celui des DASEN dans la définition de la politique académique. La création d'une instance de direction restreinte n'a pas satisfait les doyens des corps d'inspection, qui n'ont guère apprécié de ne pas appartenir à ce premier cercle.

La plupart des recteurs ont donc pris des mesures de nature à apaiser ces tensions. Dans six académies, les doyens ont finalement obtenu d'assister au comité de direction et leur place y est désormais acquise. Dans une douzaine d'autres, c'est la création d'un organe spécifique, le conseil pédagogique académique, qui a été privilégiée pour dissiper les inquiétudes des inspecteurs.

Quant aux inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) du premier degré, leur situation a peu évolué à ce jour, alors que leur inscription dans une configuration académique relève d'une véritable mutation culturelle. La nouvelle gouvernance académique n'a rien changé à l'exercice de leurs fonctions, à leur travail en circonscription, à l'action du collège des inspecteurs. Les conséquences de la nouvelle dimension académique du pilotage sur leur activité restent à préciser.

Des questions essentielles pour le pilotage pédagogique

Le mode de définition de la stratégie académique et la clarification des rôles de chacun sont au cœur du décret de 2012. La construction d'une stratégie pédagogique académique est l'une des questions récurrentes posées aux inspecteurs généraux. La définition d'articulations entre les différents acteurs du champ pédagogique, en dépassant l'idée qu'il relève des seuls corps d'inspection, la mutualisation des informations recueillies, l'intégration du premier degré dans le pilotage académique sont autant de thèmes laissés en marge du décret sur l'organisation des académies. Pourtant, cette nouvelle gouvernance vise à dépasser définitivement la dualité entre la chaîne administrative et la chaîne pédagogique.

■ *L'association des corps d'inspection au pilotage académique*

La question de l'expertise pédagogique n'était pas un objet du décret. Le champ dévolu à l'exercice de cette expertise ne peut être toutefois étranger aux modalités d'organisation académique revues par le décret. Se pose ainsi la question de la place des corps d'inspection, souvent en la personne de leurs doyens, au plus près des instances de pilotage et du recteur. L'examen des modes d'organisation retenus par les académies montre que les corps d'inspection pourraient être davantage mobilisés en amont, afin d'éclairer, par leur expertise, les choix stratégiques. D'ores et déjà, plus de la moitié des recteurs ont enrichi le schéma initial de gouvernance en optant pour des instances spécifiques.

Les nouveaux comités de direction académiques

Les recteurs ont, dans une certaine mesure, associé les doyens à des comités de direction élargis. Le pédagogique renvoie alors souvent à la mise en œuvre technique de décisions prises dans un cadre politique et stratégique. Tous les inspecteurs n'ont pas la même perception de ces comités élargis. Certains doyens pointent l'absence de vision commune de l'académie et de structuration du niveau de pilotage intermédiaire qui pourrait servir de relais à l'impulsion académique. Sollicités pour être les courroies de transmission d'une politique à la définition de laquelle ils n'ont pas été associés, ils s'estiment exclus du processus de décisions.

Le circuit de la prise de décisions pose la question du travail de fond, d'ordre pédagogique, qui devrait être conduit afin de nourrir la réflexion stratégique. Le fonctionnement du CODIR élargi montre que la décision de traitement d'un dossier précède l'expertise, qui devrait pourtant éclairer la décision. Cette expertise repose largement sur les doyens des corps d'inspection, plus ou moins armés pour y répondre.

Les conseils pédagogiques académiques

Dans un quart des académies a été créé un conseil pédagogique académique (CPA) ayant vocation à prendre en charge l'ensemble des dossiers

pédagogiques. Cette instance, généralement présidée par le recteur, est structurée autour des doyens des corps d'inspection et/ou du directeur de la pédagogie, lorsque cette fonction existe dans l'académie, du SGA, des DASEN, du chef de service académique de l'information et de l'orientation, du délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue, du conseiller « technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement » (TICE).

La principale question porte sur la vocation de ce conseil. Certains recteurs s'appuient beaucoup sur le conseil pédagogique et en ont fait l'élément pivot de groupes de travail thématiques. De l'espace d'échanges, de réflexion ou de décisions sur des dossiers académiques, à un ensemble plus ambitieux chapeautant des groupes pédagogiques académiques et des comités de suivi et d'impulsion, diverses configurations se rencontrent.

L'une des craintes majeures des corps d'inspection portait sur la transformation des collèges d'inspecteurs en un service rectoral placé sous la responsabilité d'un chef de service ou d'un directeur pédagogique, un DASEN désigné par le recteur. Cependant, dans la pratique, à quelques rares exceptions près, les recteurs se sont montrés d'une grande prudence dans les décisions qu'ils ont prises. La grande majorité des académies en est restée à un pilotage classique des corps d'inspection.

Dans les académies où la fonction de doyen des IEN du premier degré existait, la mise en place du décret n'a pas nécessairement rendu le périmètre de leur action et leur rôle plus faciles à identifier. Dans les académies où le recteur a suscité cette création, la place du doyen du premier degré reste souvent à définir.

La fonction de directeur de la pédagogie

Une académie sur cinq dispose d'un directeur de la pédagogie. Selon que la fonction est nouvelle, créée en écho au décret de janvier 2012, ou plus ancienne, la question de l'inscription et de l'évolution de cette fonction dans le schéma de nouvelle gouvernance académique répond à des enjeux différents.

Dans une académie où la direction de la pédagogie existe depuis 2006, elle avait pour mission initiale d'élaborer le projet académique, puis d'en piloter la mise en œuvre. Au fil des années, la direction de la pédagogie a vu ses missions se diversifier. Dans d'autres cas, la fonction de directeur de la pédagogie est née de la mise en œuvre du décret, par volonté du recteur d'afficher la dimension pédagogique de la gouvernance académique, tout en transcendant le cadre habituel de l'encadrement pédagogique de l'académie.

Une direction/délégation à la pédagogie pourrait renforcer la cohérence entre la gouvernance et le pilotage académique, à condition que son rôle soit clarifié. Cette clarification permettrait sans doute de fédérer et de coordonner les travaux des groupes de pilotage académiques, parfois nombreux, l'action des inspecteurs référents, lorsqu'ils existent, et, d'une manière générale, celle des inspecteurs.

*La représentation des inspecteurs du premier degré
au niveau académique*

Il est nécessaire de mener une réflexion sur la place des IEN du premier degré dans la nouvelle organisation académique. Leur nombre et leur dispersion géographique rendent ces acteurs difficiles à associer au pilotage académique. La question centrale porte sur le pilotage pédagogique du premier degré. Le CODIR doit permettre à « l'intelligence collective » de se manifester, mais le recteur peut vouloir s'attacher les services d'un conseiller ou d'une structure de référence pour le premier degré. Différents modes de fonctionnement sont expérimentés :

- le conseiller pour le premier degré : dans une académie, le recteur a presque simultanément supprimé la fonction de doyen du premier degré et créé un poste de conseiller auprès du recteur pour le premier degré. Ce dernier n'a aucun lien avec les corps d'inspection et les IEN n'ont plus de lien direct avec le rectorat ;
- le collègue académique des IEN du premier degré : dans une autre académie, le recteur a souhaité donner une réalité à ce collègue en désignant un doyen des inspecteurs de l'éducation nationale, conseillers de circonscription pour le premier degré (IEN-CCPD). Les conditions d'élaboration de la lettre de mission du doyen du collège des IEN-CCPD illustrent bien la difficulté qu'il peut y avoir à trouver le juste positionnement d'une nouvelle fonction ;
- le conseil des IEN adjoints aux DASEN : dans une académie, un conseil des cinq IEN adjoints a vu le jour dans le but d'homogénéiser le pilotage du premier degré et de faire des propositions en ce sens au recteur ;
- le trinôme académique : dans une autre académie, le recteur a institué un trinôme académique, composé des doyens des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR), IEN-ET-EG et d'un IEN premier degré désigné par ses soins ; le trinôme a pour rôle de travailler à l'harmonisation des pratiques pédagogiques afin d'améliorer les liaisons entre les différents niveaux d'enseignement.

L'on note ainsi que ces diverses tentatives pour faire exister une représentation des inspecteurs de l'Éducation nationale au niveau académique témoignent de la difficulté à trouver une solution satisfaisante. Les académies doivent pourtant trouver un juste positionnement dans le pilotage du premier degré.

Dans le second degré, les relations entre DASEN et corps d'inspection se normalisent

Le nouveau positionnement des DASEN a cristallisé les critiques des corps d'inspection. C'est surtout le changement de nature de la relation égalitaire qui existait auparavant entre IA-DASEN et IA-IPR qui, sur le principe, est source de problèmes, car, en pratique, les relations interpersonnelles entre les DASEN et les inspecteurs sont généralement bonnes. Le décret a implicitement introduit une forme de relation hiérarchique fonctionnelle qui est mal acceptée des seconds.

Cependant, une fois dépassée la phase d'inquiétude initiale des IA-IPR, la nouvelle organisation a permis une collaboration directe et apaisée des inspecteurs et des DASEN.

■ *Les leviers du pilotage académique*

La recherche de cohérence éducative, la volonté de responsabiliser des acteurs autonomes, la nécessité d'accompagner la mise en place des réformes, la prise en charge des élèves au plus près de leurs besoins obligent les responsables académiques à identifier les clefs d'un pilotage pédagogique efficace, qui ait une incidence sur les pratiques communes. L'enjeu de tout pilotage pédagogique est bien d'atteindre le niveau de la classe. Identifier l'échelle territoriale la plus pertinente est l'une de ces clefs. La mise en œuvre du décret de 2012 a permis une réflexion d'envergure sur cette question essentielle.

Les bassins d'éducation et de formation ou les zones d'animation pédagogique existent avec plus ou moins de vitalité dans la plupart des académies. Néanmoins, partout, le bassin est un lieu d'échanges de pratiques largement centré sur la seule gestion des établissements. Certains bassins vivent sur un mode concurrentiel entre les établissements. L'articulation entre le premier et le second degré existe rarement. Les travaux les plus accomplis entre les personnels de direction et les inspecteurs tiennent largement à leurs relations personnelles. Les éléments positifs de bilan tiennent surtout aux actions de formation qui peuvent être menées dans le cadre du bassin.

Plusieurs recteurs ont fait le choix de revoir cette échelle territoriale afin d'en faire un niveau pertinent d'action et de partage éducatifs et un espace de pilotage rapproché. Cette politique de redynamisation des bassins ou des districts passe par une réflexion précise sur le rôle et les missions de chacun, en particulier des corps d'inspection. Cette réflexion a parfois pris la forme d'une charte d'animation des bassins, mais sans formalisation suffisante de la mission d'inspecteur correspondant ou référent de bassin. Lorsque cette formalisation existe, elle ne suffit pas toujours à lever les obstacles.

En filigrane de la réflexion conduite dans nombre d'académies sur la nature et le périmètre de l'échelon infradépartemental de coordination et de coopération à retenir, les questions de la construction et des conditions d'application d'une réflexion pédagogique collective ont été posées. Celles-ci peuvent trouver une réponse dans la mise en œuvre d'une politique de réseaux territoriaux d'établissements. Pour penser et mettre en œuvre cette dernière, le rôle des DASEN devrait être primordial. Leur positionnement dans le fonctionnement des réseaux, tout comme celui des chefs d'établissement, devra être trouvé dans une complémentarité avec les corps d'inspection. L'efficacité de ce nouveau levier de pilotage pédagogique en dépend.

Le pilotage pédagogique des établissements, appelé à progresser dans de nombreuses académies, pose la question des relais de l'action académique et celle du rôle et des missions des acteurs. La logique de contractualisation des EPLE devra être menée à terme parallèlement à l'accompagnement

pédagogique des établissements. Dans la plupart des académies, le pilotage des établissements a subi une inflexion depuis le début des années 2010 avec la mise en place des contrats d'objectifs et des dialogues de performance. Dans la configuration la plus fréquente, un groupe de travail académique, animé par un DASEN, a été chargé des modalités d'organisation de la contractualisation des EPLE. Les inspecteurs du second degré et les inspecteurs de l'Éducation nationale information et orientation (IEN-IO) ont souvent été associés à la phase préparatoire des contrats d'objectifs.

Dans nombre d'académies, cette opération de gestion de proximité devra évoluer vers une meilleure prise en compte, dans ces contrats, de la part pédagogique et du suivi des préconisations.

Une des questions posées par la nouvelle gouvernance, demeurée sans réponse, concerne les relations des corps d'inspection avec les DASEN dans le pilotage et l'animation pédagogique des EPLE. Un des intérêts du transfert de la gestion des lycées aux DASEN réside dans l'exercice du pilotage complet des établissements par ces derniers. Ils ne pourront, à terme, assurer ce pilotage que s'ils ont la possibilité de mobiliser l'expertise pédagogique.

Le positionnement des corps d'inspection dans le pilotage et le suivi des EPLE dans l'appui aux chefs d'établissement et le niveau d'accompagnement échappent encore à la nouvelle organisation académique. Traditionnellement rattachés à un champ disciplinaire et au suivi du parcours individuel de carrière des enseignants, les inspecteurs doivent de plus en plus conjuguer ces missions d'évaluation et d'animation de leur discipline avec des missions nouvelles d'impulsion et d'accompagnement des réformes. Les inspecteurs peinent souvent à assurer l'accompagnement ou la veille pédagogiques qui seraient nécessaires aux établissements les plus fragiles.

La mise en œuvre du décret sur la nouvelle gouvernance a exacerbé le malaise des corps d'inspection, en particulier celui des IA-IPR, qui préexistait au décret. En passant sous silence la place de la pédagogie dans la ligne hiérarchique, le décret a conforté les inspecteurs dans l'idée d'un manque de reconnaissance de la place de la pédagogie dans la vie académique.

■ *Un cadre de travail explicite et formalisé*

Chevilles ouvrières de toute politique scolaire, les corps d'inspection occupent une place déterminante dans le processus qui doit permettre l'incarnation d'une politique éducative dans toutes les classes du territoire.

Associer les inspecteurs au pilotage des établissements

Dans plusieurs académies, les recteurs ont fait des choix qui, tout en confortant les inspecteurs dans leur expertise, les conduisent à mettre leur action en phase avec les besoins réels de l'accompagnement pédagogique des équipes et les contraintes rencontrées.

Les inspecteurs ont une mission de suivi de leur discipline et des enseignants qui contribue à garantir la qualité des enseignements dispensés.

Ce sont les enseignements disciplinaires qui forment la colonne vertébrale des savoirs et des compétences des élèves. Néanmoins, l'enseignant doit aujourd'hui inscrire son action dans le cadre du parcours de l'élève. Il est donc fondamental de faire naître une compétence collective qui vaudra plus que la somme de ses parties. Cette évolution est déjà engagée dans certaines académies avec la mise en place d'inspecteurs référents d'établissement et l'association des IPR à la démarche de contractualisation des EPLE. Ce type d'organisation reste néanmoins délicat à mettre en œuvre, en particulier dans ses articulations avec les missions des DASEN.

Le plan de travail académique des inspecteurs

Le pilotage pédagogique d'une académie oblige à définir plusieurs champs relevant des inspecteurs. La clef du pilotage réside alors dans l'efficacité de la mobilisation des corps d'inspection. En effet, l'empilement des charges conduit à une action éparpillée, qui perd en efficacité ce qu'elle semble gagner en diversité.

Il devient donc essentiel de repenser non pas tant les missions des inspecteurs que la manière dont leur travail peut s'organiser. Il serait utile de construire un plan de travail académique conjuguant des priorités d'action, un calendrier de travail réaliste, des formes de travail efficaces.

Dans la perspective d'un travail faisant directement écho aux priorités académiques, la pratique des lettres de mission aux inspecteurs devrait être revitalisée. Peu répandues, elles restent, quand elles existent, formelles et générales ; elles tiennent plus d'un état des activités conduites que d'un guide de travail prospectif. L'enjeu est pourtant majeur pour mieux articuler l'action individuelle et le travail collectif.

Conclusion

Le décret du 5 janvier 2012 a confié à chaque académie le soin d'arrêter son organisation fonctionnelle et territoriale. La grande diversité des organisations mises en place ne trouve pas d'explication dans l'analyse objective des situations locales et dépend essentiellement des recteurs. Ces derniers interprètent le silence du texte sur la pédagogie ou sur la place des politiques départementales en fonction de leur personnalité, de leur culture professionnelle et des rapports de force locaux. Les schémas d'organisation continuent d'évoluer et les situations ne sont pas figées. La gouvernance académique est devenue, pour les cadres supérieurs des académies, un sujet de travail et de réflexion qui a sa propre dynamique. Ce constat est encourageant.

Préconisations

Au niveau de l'administration centrale : il n'importe pas de modifier, à ce stade, le texte réglementaire. Le décret de janvier 2012 n'a pas encore produit tous ses effets ; il permet des expérimentations intéressantes qui devront être analysées avant toute modification réglementaire. Des échanges d'expériences entre académies devront, de plus, être organisés.

Au niveau des académies : les académies ont engagé une réflexion relative à leur gouvernance ; elles s'attachent à faire évoluer leurs schémas d'organisation. Quelques points de vigilance ressortent de l'étude menée :

- clarifier les responsabilités opérationnelles afin d'articuler gouvernance fonctionnelle et ligne hiérarchique dans un ensemble saturé par le nombre des acteurs et des missions à prendre en compte ; faire évoluer de manière opérationnelle les circuits de décisions, l'organisation des services, les procédures administratives, le fonctionnement des applications informatiques ;
- préciser l'articulation entre ligne hiérarchique et ressources d'expertise au niveau académique ;
- mettre en place un accompagnement global des établissements scolaires.

La réforme du lycée d'enseignement général et technologique

L'objectif de la mission était d'examiner, particulièrement pour la classe de terminale, dans la continuité des travaux conduits en 2011 et 2012, la mise en place de la réforme du lycée et d'indiquer les inflexions nécessaires au respect des nouvelles priorités de la politique éducative : instauration d'une continuité « bac-3/bac + 3 », mise en place d'un lycée de la réussite, valorisation des voies technologique et professionnelle, orientation réussie dans les premiers cycles de l'enseignement supérieur¹.

Les premiers effets produits par la réforme

■ Des mesures d'accompagnement de l'élève insuffisamment exploitées

L'accompagnement personnalisé : une mesure qui est loin d'avoir atteint son objectif

La finalité de l'accompagnement personnalisé n'était pas au cœur des interrogations des enseignants. Ce dispositif était même parfois vu comme un artifice utilisé pour faire accepter la suppression des heures de dédoublement antérieures, jugées plus efficaces pour faire progresser les élèves. L'on a observé chez les parents le même regret de voir disparaître l'aide individualisée antérieure à la réforme. Les élèves pensaient eux aussi que les effectifs rendaient l'objectif de personnalisation hors d'atteinte des enseignants. Un interlocuteur le résuma ainsi : « Ni accompagnement, ni

personnalisé». Dans ce contexte, l'on a pu constater un fort recours aux cours privés par les familles les plus aisées.

Les professeurs se sont dits très attachés à « leurs classes » et aux disciplines. Ils ont jugé que les élèves étaient demandeurs de soutien disciplinaire et ne considéraient pas comme prioritaire ce qui s'en écartait, comme l'aide à l'orientation. L'approfondissement disciplinaire lui-même n'a pas été vraiment attendu ou investi. Certains ont dit utiliser cet espace pour des travaux dirigés ou pour prolonger le cours, notamment au cycle terminal où l'accompagnement personnalisé a été systématiquement ancré dans les disciplines dominantes de la série concernée. Un DASEN a estimé à ce propos que l'accompagnement personnalisé était un « échec en matière d'orientation ». Les élèves, quant à eux, ont répercuté le malaise des professeurs, surtout lorsque ces derniers n'étaient pas « leurs professeurs » ou plus encore les spécialistes des disciplines liées à leur série.

L'absence de référentiel et de notes en a fait une activité mal définie et secondaire. En seconde, aucun lien n'a été établi avec le livret personnel de compétences du collège. Les activités ont été plutôt d'ordre méthodologique, mais sont apparues « décousues » et mal coordonnées. Dans le cycle terminal, les disciplines à fort coefficient au baccalauréat ont repris le dessus, à la plus grande satisfaction des élèves et des professeurs, qui y trouvent une plus grande utilité.

En matière d'organisation, l'alignement des emplois du temps, pour lequel on a souvent opté, a alourdi l'ensemble de la structure, saturé l'utilisation des salles et, par voie de conséquence, aggravé l'inconfort des professeurs et des élèves. L'on a observé une grande variété des modalités de mise en place de l'accompagnement personnalisé : barrettes, groupes classe, ateliers, etc. L'on a remarqué la même variabilité au niveau des heures dévolues à l'accompagnement personnalisé. Il semble qu'ici ou là, les heures-élèves dues n'aient pas toujours été données. Bien que faisant partie des enseignements communs, il est arrivé que l'accompagnement personnalisé fût proposé à titre facultatif. Ce dispositif fut également, dans certains cas, une variable d'ajustement de la dotation des services d'enseignement.

La mention de l'absence de formation a été une autre constante des témoignages recueillis. Les professeurs ont dénoncé la très grande lourdeur de préparation de cet enseignement nouveau dans un contexte de rénovation des programmes et de modification des épreuves du baccalauréat. Le vocable « enseignement » s'est retrouvé dans l'expression des parents rencontrés sous l'appellation « cours d'AP », ce qui a minimisé la fonction, novatrice, d'accompagnement de cet enseignement. Il est vrai que la préoccupation des lycées a d'abord été d'organiser la mise en œuvre du dispositif et que le besoin de formation ne s'est fait ressentir que plus tardivement.

Le volontarisme des chefs d'établissement fut indéniable, mais ne s'est pas toujours traduit par des changements de pratiques, même s'il est assez unanimement reconnu que l'accompagnement personnalisé a développé le

travail en équipes, ne serait-ce que le dialogue. Les proviseurs les plus optimistes ont évoqué un changement du regard des professeurs sur les élèves. Quelques rares établissements ont fait de ce dispositif « le point fort de la réforme du lycée ». Malgré le volontarisme académique affiché, l'accompagnement personnalisé a eu du mal à atteindre ses objectifs. Certains IA-IPR ont eu le sentiment qu'il avait tendance à être détourné de son objet premier au bénéfice de formes pédagogiques plus traditionnelles, explicitement adossées aux disciplines et aux programmes, ou que sa mise en œuvre était guidée par la recherche de la paix sociale.

Les stages de remise à niveau et les stages passerelle, des dispositifs restés très confidentiels

Les stages de remise à niveau, lorsqu'ils ont été évoqués, concernaient les stages de langue étrangère (anglais le plus souvent) organisés pendant les petites vacances. Ils existaient déjà avant la réforme, comme d'autres dispositifs, notamment ceux nés dans le cadre du plan « Espoir banlieue ». Malgré quelques exemples isolés, les stages passerelle n'ont pas rencontré davantage de succès. L'on peut citer quelques initiatives :

- des stages ponctuels d'immersion pour des élèves souhaitant changer d'orientation ;
- l'accompagnement, au sein de l'établissement, des élèves orientés vers la voie professionnelle. Il est vrai que la configuration en cité scolaire a favorisé l'existence de passerelles qui fonctionnent alors dans les deux sens. Les élèves se voient proposer des observations dans la classe ainsi qu'un accompagnement par stages en entreprises et des heures d'accompagnement personnalisé qui reposent sur le volontariat des professeurs. Les élèves concernés s'intègrent bien et réussissent.

Néanmoins, il faut bien remarquer qu'au moment de la mission, les parcours manquaient de fluidité, et que les passerelles, au lycée général et technologique, fonctionnaient toujours dans le même sens, renforçant ainsi la hiérarchie des séries. D'une manière générale, les passerelles étaient rares, voire « peu souhaitées » dans certains établissements.

Le tutorat : une forme rare d'accompagnement

Le tutorat n'a pas remporté plus de succès que les formes d'accompagnement précédentes, hormis peut-être dans l'enseignement privé où il semble plus présent. Les qualificatifs les plus couramment utilisés pour évoquer le tutorat sont révélateurs de l'absence ou de la confidentialité du dispositif : « inexistant », « confidentiel », « résiduel », etc.

Au total, l'on a constaté que les exemples de tutorat pensés et construits étaient rares. L'on faisait appel dans plusieurs cas à des élèves ou à des étudiants pour une forme d'encadrement aux contours assez flous, qui allait de la simple information à une forme de suivi mal définie, entre soutien et accompagnement plus larges. En dehors de certaines initiatives locales, le

dispositif a souffert d'une absence de coordination des modes d'accompagnement prévus par la réforme.

■ *Les parcours des élèves au lycée ont connu peu d'évolutions*

Force est de constater que les parcours des élèves n'ont pas été substantiellement modifiés par la réforme. L'on a observé, en effet, une grande stabilité dans les choix opérés. La série S reste la plus prisée et les variations de demandes d'orientation affectant les séries L et ES ne sont que marginales. Le taux d'orientation vers les filières technologiques reste stable. Les redoublements en fin de seconde ont, quant à eux, fortement baissé, sans qu'on puisse affirmer qu'ils sont davantage dus aux dispositifs d'accompagnement qu'au volontarisme des politiques rectorales.

Le rééquilibrage des séries, qui devrait être la résultante d'une orientation éclairée, renforcée par l'attractivité d'enseignements nouveaux propres aux séries, est une entreprise difficile qui se heurte aux représentations sociales. Un établissement, par exemple, proposait, sous couvert de « l'article 34 »¹, une option expérimentale transdisciplinaire, « enseignement du fait européen », en lieu et place d'un enseignement d'exploration. La poursuite de cet enseignement a été offerte à la rentrée 2012 aux élèves volontaires de 1^{re} ES et 1^{re} L dans le cadre d'un approfondissement autour de l'identité européenne, mais il a enregistré moins de candidatures que précédemment. Cet enseignement, qui visait le renforcement de la motivation des élèves pour s'orienter vers les séries L ou ES, n'a pas semblé opérer sur la première promotion, puisque les élèves ayant suivi l'option se sont répartis de manière à peu près égale entre les trois séries générales.

L'on a souvent constaté que les stratégies de sauvegarde de l'identité des établissements l'avaient emporté sur la volonté de rééquilibrer les séries. C'est ainsi que les équipes se sont souvent attachées à la densité de la palette des enseignements d'exploration jugée nécessaire à l'image et au recrutement de l'établissement. Cette stratégie a permis notamment de conserver, en les faisant changer de titre, des options préexistantes. L'on pourrait même avancer que les enseignements d'exploration ont essentiellement pris la place des anciens enseignements de détermination. Souvent, les enseignements d'exploration ont été installés sans réflexion préalable sur l'articulation avec les options et sans réelle prise en compte de l'esprit de la réforme. C'est, par exemple, le cas des enseignements d'exploration « création et activités artistiques » qui, normalement regroupés en quatre ensembles (arts visuels, arts du son, arts du spectacle, patrimoine), sont fréquemment affichés et mis en œuvre selon l'enseignement de détermination qui préexistait à la réforme et le choix de spécialité promu par l'établissement en cycle terminal.

Ainsi, la dynamique du lycée se manifeste moins par les enseignements d'exploration que par d'autres offres d'enseignement comme les options

1. *Code de l'éducation*, article L. 401-1.

linguistiques, sportives ou artistiques, sans parler des ateliers divers que les établissements mettent parfois en place. Les enseignements d'exploration reflètent globalement l'offre de formation ultérieure du lycée alors que les autres enseignements sont davantage vecteurs de différenciation au sein de l'établissement. La corrélation est assez forte entre les enseignements d'exploration suivis en seconde et la filière choisie en première. Dans leur grande majorité, les élèves entrant en seconde ont choisi le lycée en connaissance des formations qu'ils pourraient y recevoir jusqu'au baccalauréat. Les enseignements d'exploration ne font donc que les confirmer dans leurs projets antérieurs.

La carte des enseignements d'exploration des établissements visités a peu évolué au fil des ans. L'on notera cependant que plusieurs établissements ont fusionné les enseignements « sciences économiques et sociales » (SES) et « principes fondamentaux de l'économie et de la gestion » (PFEG). Pour les enseignements d'exploration non contingentés, la demande des familles s'est portée massivement sur « méthodes et pratiques scientifiques » (MPS).

Le regain de la série L, enregistré en 2012, n'a pas semblé se confirmer. La plupart des interlocuteurs rencontrés ont déploré la disparition des mathématiques dans les enseignements obligatoires de 1^{re} L dont on pensait qu'elle fragilisait l'attractivité de la série. Même l'expérimentation d'un enseignement anticipé de la spécialité « droit et grands enjeux du monde contemporain » (DGEMC) n'a pas constitué, en l'état, une solution pertinente pour renforcer l'attractivité de cette série. Un autre facteur a semblé peser lourdement sur l'évolution des flux de seconde potentiellement concernés par une orientation en série L : le renforcement de la sectorisation présidant à l'affectation au lycée. Si elle était une des conditions devant permettre aux enseignements d'exploration de jouer leur rôle, elle a manifestement empêché un certain nombre d'élèves d'accéder à des spécialités rares, notamment artistiques, et aux lycées qui les proposaient. Car, après une année de seconde, il est apparu que, dans l'immense majorité des cas, les élèves ne changeaient pas d'affectation.

Les enseignants n'ont pas exprimé d'avis sur les enseignements d'exploration, mais restaient partagés sur la question de la notation et éprouvaient une difficulté à distinguer « évaluation » et « notation ». Pour certains, la notation obligeait les élèves à maintenir leur attention constante pendant les séquences alors que pour d'autres, en MPS notamment, l'absence de notes provoquait moins de stress. Les élèves étaient également partagés et auraient souhaité la formulation d'appréciations.

Il est difficile, à ce stade, de percevoir l'incidence réelle des nouveaux enseignements de spécialité sur le parcours des élèves et leur réussite. Globalement, les enseignants apprécient ces nouveaux enseignements. Ils ont cependant regretté un manque de formation et un écart croissant par rapport à leur formation initiale. Les inquiétudes sur les épreuves du baccalauréat étaient aussi présentes.

Les enseignements DGEMC et « informatique et sciences du numérique » (ISN), dans la série S, n'étaient pas toujours proposés par manque soit de moyens, soit de ressource enseignante, soit d'élèves d'intéressés. Il pourrait être opportun de mutualiser ces enseignements, mais, comme pour les enseignements d'exploration, ce type d'initiative reste rare. Malgré l'intérêt qu'ils représentent pour la culture des élèves, l'on ne pouvait pas dire, au printemps 2013, que les enseignements nouveaux avaient joué un rôle déterminant dans le rééquilibrage des séries.

■ *L'incidence des nouveaux programmes et du baccalauréat rénové sur les professeurs et les élèves*

La première génération d'élèves issue de la réforme du lycée général et technologique était très angoissée pour plusieurs raisons, parmi lesquelles la proximité d'un baccalauréat rénové. De plus, ces élèves percevaient le malaise et les interrogations de leurs professeurs. Déstabilisés, les enseignants s'interrogeaient, en effet, sur l'objet de leurs missions et certains soulignaient le risque du repli disciplinaire. Plusieurs facteurs pouvaient expliquer ce malaise assez général.

En premier lieu, l'on a assisté à la conjonction, dans un laps de temps court, d'une réforme structurelle du lycée, des programmes de disciplines et des épreuves du baccalauréat. De cette mise en tension qui a bouleversé une culture disciplinaire bien ancrée et bousculé les pratiques pédagogiques qui y étaient liées est né un sentiment d'accélération du temps qui n'a pas permis l'appropriation sereine des changements.

En second lieu, la lourdeur et l'ambition des programmes ont déstabilisé les enseignants. La mission a été plusieurs fois surprise d'entendre le corps enseignant se dire insuffisamment préparé à ces changements de perspectives disciplinaires, doutant même de sa capacité à assurer certains enseignements dont l'ambition paraissait démesurée. Peu de disciplines ont échappé à cette impression de lourdeur. Elle a été particulièrement ressentie en histoire-géographie, notamment en première avec l'épreuve anticipée, et dans les disciplines scientifiques. Ces dernières sont face à de nouvelles formes d'écriture des programmes qui privilégient les concepts et les compétences, laissant davantage d'autonomie, et donc de choix, dans la façon de les traiter. Les professeurs se sentent démunis face à cette liberté pédagogique et se servent inégalement des ressources pédagogiques mises à leur disposition. Enfin, ces nouveaux programmes sont liés à des épreuves nouvelles au baccalauréat, qui ont déstabilisé les enseignants et leur ont fait dire que leurs élèves n'avaient pas pu être préparés à de telles attentes dès la seconde ou du moins dès la classe de première.

Le cas des enseignants de sciences et techniques industrielles, développement durable (STI2D) est particulier. La réforme des séries technologiques a induit de profonds changements structurels, d'approche et de contenus. Le désarroi des enseignants de cette série était perceptible. Ils ont

eu le sentiment d'avoir perdu, dans ces nouveaux enseignements et dans la nouvelle nomenclature disciplinaire imposée par la réforme, l'aspect métier qui forgeait leur identité. Préoccupés par l'appropriation des programmes disciplinaires, les enseignants n'ont guère eu conscience, à ce stade, des cohérences et complémentarités transversales et interdisciplinaires qui auraient pu être recherchées lors de l'élaboration des nouveaux programmes.

Enfin, pour ce qui concerne les épreuves du baccalauréat et leur organisation, un sentiment de manque de précisions et d'accompagnement insuffisant s'est dégagé. Même lorsqu'une stratégie de formation a été mise en place au niveau académique, il était frappant de constater l'écart entre l'effort dispensé et le sentiment d'isolement des équipes enseignantes. Un des éléments d'explication tient peut-être à l'hétérogénéité géographique de la réponse à cette demande de formation.

La structure du baccalauréat ne semblait pas encore totalement adaptée aux nouveaux enseignements. Les enseignements de spécialité mathématiques, sciences de la vie et de la terre (SVT) et physique-chimie restaient évalués de manière traditionnelle, alors que le nouvel enseignement ISN était évalué en mode projet. En règle générale, les enseignants étaient en attente de précisions sur les attendus des épreuves, comme en SES ou en SVT où les sujets zéro des épreuves écrites soit « ne couvraient pas tout le champ des possibles », soit n'apportaient pas suffisamment de certitudes aux enseignants lorsque plusieurs possibilités étaient proposées pour une même définition d'épreuve.

■ *La classe de terminale : vers l'enseignement supérieur*

La réforme du lycée avait pour ambition de mieux préparer à l'enseignement supérieur et de permettre à chacun de choisir les voies de sa réussite. Ces objectifs devaient permettre à 50 % d'une classe d'âge d'obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur. Les élèves de terminale se préoccupent pourtant généralement peu de la perspective des études supérieures et concentrent leur attention et leurs efforts sur l'obtention du baccalauréat. En outre, en 2013, la nouveauté de ce dernier cristallisait bien des inquiétudes.

Faute de temps, les professeurs n'avaient pas encore, au moment de la mission, investi le champ de la liaison entre le lycée et l'enseignement supérieur. Seuls les établissements participant à des cordées de la réussite ou à des dispositifs similaires avaient poursuivi, pour la plupart, ces partenariats antérieurs à la réforme. La mission s'est étonnée, cependant, que des lycées ayant en leur sein des classes préparatoires aux grandes écoles ou des sections de techniciens supérieurs n'aient pas encore exploité ces proximités.

Le fait que l'appropriation de cet enjeu majeur ait été repoussée, compte tenu des urgences liées prioritairement à la mise en œuvre des nouveaux programmes et à la préparation de l'examen, est préoccupant. En effet, c'est l'ensemble du cursus au lycée qui prépare la réussite dans l'enseignement supérieur.

■ *Une vie lycéenne sans évolution majeure*

Les comités académiques de la vie lycéenne sont régulièrement consultés sur les choix académiques qui concernent directement les lycéens. En revanche, au niveau local, les conseils des délégués à la vie lycéenne (CVL) se préoccupent davantage de la vie scolaire et de la vie culturelle. La réforme du lycée ne semble pas avoir modifié leur fonctionnement en profondeur, qui demeure visiblement très lié à la dynamique interne de l'établissement. Rares sont les CVL qui interviennent en amont du conseil d'administration.

Les maisons des lycéens dont l'on a constaté la montée en puissance très progressive prennent le relais des foyers sociaux-éducatifs.

Les lycées observés ont peu investi le volet de la réforme « favorisant l'accès de tous les lycées à la culture ». Si des référents culture ont bien été nommés, leur mission a semblé, la plupart du temps, circonscrite à la gestion d'un héritage antérieur plutôt qu'au lancement de nouvelles actions permettant d'atteindre les objectifs fixés en développant la vie culturelle de chaque lycée. Les partenariats avec les acteurs culturels de proximité se sont peu développés, tout comme les pratiques artistiques et culturelles des lycéens. En a témoigné particulièrement le faible usage de la plate-forme « Ciné-lycées » qui n'a pas été mobilisée à hauteur de son coût. Les équipes de direction rencontrées, tout en reconnaissant l'importance de ce volet, ont estimé unanimement que les priorités de la mise en œuvre de la réforme ne pouvaient que reléguer ces questions à une place secondaire.

Le pilotage de la réforme : entre volontarisme et contraintes

Le pilotage de la réforme du lycée au niveau de la classe de terminale, même dans un contexte d'évolution du baccalauréat, s'est inscrit dans la continuité de la mise en place de la classe de première. Elle s'est traduite par une très grande complexité, et les questions techniques, relatives à l'organisation et à la gestion des ressources humaines, ont, à tous les niveaux, pris le pas sur les enjeux majeurs.

■ *Au niveau académique : la pérennisation de la réforme du lycée*

Le pilotage des établissements par les autorités académiques

Le suivi spécifique de la mise en place de la classe de terminale en 2012-2013 a dépendu des académies et de leur mode de pilotage. Dans certaines d'entre elles, une organisation formalisée a permis d'accompagner des établissements, de mettre en place des comités de pilotage et de mobiliser les personnels d'encadrement à tous les niveaux pour encourager l'innovation, répondre aux questions et aux problèmes rencontrés et mutualiser les bonnes pratiques. Les bassins ont souvent été le lieu d'une communication plus informelle, sans être un niveau de pilotage associé au processus de la réforme. L'on y a observé des dynamiques qui relevaient plus de celles

d'un lieu d'échanges entre responsables que d'une structure de pilotage infra-académique.

La mise en œuvre de la réforme, vue du côté des DASEN, est apparue très hétérogène, directement liée au mode de gestion choisi. Lorsque les DASEN ont en charge la gestion des moyens des lycées, ils sont, bien évidemment, très impliqués dans le pilotage de ces établissements. En revanche, lorsque ce n'est pas le cas, et c'est la situation la plus fréquente, ils se voient confier, de manière indirecte, un rôle dans l'élaboration des contrats d'objectifs ou dans la démarche d'évaluation des proviseurs. Rares sont les DASEN complètement coupés des lycées. La mission a pu constater la volonté de certains recteurs d'associer les IA-IPR à ce pilotage, donnant toute sa place à la dimension pédagogique de la réforme du lycée.

L'évolution de la carte des formations et des options

Les académies ont été confrontées, dans le cadre de la préparation de la rentrée 2011, à un phénomène préoccupant de diminution des effectifs accueillis dans les filières technologiques industrielles, qui avaient été repensées en profondeur.

De manière plus générale, la réforme des filières technologiques, précédée par la rénovation de la voie professionnelle, a donné lieu à des ajustements avec les régions, qui ont tenu compte des objectifs contenus dans le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP). Ceux-ci n'ont globalement pas modifié au fond les équilibres antérieurs, même si les équipements nécessaires, beaucoup moins lourds que par le passé, permettaient des modifications, voire des extensions des implantations.

Certains lycées, très typés par leur offre de formation, ont vu leurs effectifs de première diminuer, car les élèves s'y positionnaient dès la seconde avant que la filière STI2D ne devînt plus généraliste. Pour ne pas fragiliser ces établissements souvent ruraux, la réponse a consisté à en enrichir l'offre de formation ou à mettre des lycées en réseau.

Concernant la carte des enseignements d'exploration, l'offre semblait refléter la dominante de l'établissement et ses formations ultérieures, ce qui pouvait conduire à en faire un enseignement de détermination. Ainsi, le parti a été pris d'implanter les enseignements d'exploration « sciences de l'ingénieur » et « création et innovation technologiques » dans les établissements qui offraient déjà des enseignements de technologie. L'on a observé, par ailleurs, que l'image ou la finalité de certains enseignements d'exploration, communs à presque tous les lycées, était en train d'évoluer : « littérature et société » n'amenait pas, ou plus, de nouveaux publics dans la série L, et PFEG avait tendance à disparaître des établissements qui n'avaient pas la série STMG, au profit de SES. Contrairement à ce qui était initialement souhaité par la réforme, à savoir permettre à l'élève de construire un véritable parcours de formation, le choix de l'établissement par les familles est

souvent géographique ou lié à sa réputation et reste premier devant celui des enseignements d'exploration. En cela, l'on a constaté peu de changements.

Les effets de la contrainte budgétaire : les choix stratégiques se font dans les établissements

La gestion des moyens des lycées généraux et technologiques est entrée dans sa dernière phase. Compte tenu de la complexité de mise en œuvre, les académies ont choisi de laisser aux établissements une certaine marge de manœuvre. Les modèles de répartition des moyens élaborés par les services académiques ont beaucoup de points communs et prennent en compte les grilles horaires, le nombre de divisions et le nombre total d'élèves dans une série. C'est dans la carte des formations que les différentes stratégies académiques sont visibles en termes de gestion des moyens. La répartition des dotations par établissement est alors une opération technique.

Les divisions chargées de la répartition des moyens travaillent avec les proviseurs, pour ajuster au mieux les dotations, les choix stratégiques se faisant au niveau de l'établissement. Avec un nombre important d'heures non affectées à des disciplines, des choix de diverses natures sont laissés à l'appréciation des chefs d'établissement : le groupe classe multiforme, les groupes à effectifs réduits, les groupes de compétences, l'accompagnement personnalisé, la carte de certaines options facultatives. L'objectif de la réforme était de réduire le nombre d'options à faible effectif, mais les établissements, privilégiant l'offre d'options, ont préféré resserrer les aides aux élèves et notamment l'accompagnement personnalisé.

La gestion des ressources humaines

Les services de gestion des ressources humaines se sont mobilisés pour anticiper les difficultés provoquées par la réforme. De manière générale, cette anticipation a concerné les professeurs de la filière industrielle et les professeurs de sciences physiques, touchés par de nombreuses mesures de carte scolaire, affectés sur des postes de titulaires sur zones de remplacement (TZR) et sollicités pour enseigner dans d'autres disciplines (technologie, mathématiques au collège, etc.). Pour les premiers, c'était une remise en cause profonde de leurs pratiques et de leur culture technologique. Pour les seconds, la situation de surnombre était nationale et transitoire. Des actions de formation ont permis à certains d'entre eux d'enseigner les mathématiques, mais, avec les IA-IPR de physique-chimie, les services sont demeurés vigilants pour maintenir actives les compétences disciplinaires de ces professeurs.

La mission a constaté une forte pression, du découragement, voire un sentiment d'abandon de la part de nombre d'enseignants rencontrés. Ils faisaient face à des situations difficiles à gérer, n'avaient pas le temps de se former et étaient insuffisamment accompagnés. Cette forme de stress au travail, nouvelle, est également ressentie par les élèves.

■ *Une réforme diversement mise en œuvre*

Le contexte géographique et social, la réussite des élèves dans l'enseignement supérieur, l'image de l'établissement sont autant de facteurs qui ont amené les lycées à se saisir diversement des espaces de liberté donnés par la réforme, avec plus ou moins de volontarisme. Trois ans après le lancement de la réforme, les proviseurs ont été confrontés à toute sa complexité. La réaction des équipes fut très différente d'un lycée à l'autre et les plus grandes réussites vinrent des établissements portés par des objectifs fédérant le changement.

Pour certains lycées situés dans des zones en diminution démographique ou fragilisés par la rénovation de la filière industrielle, la préoccupation majeure était d'attirer les élèves. Dans ces établissements, un pilotage volontariste a contribué à fédérer les équipes en s'appuyant sur toutes les souplesses offertes par la réforme.

À l'inverse, des lycées sans problème apparent – lycées socialement favorisés, lycées à fort taux de réussite au baccalauréat, élèves qui se dirigent naturellement vers l'enseignement supérieur – n'ont vu que peu d'intérêt à entrer dans de nouvelles formes d'enseignement ou d'accompagnement des élèves. Enseignements d'exploration, accompagnement personnalisé transformé en révision ou soutien, les dispositifs de la réforme du lycée n'ont pas vraiment modifié la forme ni l'organisation des enseignements de professeurs peu enclins à changer.

Les options, tout autant que les enseignements d'exploration, reflètent les stratégies d'établissement, sans qu'un pilotage académique soit manifeste. Le plus souvent, les choix opérés visent à conforter l'identité, l'image du lycée : il s'agit de préserver toutes les options, de multiplier les sections européennes ou autres dispositifs permettant de rendre le lycée attractif par son offre de formation. Ces choix mobilisent parfois un nombre d'heures important pour peu d'élèves, au détriment de l'intérêt du plus grand nombre.

Les chefs d'établissement s'appuient sur le conseil pédagogique, qui a trouvé là matière à exister (rares sont les établissements qui ne l'ont pas mis en place, quelle que soit son appellation). S'agissant de la répartition par discipline des dotations globales horaires (DGH), les choix pédagogiques sont multiples. Cependant, la question du maintien des emplois a été fréquemment soulevée, notamment lorsque des postes occupés étaient menacés. Les questions relatives à la gestion des ressources humaines sont ainsi souvent placées en amont des débats pédagogiques. La mission a constaté dans certains établissements un retour progressif à une situation antérieure : passage des groupes à effectifs réduits aux dédoublements, réduction notable des heures consacrées à l'accompagnement personnalisé, difficultés à organiser des groupes de compétences. À l'inverse, d'autres établissements sont centrés sur la prise en compte des besoins des élèves et sur la réponse à leurs demandes. Un pilotage très volontariste les a amenés à investir tous les domaines de la réforme, à la plus grande satisfaction de la communauté éducative.

L'analyse des parcours des élèves en seconde et en première a confirmé la tendance d'un grand nombre d'établissements à afficher de faibles taux de redoublement. Elle est à rapprocher de la rénovation de la voie professionnelle, dont le cursus parallèle en trois ans modifie les parcours. Le nombre d'élèves rejoignant directement la classe de première professionnelle a légèrement augmenté, mais la passerelle entre la seconde générale et la seconde technologique professionnelle concernait encore beaucoup d'élèves, ce qui relativise les taux de redoublement en seconde générale et technologique lorsqu'ils sont très faibles. En revanche, la possibilité d'obtenir un brevet de technicien supérieur (BTS) avec un baccalauréat professionnel étant réelle, les élèves étaient peu enclins à passer de la voie professionnelle à la voie technologique.

■ *La place des inspecteurs au sein de la réforme*

Les IA-IPR ont été très souvent sollicités par les chefs d'établissement et les enseignants pour les aider à mettre en place cette réforme, avant tout pédagogique. Les missions des inspecteurs se sont inscrites dans un processus de pilotage de la réforme des lycées, intégré à une ligne hiérarchique de décision du recteur et au lycée, en collaboration avec les DASEN.

Plusieurs académies ont créé, selon des modalités voisines, la fonction d'inspecteur référent, IA-IPR pour les collèges et lycées, IEN-ET-EG pour les lycées professionnels, rapprochant ainsi les corps d'inspection des établissements. Pour l'essentiel, l'inspecteur référent a accompagné les équipes et aidé les chefs d'établissement, souvent en lien avec l'élaboration des contrats d'objectifs, à améliorer l'analyse de leur lycée. De leur côté, les chefs d'établissement ont envisagé une contribution de l'inspecteur référent au pilotage de l'établissement. Simples relais de l'institution pour certains, intermédiaires avec le collège des inspecteurs pour d'autres, ils ont aussi pu être considérés comme un soutien à la légitimité pédagogique du chef d'établissement. Certains chefs d'établissement ont estimé que l'inspecteur référent favorisait une dynamique pédagogique mieux adaptée à la gouvernance actuelle des lycées en développant une approche collective des équipes.

Cependant l'ampleur et la qualité du travail entre inspecteurs référents et chefs d'établissement sont largement tributaires de facteurs personnels. Le référent doit être le relais naturel avec le collège des IA-IPR et il peut être appelé à mobiliser ses collègues d'autres disciplines en tant que de besoin. La réussite de leurs missions passe par un changement de posture qui consiste à faire partager ses compétences pédagogiques au-delà de sa discipline, dans un contexte où, dans le même temps, la demande des professeurs est très forte dans le champ disciplinaire.

Multiplés, leurs besoins ont d'abord concerné les nouvelles modalités pédagogiques des enseignements d'exploration, l'accompagnement personnalisé, puis les contenus des nouveaux enseignements et programmes. Les premières nouveautés ont plutôt déconcerté les inspecteurs qui ont

commencé par regarder fonctionner les enseignants avant de mutualiser les bonnes pratiques. Certaines académies ont organisé des journées de réflexion intercatégorielle (enseignants, proviseurs, inspecteurs) sur « l'accompagnement personnalisé au lycée général et technologique, deux ans après » ou fait des analyses sur l'accompagnement individualisé. En revanche, la lecture de rapports d'inspection montre qu'il y est peu fait allusion aux enjeux de la réforme du lycée.

Les insuffisances de la formation des enseignants ont très souvent été soulignées, en particulier dans la filière technologique industrielle. Les inspecteurs ont affronté des situations extrêmement variées suivant les contextes des académies et dû déployer toutes leurs compétences disciplinaires et de grandes qualités humaines pour conseiller des enseignants profondément déstabilisés. Ils ont souvent demandé à pouvoir bénéficier de l'aide complémentaire de conseillers pédagogiques pour pouvoir répondre à toutes les équipes de professeurs sur le terrain. Certaines académies ont fait ce choix devant l'ampleur des besoins.

Les inspecteurs ont enfin été largement sollicités par les services pour répondre aux situations individuelles dans les disciplines fortement touchées par les évolutions ou les surnombres provisoires. Certes, ces modalités de travail sont habituelles, mais, dans un contexte où les inspecteurs sont sollicités sur tous les fronts, cela a encore diminué leur présence dans les établissements.

Conclusion

L'année scolaire 2012-2013 a constitué une période intermédiaire en matière de pilotage pédagogique. Elle a mobilisé toutes les énergies autour de la préparation des élèves au baccalauréat, dans un contexte très incertain pour les élèves et les enseignants. C'est l'engagement et la motivation des équipes des établissements qui sont la clé de la réussite. Il faut savoir donner du temps à la mise en œuvre de cette réforme : si l'impulsion a été forte partout en France en 2010, le suivi a été inégal et la régulation absente. C'est cette dernière phase qui demanderait à être mise en place très rapidement afin de garantir les infléchissements indispensables permettant l'adaptation et la réussite des élèves dans l'enseignement supérieur.

Les acteurs de l'éducation

Le fonctionnement du système éducatif mobilise un grand nombre d'acteurs distincts : des professeurs, des personnels d'encadrement et, par conséquent, des structures dont la vocation est d'assurer leur formation initiale et continue. Or, l'entrée dans les métiers de l'enseignement et de l'encadrement éducatif et administratif témoigne de la complexité de l'organisation fonctionnelle du système éducatif.

L'accès aux métiers de l'enseignement ne passe, par exemple, pas seulement par la voie universitaire qu'on imagine être la seule possible. De même, les métiers de l'encadrement évoluent en même temps que l'ensemble du système éducatif et que la variété des publics d'élèves et de professeurs qu'il lui revient d'accueillir.

Les investigations conduites par les inspections générales font apparaître que, pour pallier une certaine désaffection des étudiants pour les métiers de l'enseignement, il ne suffit pas d'enrichir leur formation, mais il faut également renforcer la vocation des cadres de l'institution scolaire et redéployer le périmètre d'action des institutions chargées de former ces derniers.

Un difficile recrutement des enseignants

Depuis plusieurs années et dans plusieurs disciplines, les postes proposés aux concours de recrutement des professeurs (certificat d'aptitude à l'enseignement supérieur [CAPES], certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel [CAPLP], certificat d'aptitude à l'enseignement technique [CAPET]) ne sont pas tous pourvus, soit faute de candidats, soit en raison du niveau insuffisant d'un certain nombre de ces derniers. Si l'année 2013 a connu une certaine amélioration, la situation n'en demeure pas moins préoccupante et a incité à procéder à un état des lieux précis des raisons possibles de la baisse d'intérêt pour le métier d'enseignant et à identifier quelques pistes d'amélioration possibles de la situation¹. La mission a tenté d'émettre un diagnostic le plus étayé possible et de proposer des solutions, sans doute

1. Rapport n° 2013-071, *Les difficultés de recrutement d'enseignants dans certaines disciplines*, IGEN-IGAENR, juillet 2013.

modestes, mais dont il lui a semblé qu'elles devraient permettre d'agir à la marge afin d'améliorer progressivement la situation.

Les constats

Si l'on se réfère au « taux de sélectivité » des concours, c'est-à-dire au rapport entre le nombre de candidats présents à ces concours et le nombre de postes offerts, l'on estime qu'un taux inférieur à 4 ne garantit pas la qualité du recrutement. Or, ce taux n'atteignait que 1,54 au CAPES de mathématiques en 2012, 1,16 au CAPES d'allemand en 2013 et même des taux strictement inférieurs à 1 (c'est-à-dire moins de présents que de postes au concours) au CAPES de lettres classiques en 2011 et 2012. Aussi 31 % de postes sont-ils restés vacants en mathématiques, 16,6 % en anglais, 20 % en allemand ou encore 50 % en lettres classiques.

Dans les disciplines technologiques, le CAPET « sciences de l'ingénieur », ouvert à la session 2012 en remplacement du CAPET « technologie », a eu beaucoup de mal à recueillir un nombre suffisant de candidatures. Dans ces disciplines, il semble que le phénomène puisse s'expliquer en partie par l'évolution des concours, avec des fermetures de formations universitaires, une réduction des postes offerts à l'agrégation et les conséquences induites sur les viviers d'étudiants. Plusieurs années seront vraisemblablement nécessaires pour espérer revenir à des viviers d'étudiants suffisants.

Les disciplines professionnelles connaissent d'autres types de difficultés, certaines filières n'offrant pas de cursus universitaire au niveau master, les concours ayant été fermés dans d'autres. En outre, les interventions des enseignants en BTS assèchent les viviers d'enseignants des lycées professionnels ou obligent à recruter des contractuels dont la qualité peut se révéler incertaine.

La baisse du nombre de présents aux concours du second degré public est, en tout état de cause, un phénomène continu depuis plusieurs années. Ce phénomène s'est cependant accentué au moment de la mise en place de la réforme dite de la mastérisation (2011). La mastérisation a marqué une rupture très nette. En outre, d'une manière générale, le rapport entre le nombre d'inscrits et le nombre de présents est lui-même en diminution régulière, passant de 70 % en 2004 à 44 % en 2011. Or, le nombre de candidats reçus prenant effectivement leur poste est, lui aussi, en diminution. Seul l'enseignement catholique ne connaît pas, pour le moment, la même pénurie de recrutement à l'issue des concours, néanmoins, là aussi, le nombre de présents par poste, qui était au certificat d'aptitude aux fonctions d'enseignement du privé (CAFEP) de 5 en 2008 dans les concours du second degré, n'est plus que de 3 depuis 2010-2011.

Toutefois, selon les chiffres communiqués par la direction générale des ressources humaines, le nombre d'inscrits en 2012 a été plus élevé que celui en 2011, peut-être parce que les étudiants ont dorénavant une information « stabilisée » sur les modalités de recrutement, mais aussi sans doute en raison

des annonces sur la relance des recrutements, de la modification du recrutement (se situant au niveau du M1, alors qu'il a été en 2011-2012 au niveau du M2) et de la réintroduction d'une année de stage dans la formation initiale.

Les viviers de candidats aux concours sont alimentés par les étudiants inscrits en université dans les masters « enseignement » et, parfois, dans les masters « recherche ». La diversité de l'organisation des masters et de leurs appellations dans les universités rend toutefois pratiquement impossible de se doter de statistiques nationales sûres sur les effectifs dans chaque discipline concernée. Au moins trois constats peuvent cependant être posés :

- le pourcentage de bacheliers s'inscrivant en première année de licence est en diminution, passant de 50 % en 1996 à 35 % en 2008, conséquence d'inscriptions réalisées, en particulier, au profit d'écoles d'ingénieur ou de commerce recrutant après le baccalauréat ;
- le pourcentage d'étudiants en L1 exprimant le souhait de devenir enseignant est en diminution (50 % en 2001, 21 % en 2011) ;
- les effectifs en master « enseignement » sont faibles et paraissent insuffisants pour assurer le renouvellement des viviers.

Il en résulte que les lauréats des concours de recrutement qui rejoindront les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) ne proviendront pas tous d'un M1 « enseignement », qu'un nombre important d'entre eux sera déjà titulaire d'un master. Ainsi, la formation en ESPÉ devra prendre en compte la diversité de ces parcours.

Les raisons de la désaffection des étudiants pour la carrière enseignante

Les nouvelles modalités de concours, mises en place à partir de la session 2010, ont entraîné une baisse prévisible des candidatures. Néanmoins, après un temps d'adaptation inévitable, le fait qu'on ne retrouve pas en 2013 l'étiage de la licence est inquiétant. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer ce phénomène. Les modifications successives des procédures de recrutement et de la formation ont été généralement évoquées. Pour les enseignants, l'évolution générale de la société (déclin du service public, privatisation de l'engagement professionnel, perte sociale du sens de l'enseignement, crainte d'enseigner dans le secondaire) expliquerait en partie la désaffection des étudiants. Ces derniers, de leur côté, évoquent plutôt la crainte d'un engagement « définitif » pour une vie professionnelle monolithique, la stigmatisation ambiante de l'Éducation nationale, des conditions de travail dégradées ou l'image négative du métier, ainsi qu'un salaire modeste, l'éloignement géographique ou l'effet repoussoir des affectations en début de carrière.

■ *L'organisation des concours*

La désaffection pour les concours de professeur s'est très nettement accentuée après le passage au système licence-master-doctorat, qui a favorisé

l'émergence de masters professionnels et la visibilité d'une plus grande variété de débouchés. La mastérisation aurait entraîné une charge financière supplémentaire pour les étudiants, mécaniquement liée à l'augmentation du nombre d'années d'études. Elle aurait, en outre, ajouté de fortes contraintes et un important niveau de stress, les étudiants devant désormais préparer à la fois leur master, leur concours, des cours devant des élèves et des certifications.

La question de la « professionnalité »

Les étudiants font souvent part de leur appréhension de se retrouver devant des élèves sans avoir été préalablement préparés au face-à-face pédagogique. Parmi les solutions proposées, il conviendrait, pour certains, de généraliser les unités d'enseignement spécifiques durant la licence, comme c'est le cas dans certaines universités ; ou encore de bénéficier de plus de pratique dans les classes, et non de simples périodes d'observation, même s'il reste difficile de trouver des enseignants-tuteurs acceptant d'accueillir des étudiants.

Les concours sont donc appelés à s'inscrire dans une logique professionnelle autant que de contrôle de la maîtrise disciplinaire. Une admissibilité principalement centrée sur les compétences académiques donnerait une fausse image du métier et serait susceptible d'engendrer ultérieurement un désenchantement des candidats. Toutefois, il ne convient pas de basculer dans l'excès inverse du « tout professionnel » expérimenté, à ses dépens, par la Finlande dans les années 70, revenue depuis – avec le succès que l'on sait – à un recrutement fondé sur une répartition plus équilibrée des compétences.

La question des compétences académiques

Tandis qu'une partie des étudiants rencontrés ont insisté sur la difficulté des concours du second degré, en raison de leur haut niveau d'exigence disciplinaire, plusieurs présidents de jury estiment, quant à eux, que le niveau de difficulté des concours correspond aujourd'hui à un niveau L3 ou M1 plutôt que M2.

Il existe donc un décalage entre le niveau supposé des concours et la perception qu'en ont les étudiants qui, par conséquent, s'en détournent. Beaucoup d'entre eux et, paradoxalement, souvent les meilleurs, font ainsi le choix de ne pas s'y présenter et s'orientent vers d'autres voies et d'autres filières, souvent sélectives, que les universités ont récemment développées, fondées sur la pluridisciplinarité et menant à des masters présentant de réelles garanties d'insertion professionnelle (licences et masters bilingues, de mathématiques et d'informatique, etc.). Les étudiants inscrits dans ces filières soit renoncent d'emblée à se présenter aux concours du second degré, soit échouent en s'y présentant, faute de répondre à des exigences auxquelles ces filières ne préparent pas.

Les profils non étudiants

Recrutés, pour certains d'entre eux, à un niveau de diplôme inférieur à celui requis aux concours, mais exerçant parfois depuis plusieurs années, les personnels contractuels de l'Éducation nationale échouent souvent au CAPES externe, compte tenu de la prégnance des épreuves académiques. Des salariés issus du monde de l'entreprise, dotés de compétences reconnues dans leur profession et qui souhaiteraient engager une reconversion professionnelle et se présenter aux concours de l'enseignement, sont confrontés à la même difficulté.

Il est donc suggéré que les concours soient ouverts de façon plus réaliste à ces différents profils de candidats non étudiants, qu'il conviendrait ultérieurement d'accompagner tout particulièrement et de former. Si une telle piste d'évolution était suivie, elle devrait être étudiée pour chaque concours en fonction de la typologie des admissibles et des admis (étudiants aux cursus traditionnels, étudiants ayant suivi des parcours de formation moins classiques, reconversions, chômeurs ayant les titres requis, etc.), en organisant des concours plus compatibles avec la diversité des parcours, par exemple, en y incluant des options spécifiques.

L'adaptation au métier d'enseignant pourrait, quant à elle, être assurée à la faveur d'une année de professionnalisation au terme de laquelle les candidats seraient titularisés. Les nouvelles maquettes de concours qui seront mises en œuvre à partir de la session 2014 semblent, en tout état de cause, commencer à répondre en partie à cet objectif de professionnalisation.

■ *Un métier peu attractif*

La mobilité géographique

Parmi les préoccupations fortes des étudiants, la question de la première nomination joue un rôle très dissuasif. Le refus de la mobilité est une évolution sociologique frappante qui s'exprime avec force et explique la préférence pour le concours de recrutement de professeurs des écoles (CRPE), qui garantit une affectation dans l'académie. De fait, l'âge plus élevé des candidats, parfois en couple, inscrits dans un réseau de relations, engagés dans des projets personnels, enracinés dans une région, rend la mobilité plus difficile. En outre, il faut parfois attendre longtemps des possibilités de mutation hors du département de première nomination.

Cette crainte de la mobilité géographique peut aussi être analysée comme une volonté d'éviter une première affectation « dans un collège difficile ». Cette crainte reflète l'image surmédiatisée de la violence en collège, mais elle renvoie aussi à la vision d'un métier qui serait exercé en solitaire, sous la pression d'une hiérarchie qui ne soutiendrait pas son personnel. Elle reflète la conception d'un métier principalement axé sur la seule maîtrise d'une discipline, magnifiée par la préparation du concours, et qui serait dégradée par son impossible transmission à des élèves rétifs. Si elle est indispensable

pour garantir une Éducation nationale qui maintient une certaine équité entre les territoires et entre les personnels, la mobilité peut, toutefois, être mieux préparée, accompagnée et valorisée dans la carrière des personnels.

Les débuts dans le métier

Les débuts dans le métier sont des moments particulièrement importants. C'est à cette période, en effet, que se construit la compétence professionnelle de l'enseignant. Ils s'organisent généralement autour de trois grands moments :

- une formation professionnelle avant la prise de fonction ;
- l'accueil dans l'établissement où le professeur est affecté, l'équipe de direction et l'équipe pédagogique jouant un rôle essentiel d'information du professeur débutant ;
- l'installation matérielle dans une ville et une région nouvelles, la question du logement étant primordiale à une époque où les coûts du logement peuvent être hors de portée des fonctionnaires.

D'une façon générale, les premières ressources auxquelles font appel les jeunes enseignants se situant dans leur environnement de travail, il est nécessaire de mettre l'accent sur cet environnement et de sensibiliser et de former les équipes éducatives au rôle essentiel qu'elles doivent jouer. La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école prévoit des ressources pédagogiques, en particulier numériques, ainsi que des dispositifs de formation tutorée et interactive qu'il conviendra de valoriser et de faire mieux connaître qu'aujourd'hui.

La rémunération

La France paraît distancée par ses principaux voisins sur la question de la rémunération des débuts de carrière, surtout par les États qui enregistrent les meilleurs résultats aux évaluations internationales. De fait, les données internationales placent la France dans une situation relativement défavorable – du moins en termes financiers car, *a contrario*, les enseignants y jouissent d'une meilleure sécurité de l'emploi et de vacances plus longues. Lorsqu'il débute, un professeur certifié perçoit 1 650 euros nets par mois¹, hors indemnités. Avec toutes les réserves qu'on peut formuler sur des comparaisons de salaires en valeur absolue², le traitement des enseignants débutants du second degré serait donc inférieur de 9 à 12 % aux moyennes de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et de l'Union européenne ; l'écart est légèrement plus important au bout de quinze ans de carrière (entre 10 et 15 %). En revanche, en fin de carrière, la situation s'inverse : le traitement maximal est supérieur à la fois à la moyenne des pays de l'OCDE et à la moyenne européenne.

1. Données 2013 communiquées par la DGRH B1-2 du ministère de l'Éducation nationale.

2. Se posent à la fois des problèmes de méthode (indemnitaire partiellement pris en compte) et des limites d'interprétation (le régime fiscal et le système de prestations sociales varient énormément entre les pays de l'OCDE).

Néanmoins il n'est pas, à ce jour, démontré que les difficultés de recrutement s'expliquent par une faiblesse des rémunérations. La question du salaire n'a jamais été citée spontanément par les étudiants rencontrés, qui n'ont pas d'idée précise du montant du traitement ni de son évolution. Ceux qui n'ont pas fait le choix de l'enseignement insistent essentiellement sur l'image négative qu'ils ont du métier ou sur le fait qu'ils ne s'imaginent pas exercer la même profession durant toute leur vie active.

Si les débouchés – ou les perspectives de carrière – à l'issue de certains cursus sont nettement plus attractifs du point de vue de la rémunération et si ces débouchés privent l'enseignement de bons étudiants, il reste difficile de déterminer, dans le choix de ces derniers, la part de l'aspiration professionnelle et celle de l'attractivité salariale.

Plus globalement, les travaux de la commission Pochard¹ avaient mis en évidence plusieurs données concernant la place des enseignants dans la hiérarchie des salaires :

- un creusement de l'écart des rémunérations nettes entre les enseignants et les autres cadres de l'État, en raison d'une politique indemnitaire plus dynamique pour les cadres non enseignants, particulièrement net en milieu de carrière²;
- un effritement des rémunérations nettes des cadres et des professions intermédiaires du secteur privé qui ont perdu, avec la crise, un certain nombre de protections et d'avantages;
- une baisse du pouvoir d'achat d'une partie des enseignants entre 2001 et 2005.

Les années 90 ont été marquées par la mise en œuvre d'un ensemble de mesures réglementaires qui ont notablement amélioré la situation des enseignants, avec la création du corps des professeurs des écoles aligné sur celui des professeurs certifiés et celle de la hors classe des certifiés; la création de nouveaux échelons et le relèvement d'indices terminaux; l'élargissement de l'accès à la hors classe des professeurs agrégés; la réduction de durées requises pour l'avancement; la création ou la revalorisation de plusieurs indemnités; divers dispositifs d'intégration statutaire et l'abaissement du service des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) et des professeurs de lycée professionnel (PLP).

Avec une incidence individuelle parfois significative, le double levier des indemnités et des heures supplémentaires a été mobilisé depuis les années 2000. Les enveloppes catégorielles ont permis la reconnaissance financière de l'exercice de nouvelles missions ou de plus grandes responsabilités confiées aux personnels enseignants. Les heures supplémentaires ont été

1. *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, La Documentation française, 2008.

2. Les indemnités des enseignants représentent 11,5 % de la rémunération de base (54,4 % pour les cadres non enseignants de l'État et 25,4 % pour l'ensemble des agents de la fonction publique de l'État). Rapport public thématique, *Gérer les enseignants autrement*, Cour des comptes, mai 2013.

encouragées pour améliorer le pouvoir d'achat des enseignants et les mesures de défiscalisation ont, un temps, fait l'objet d'un financement spécifique.

La revalorisation des débuts de carrière sous le ministère Chatel (suppression des deux premiers échelons et revalorisation des trois échelons suivants) a bénéficié aux nouveaux enseignants (jusqu'à sept ans d'ancienneté). Cette amélioration des débuts de carrière – financée par les économies engendrées par les suppressions d'emplois – visait à tirer les conséquences du recrutement des enseignants au niveau master. Pourtant, malgré les sommes en jeu, l'effort de l'État n'a pas été réellement perçu. Il est vrai que l'effort réel de l'État s'est traduit, compte tenu des masses de personnels en jeu, par un gain mensuel pour un professeur certifié de 157 euros nets, soit 1 884 euros de plus pour une année. C'est donc avec le rétablissement d'une formation initiale rémunérée que la revalorisation des jeunes enseignants prendra tout son sens.

Enfin, ces politiques de rémunération n'ont pas été mises en œuvre de façon différenciée, pour répondre à des besoins ciblés selon les disciplines. Seules les difficultés de recrutement dans les établissements ou secteurs les plus difficiles (éducation prioritaire) donnent lieu à une rémunération différenciée. Des politiques de différenciation en fonction des disciplines existent bien à l'étranger, même si elles passent surtout par des bourses d'études destinées à renforcer l'attractivité de certaines formations. Néanmoins, avec les emplois d'avenir professeur, la France s'engage, elle aussi, dans la voie de la différenciation, mais ce levier relève des dispositifs de prérecrutement et non de la rémunération des enseignants.

■ *Une image dégradée*

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés ont souligné une perception négative du métier : gestion de classe difficile, violence, statut social dégradé, reconnaissance insuffisante, perte d'autorité, rareté des possibilités d'évolution ou de reconversion, rémunération ne correspondant pas à une formation bac + 5, sentiment d'un manque de formation pratique, de décalage entre le niveau exigé de maîtrise de la discipline et de son application dans un cadre scolaire.

Cette perception mériterait d'être corrigée par une vision plus nuancée et moins médiatique des réalités du métier. La difficulté est qu'à cette image, au moins en partie fantasmée, n'est opposé aucun discours argumenté, positif, qui ouvrirait de réelles perspectives sur le métier d'enseignant. La crise de la vocation enseignante pourrait bien être une expression de la crise de l'école, de sa difficulté à anticiper l'avenir, non seulement pour les enseignants, mais surtout pour les élèves et la société dans son ensemble. À une image floue, négative ou nostalgique, il faudrait opposer une vision claire qui donne un sens à ce que l'on n'ose plus appeler une vocation.

L'on ne peut qu'être frappé par la faiblesse de l'information et de la communication. L'information donnée sur les métiers dans les lycées ne prend

guère en compte les métiers de l'enseignement et, à l'université, la diversité des formations proposées ne fait plus de la préparation des concours la voie principale, sinon unique, des débouchés. S'y ajoute une image brouillée des voies conduisant au métier d'enseignant, différente selon les universités et les académies.

Selon un sondage réalisé sur l'état d'esprit des enseignants à la rentrée 2012, 68 % des enseignants se disent cependant satisfaits d'exercer leur métier, surtout parmi les plus jeunes, et 86 % d'entre eux se disent motivés par leur travail. Ils ont tous, néanmoins, le sentiment d'être moins bien considérés par la société qu'il y a quelques années¹.

On peut considérer que cette perception dégradée du métier n'est pas propre à la France ou que, d'après le rapport Eurydice de 2004, *L'attractivité de la profession enseignante au XX^e siècle*², « un décalage important existe entre la représentation qu'ont les enseignants de l'estime que leur portent les citoyens et celle que ces derniers affirment avoir. Il s'avère que les enseignants sont souvent mieux considérés que ce qu'ils croient ». Ainsi, selon l'enquête réalisée auprès des Français à la demande du ministère de l'Éducation nationale en novembre 2012, plus de huit Français sur dix ont une image positive du métier d'enseignant : 78 % considèrent que c'est un métier d'avenir, et 76 % seraient fiers que leur enfant devienne enseignant³. Si cet hommage rendu par l'opinion publique au corps enseignant exprime aussi la conscience des exigences et des difficultés du métier, il est rassurant sur le prestige qui s'y attache encore.

Le malaise des enseignants est une réalité constamment vérifiée, qui ne peut être sans effet sur l'image du métier et son attractivité. Il n'est pas seulement consubstantiel à un métier où les résultats sont toujours en deçà des attentes, il est devenu un genre littéraire à part entière, qui fournit à chaque rentrée son lot de témoignages sur « la souffrance ordinaire des enseignants »⁴, également soulignée par un récent rapport du Sénat⁵. Assurément, les sondages expriment une insatisfaction sur le métier lui-même et non seulement sur les conditions matérielles de son exercice : manque de soutien par la hiérarchie, absence de formation, sentiment de perte d'autonomie, complexité des relations avec les parents.

Cependant, des changements récents ont pu cristalliser des évolutions de plus long terme. Élevant le niveau de recrutement, la maîtrise implique une réflexion sur les modes de management d'une population de niveau cadre, jouissant ou, au moins, se sentant investie d'une autorité

1. Sondage Opinionway/UGICT CGT.

2. *La profession enseignante en Europe : profil, métier et enjeux*, volume 4, Eurydice, 2004, p. 1.

3. Sondage exclusif CSA/ministère de l'Éducation nationale, 2012.

4. Françoise Lanthau et Christophe Hérou, *La Souffrance des enseignants. Une sociologie pragmatique du travail enseignant*, PUF, 2008.

5. Brigitte Gonthier-Maurin, sénateur, *Rapport d'information sur le métier d'enseignant*, n° 601, enregistré le 19 juin 2012, p. 7.

intellectuelle. Allongeant par ailleurs la durée de vie professionnelle, la réforme des retraites implique une gestion des fins de carrière, mais surtout des perspectives offertes dès son début, ainsi qu'une formation continue permettant de préparer les évolutions professionnelles.

Il en résulte le souhait d'une plus grande diversité professionnelle ou fonctionnelle : alors que l'attachement à la sécurité de l'emploi et au statut de fonctionnaire était mis en avant par les étudiants et les jeunes enseignants en 2002, les motivations de ceux qui s'engagent aujourd'hui semblent plus diversifiées et concernent, notamment, les valeurs et les missions du service public.

Une comparaison internationale¹

■ À l'étranger, des modalités de recrutement variées

Les comparaisons avec les systèmes de formation mis en œuvre dans plusieurs pays européens (Belgique francophone, Pays-Bas, Finlande, Allemagne, Royaume-Uni et Pologne) font apparaître que la durée des études menant au professorat est, le plus souvent, variable en fonction du niveau d'enseignement visé. Si la plupart des pays européens n'imposent pas le niveau master pour concourir aux métiers de l'enseignement, contrairement à ce qu'on croit trop souvent en France, un grand nombre d'entre eux s'engagent cependant dans cette voie, et certains portent la formation de tous les enseignants à une durée unique de cinq ans (la Finlande et, bientôt, la Belgique francophone).

Le modèle de formation simultané, dans lequel études disciplinaires et pédagogiques sont menées de front (par opposition au modèle consécutif, où les deux sont abordées successivement), est prédominant pour l'enseignement primaire. En revanche, pour la formation des enseignants du secondaire, la situation est plus ouverte et le choix est donné entre les deux types de formation. En règle générale, une place importante est conférée à la formation pratique, notamment à travers les stages effectués au sein des établissements scolaires, souvent dès la première année d'études. Enfin, la formation des enseignants du primaire est rarement confiée à des établissements d'enseignement supérieur autres que les universités.

Dans les six pays étudiés, le recrutement est effectué au niveau local, par les municipalités ou par les établissements, tandis que l'État se réserve le rôle de fixer le cadre général des conditions de travail et de rémunération. Ainsi, en Pologne, les enseignants sont recrutés par les chefs d'établissement, et une Charte de l'enseignant² régule le métier, définit le statut des enseignants et leurs conditions de travail. En Finlande, le chef d'établissement procède

1. Ces éléments de comparaison internationale ont pu être recueillis grâce à un important travail de recension réalisé par le centre de documentation du Centre international d'études pédagogiques (CIEP).

2. Loi du 26 janvier 1982.

au recrutement, par délégation de la municipalité, et l'établissement verse leur salaire aux enseignants. Les larges pouvoirs confiés aux chefs d'établissement vont de pair avec une très forte légitimité éducative et pédagogique puisque ceux-ci, élus parmi les enseignants, continuent d'enseigner pendant leur mandat.

Dans ce contexte fonctionnel, les statuts des enseignants présentent une grande diversité selon les pays ; celui de fonctionnaire municipal se retrouve en Finlande et aux Pays-Bas, celui d'employé public au Royaume-Uni, ces deux statuts pouvant coexister au sein d'un même État, comme en Allemagne où la situation des enseignants varie selon les *Länder*.

En outre, le statut de l'enseignant n'est souvent pas acquis dès le premier recrutement, mais il sanctionne un premier contrat qui a donné satisfaction, comme en Finlande ou en Allemagne. Après une période probatoire, l'enseignant peut devenir « fonctionnaire à vie », par exemple, en Allemagne, l'équivalent d'un « titulaire » en France¹.

En Finlande, le statut social des enseignants est extrêmement élevé ; les professeurs d'université sont parmi les plus réputés de tous les professionnels : leur autonomie, leur recrutement sélectif et un niveau de formation élevé ont ainsi contribué à rehausser le statut de la profession entière.

Néanmoins, à l'exception de la Finlande, la profession d'enseignant souffre depuis plusieurs années d'une perte d'attractivité, dont les causes sont autant internes qu'externes. Partout ailleurs en Europe, en effet, cette perte d'attractivité revêt deux aspects ; elle peut se traduire, comme en Belgique, par la représentation négative que les enseignants se font de leur propre profession, ou, comme en Pologne, par les préjugés dont les enseignants sont souvent victimes concernant le « confort » supposé du métier (nombre d'heures d'enseignement, vacances, stabilité de l'emploi).

Au Royaume-Uni, un sondage sur la charge de travail des enseignants a été publié dans le *Times Educational Supplement* en 2012, dans lequel plus des trois quarts des enseignants ont déclaré que cette charge de travail avait un effet néfaste sur leur santé ; et plus de la moitié des enseignants sont inquiets de l'incidence de leur emploi sur leur vie privée.

Les difficultés rencontrées conduisent de plus en plus souvent, en conséquence, à l'abandon précoce du métier. D'après le site belge www.enseignons.be, le faible salaire, la pénibilité du métier et « le mépris de l'administration » expliqueraient des taux de départ extrêmement importants (40 % des enseignants dans les cinq premières années et 50 % dans les huit premières années). Une enquête de sociologie menée en 2009 insiste, quant à elle, sur les incivilités et sur le manque de motivation des élèves.

1. 75 % des enseignants allemands étaient fonctionnaires en 2010 et 25 % contractuels de droit privé (source : *DeStatis, Statistisches Bundesamt*).

Aux Pays-Bas, les enseignants plus jeunes invoquent comme motifs de départ le caractère insatisfaisant du système de promotion, la pression devant la charge de travail et le manque de soutien ou d'accompagnement de la part des collègues et de leur hiérarchie. En outre, la transition entre les institutions de formation et le premier poste serait une épreuve difficile.

■ *La pénurie d'enseignants : constats et mesures de remédiation*

La pénurie d'enseignants touche, à plus ou moins grande échelle, l'ensemble des pays étudiés. Certains pays se sont dotés d'institutions et d'outils de mesure et de remédiation de la pénurie.

La Communauté française de Belgique a constitué des indicateurs : le nombre d'étudiants inscrits dans les filières pédagogiques, celui des départs à la retraite, le pourcentage d'emplois assurés par des détenteurs de « titres de pénurie »¹ ou celui d'emplois non pourvus. Ces indicateurs permettent d'établir des prévisions utiles à l'adaptation des principes de fonctionnement et d'organisation de l'enseignement aux réalités du terrain et d'y faire face de manière plus adéquate. Il apparaît, dès lors, que la pénurie d'enseignants toucherait, depuis le début des années 2000, trois matières de base : mathématiques, sciences exactes et langue d'instruction. Toutefois, si ce problème touche toutes les fonctions, tous les réseaux et toutes les provinces, le constat varie considérablement selon le type d'établissement, le type de filières et la localisation des établissements.

Les Pays-Bas sont également confrontés, depuis quelques années, à des pénuries d'enseignants. Dans l'enseignement primaire, c'est après 2017 qu'elles s'annoncent importantes, tandis qu'à l'heure actuelle, le problème est surtout présent dans l'enseignement secondaire. L'on prévoit que l'offre et la demande ne devraient s'équilibrer à l'échelle du pays qu'à partir de 2020. Les départs à la retraite et la popularité du temps partiel parmi les enseignants – notamment les femmes – sont les sources les plus importantes de cette pénurie, tandis que le nombre d'entrants dans la profession n'est pas assez élevé pour compenser les départs.

La pénurie engendre des problèmes de qualité, les écoles étant obligées d'employer un personnel sous-qualifié pour pallier le manque d'effectifs. L'IEN souligne les conséquences néfastes pour la qualité du système et le besoin de supervision accru du personnel, surtout dans le cas des enseignants débutants. Le manque de supervision et d'accompagnement contribue, à son tour, à la progression de la pénurie.

Au Royaume-Uni, dès le milieu des années 90, a été créée une agence de formation des enseignants (*Teacher Training Agency*), organisme (quasi) gouvernemental, ne relevant d'aucun ministère et doté de pouvoirs importants. Ses domaines de compétences allaient du financement et de l'accréditation

1. Titres permettant, dans les matières touchées par la pénurie, d'ouvrir l'accès aux classes à des enseignants contractuels n'ayant pas les titres universitaires requis pour enseigner.

des parcours de formation au recrutement des enseignants et à leur accueil. Cette agence a été remplacée, en avril 2013, par le *National College for Teaching and Leadership*, et elle a pour objet de « promouvoir un enseignement et une direction d'établissements de haute qualité », d'assurer le recrutement et la formation initiale et continue des enseignants et des éducateurs de jeunes enfants ainsi que de statuer sur les affaires disciplinaires.

L'Allemagne connaît des difficultés de recrutement depuis le début des années 2000 et souffre d'une pénurie générale d'enseignants, à tous les niveaux de l'école et dès la maternelle. L'avenir n'est pas prometteur, puisqu'environ 460 000 enseignants prendront leur retraite d'ici 2020, tandis que seulement 26 000 nouveaux enseignants sont recrutés chaque année. En outre, compte tenu de la différence de moyens financiers entre les *Länder*, une concurrence est à craindre entre les plus riches, à l'ouest, et ceux de l'est de l'Allemagne.

Dans les différents pays étudiés, les mesures prises ou à l'étude pour lutter contre la pénurie d'enseignants sont de nature variée, mais peuvent se ramener à cinq grandes catégories.

Les mesures pédagogiques

Les mesures pédagogiques se concentrent en général sur les enseignants débutants, dans l'optique d'accompagner leur entrée dans le métier. Ainsi, en Belgique francophone, deux préconisations ont été faites en 2010, dont les effets concrets se font attendre : mettre à disposition une assistance ponctuelle à tout enseignant débutant entrant dans sa première année d'exercice et, à plus long terme, instaurer un dispositif formel et structuré d'aide à l'entrée en carrière dont le cadre de référence serait défini au niveau central, mais le contenu adapté aux contextes locaux. Dans cet ordre d'idées, au Royaume-Uni, le gouvernement a développé, à partir de 1997, des mesures d'accompagnement des entrants par des enseignants expérimentés qui leur donnent des conseils professionnels de manière suivie, soit dans le cadre d'un tutorat quotidien (*monitoring*), soit dans le cadre d'une formation spécifique.

Les mesures d'élargissement du vivier de recrutement

L'Allemagne a envisagé, en 2009, au niveau fédéral, le recrutement, en entreprises, de salariés de haut niveau pour des cours hebdomadaires dans les collèges et les lycées, mais la proposition a provoqué de multiples protestations, tant de la part du patronat, que des principaux syndicats d'enseignants. Le pays a également eu recours à des enseignants d'origine étrangère : des écoles maternelles bavaroises font appel depuis 2012 à des enseignants grecs pour pallier la pénurie d'enseignants, par l'intermédiaire des agences de recrutement qui ont des bureaux à Munich et à Athènes, comme c'est déjà le cas pour le recrutement de médecins ou d'ingénieurs.

Au Royaume-Uni, dans les établissements privés ainsi que, depuis 2012, dans les *academies*, écoles bénéficiant d'une large autonomie et subventionnées directement par l'État (et non par les autorités locales), il est possible d'occuper un poste d'enseignant sans formation pédagogique préalable. Les

academies, créées en 2000, représentent aujourd'hui la moitié des établissements d'enseignement secondaire ; elles peuvent recruter des professeurs venus de l'entreprise ou du secteur artistique, des enseignants étrangers, etc.

La diversification des voies d'entrée dans le métier

Aux Pays-Bas, il existe des voies parallèles d'entrée dans le métier, les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur néerlandais pouvant entrer dans l'enseignement primaire ou secondaire sans avoir à suivre le cursus de formation. Les institutions de formation d'enseignants testent les compétences des candidats et peuvent, à partir de leurs expériences préalables, les dispenser d'une partie des examens ou leur proposer des cours individualisés pour pallier des manques dans leurs parcours.

En Allemagne, le recours aux diplômés de l'enseignement supérieur sans formation formelle d'enseignant est parfois nécessaire pour répondre à la demande à court terme dans les disciplines déficitaires soit par la voie d'un emploi direct, principalement dans le système scolaire professionnel, soit par admission de diplômés de l'enseignement supérieur au service préparatoire. Les certificats qui peuvent être obtenus grâce aux mesures d'accompagnement à la qualification, ainsi que le statut professionnel, varient d'un *Land* à l'autre et sont actuellement valables uniquement dans le *Land* où ils ont été obtenus.

Les mesures d'incitation financière

Au Royaume-Uni, des mesures incitatives ont été créées en 2002 pour les stagiaires diplômés intégrant la formation initiale. Pour les disciplines déficitaires (mathématiques et sciences), les bourses annuelles s'élèvent à 9 000 livres sterling, mais elles sont plus faibles dans d'autres disciplines, non déficitaires. Le recrutement des enseignants étant par ailleurs malaisé au sud de l'Angleterre et dans certaines zones urbaines considérées comme difficiles, un plan d'incitation a été créé en 2009, qui octroie 10 000 livres sterling à l'enseignant qui reste dans le même établissement.

En Belgique, les chômeurs qui reprennent des études pédagogiques dans les filières concernées par la pénurie peuvent conserver leurs allocations. Il a également été envisagé, en cas de recrutement de salariés, de valoriser pécuniairement l'ancienneté acquise dans le secteur privé et de faciliter leur entrée dans l'enseignement, notamment par la mise en œuvre d'un mécanisme de congé.

Les actions de promotion

Des actions de promotion du métier ont été mises en œuvre en Allemagne au début des années 2000. Ainsi, le *Land* du Brandebourg a organisé des cérémonies publiques en l'honneur des nouveaux enseignants entrant en fonction et des enseignants prenant leur retraite, attribué un prix public prestigieux à des projets menés par des écoles et dans le domaine de

l'éducation sociale, pris en charge des dépenses des enseignants lorsqu'ils se rendaient à des salons de l'éducation se tenant dans d'autres *Länder*, etc.

Des campagnes médiatiques ont également été tentées, avec un succès mitigé, comme en Belgique francophone en 2003, afin de modifier l'image négative de la profession enseignante et de présenter le métier sous un angle positif. Plus récemment, en 2011, une campagne de promotion du métier d'enseignant a été lancée par la ville de Bruxelles, et une brochure sur les études et les métiers de l'enseignement a été distribuée dans le cadre d'un salon d'information.

Les autres mesures

Contrairement à ce qui a lieu en France, où la question est sensible, dans la plupart des pays européens, la question de la bivalence, entendue comme une solution possible pour pallier la pénurie d'enseignants, ne se pose tout simplement pas, car les enseignants enseignent généralement dans deux disciplines depuis longtemps. Ces pays n'en sont pas moins confrontés à une situation de pénurie, de sorte que la bivalence y représente une souplesse de gestion permettant de pallier certaines difficultés.

Propositions d'évolution

■ *Rendre attractif le métier d'enseignant*

Encourager les vocations

Au cours des entretiens avec les étudiants, la mission a pu constater que la vocation enseignante remontait assez en amont dans le parcours scolaire et universitaire de l'étudiant. Elle est entretenue par plusieurs facteurs : le goût pour l'enseignement, parfois assimilé à une « mission » ; l'attrait pour la discipline choisie ; l'intérêt pour le statut de la fonction publique. Certains étudiants ont également en commun un grand enthousiasme et un attrait pour la « créativité » et les innovations pédagogiques, qu'ils comptent bien mettre en œuvre dans leurs classes, et beaucoup se disent attirés par l'idée de transmettre des connaissances et de rendre claires des notions difficiles, par le travail en équipe et par le contact avec les jeunes gens. Néanmoins le métier perdrait de son attrait, semble-t-il, parce que la part de liberté qui y était attachée se serait trop sensiblement réduite. Certains étudiants, enfin, indiquent que leur entourage exprime une certaine surprise, voire de la désapprobation, devant leur choix professionnel.

Pour susciter ou renforcer les vocations, il conviendrait de mieux expliquer ce qu'est le métier, en particulier ce qu'est une discipline enseignée au collège et au lycée, ses différences avec une discipline savante, académique, universitaire. L'on pourrait ainsi donner la possibilité aux lycéens d'assurer du tutorat pour des élèves de classes inférieures, avec un parrainage exercé par le professeur de la classe ; ou, pour les étudiants, l'on pourrait proposer

des stages ou des « microstages », dès la première année de licence, toujours avec l'accompagnement d'un professeur.

Développer le prérecrutement

L'enjeu du recrutement se situe, de fait, en amont du master, à un moment où il est possible d'élargir et de fidéliser le vivier des étudiants susceptibles de choisir les métiers de l'enseignement. Au-delà des actions de préprofessionnalisation en licence, le prérecrutement est en effet une solution préconisée par nombre d'interlocuteurs de la mission.

Un point spécifique semble devoir être fait sur la question des emplois d'avenir que le gouvernement a choisi de créer en faisant adopter par le Parlement la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012. Il s'agit de contrats aidés réservés à des étudiants boursiers âgés de 25 ans au plus (30 ans pour les étudiants handicapés), inscrits en deuxième année de licence (ou, le cas échéant, en L3 ou M1), se destinant aux métiers du professorat. Parmi ces étudiants boursiers, la loi prévoit une priorité d'accès à ceux qui effectuent leurs études dans une académie ou dans une discipline connaissant des besoins particuliers de recrutement et qui sont issus de zones urbaines sensibles, de zones de revitalisation rurale ou de l'outre-mer.

S'engageant à poursuivre sa formation dans un établissement d'enseignement supérieur et à se présenter à l'un des concours de recrutement d'enseignants du premier ou du second degré, l'étudiant est recruté sur un contrat unique d'insertion d'une durée de douze mois, renouvelable dans la limite maximale de trente-six mois. Il accomplit des fonctions d'appui éducatif dans les écoles et dans les établissements scolaires pendant une durée hebdomadaire modulable en fonction de ses contraintes d'études (12 heures en moyenne). Ses missions sont évolutives et elles sont rémunérées (402 euros nets mensuels au titre du contrat et 217 euros au titre d'une bourse de service public, cumulables avec la bourse versée par le Centre régional des œuvres universitaires et scolaires [CROUS]).

La vocation du dispositif est d'apporter aux étudiants modestes un soutien financier, mais aussi d'élargir progressivement le vivier de recrutement des enseignants sur une base sociologique la plus mixte possible. Il s'agit plus de capter un public pour les futurs concours, en l'aidant à s'y préparer et en lui donnant le goût du métier, que de recruter les meilleurs étudiants (par un concours du type Institut de préparation aux enseignements du second degré [IPES]), qui seraient plus directement opérationnels au sein des écoles et des établissements où ils exercent leurs missions.

Naturellement, cette action requiert du temps et un accompagnement soutenu de la part de l'ensemble des acteurs : Éducation nationale, universités et ESPÉ. Elle nécessite aussi une communication plus forte pour toucher son public cible, y compris en amont des études supérieures.

La mission préconise de maintenir la pression du recrutement en faveur des disciplines prioritaires, mais aussi de lier le soutien financier accordé

aux étudiants retenus dans le cadre des emplois d'avenir professeur (EAP) à un engagement à enseigner dans le second degré durant au moins cinq ans. En outre, un second dispositif de prérecrutement, sélectionnant cette fois les étudiants sur leur excellence académique, semblerait particulièrement opportun pour susciter et soutenir les vocations.

Communiquer sur le métier

La revalorisation du métier d'enseignant apparaît comme une nécessité et passe par un discours plus positif sur les débouchés des études fondamentales. Depuis 2001, trois campagnes de communication d'envergure ont été lancées par le ministère pour accroître le nombre de candidats au métier d'enseignant et pour le valoriser. La dernière, fin 2012-début 2013, a été intitulée : « *Ambition enseigner* » et, pour un budget de 1,5 million d'euros, obéissait à un double objectif : opérationnel, d'une part, afin d'informer sur les dates des concours, les nouvelles modalités de formation, l'augmentation du nombre de postes ; d'image, d'autre part, pour recréer les conditions d'un engouement et endiguer la crise des recrutements. Cette campagne visait spécifiquement les étudiants (affichage, bannières Internet, mailing, newsletters) et s'appuyait sur les rectorats, les médias locaux, les universités et les CROUS.

Ces différentes campagnes ont incontestablement porté leurs fruits, mais il convient de s'interroger sur leur portée à long terme si, au-delà de l'image, l'on ne s'attelle pas à faire mieux connaître et apprécier – par d'autres formes d'action – la réalité du métier.

Accueillir et accompagner les nouveaux enseignants

La mise en place effective et généralisée d'un accueil et d'un accompagnement par les établissements et par les services rectoraux ainsi que l'affichage de cet accueil peuvent avoir un double effet : auprès des jeunes enseignants, les aider dans leurs premiers pas, mais aussi auprès des étudiants, leur montrer que l'institution se préoccupe des conditions d'exercice du métier.

Dans l'enseignement catholique, les séminaires d'accueil organisés fin août et réunissant les jeunes professeurs, les tuteurs et les chefs d'établissement sont des moments importants. Le fait de pouvoir placer les jeunes enseignants à proximité de leur lieu de vie est également un avantage. La taille « humaine » et les spécificités des établissements de l'enseignement catholique facilitent cette prise en charge.

Dans les établissements publics, il s'agit de systématiser ce que font naturellement déjà un certain nombre d'établissements, en mobilisant l'équipe éducative pour accueillir l'enseignant nouvellement nommé, en ne lui laissant pas les classes et les heures dont les anciens ne veulent pas, ce que les inspecteurs peuvent encore observer parfois sur le terrain. Il semble utile de répéter ce qui a été souligné plus haut : l'équipe de direction et l'équipe pédagogique jouent un rôle essentiel à ce moment de sa carrière pour informer le professeur des usages dans l'établissement.

Au niveau académique, en partenariat avec les collectivités territoriales, il s'agit de mieux organiser l'accueil physique des jeunes enseignants : aide au logement, aides financières, etc. La mise en œuvre effective de ces mesures suppose un pilotage ministériel afin que les services aient les moyens de le faire.

Ces différentes mesures pourraient alors constituer des éléments déterminants de la communication du ministère sur le métier d'enseignant.

Lever les craintes liées à la mobilité

Une des propositions destinées à lever une partie des appréhensions liées à la mobilité serait de faire évoluer les concours nationaux du second degré vers des concours nationaux à déclinaison académique, sur le modèle du concours de recrutement des professeurs des écoles.

L'on peut cependant objecter que la forme du concours national à déclinaison académique n'a pas fait la preuve, concernant le premier degré, de sa capacité à régler toutes les difficultés de recrutement, puisque le nombre des candidats a régulièrement chuté. En outre, les académies n'ont pas des viviers homogènes, et les résultats aux concours révèlent des disparités régionales fortes, variables selon les disciplines. À ce jour, seul le concours national, au-delà du fait qu'il conserve une très forte charge symbolique, régule ces différences.

Il semblerait néanmoins opportun de poursuivre cette réflexion, au moins « pour les disciplines aux effectifs les plus importants », ainsi que le préconise la Cour des comptes (recommandation n° 15 du rapport). Une analyse poussée, fondée sur une étude statistique et de faisabilité, semble indispensable.

■ *Ouvrir les viviers de recrutement*

Assouplir les périmètres des disciplines et des concours

Les candidats aux concours doivent être recherchés là où ils sont vraiment et non là où l'on pense *a priori* qu'ils devraient être. Or, ils proviennent de viviers hétérogènes (master « enseignement », master « recherche ») qui s'appuient sur une représentation traditionnelle des disciplines. Néanmoins, en raison de l'évolution du périmètre général de certaines disciplines (celles qui sont liées aux humanités classiques, par exemple), l'on observe le tarissement de certains viviers en M1 et M2 tandis que, dans le même temps, certains départements se sont développés (études théâtrales ou cinématographiques) ainsi que certaines filières (français langue étrangère et français langue seconde). De tels trajets en forte croissance attestent de l'intérêt des étudiants pour de nouvelles formations s'inscrivant dans le secteur des lettres mais offrant des cursus différents de ceux retenus pour les concours. S'intéresser à ces étudiants, valoriser dans le recrutement la diversité des parcours, s'ouvrir à de nouveaux champs disciplinaires sont autant de pistes utiles.

La question de la réintroduction ou du développement de formes de bivalence dans certains enseignements et concours mérite réflexion. Différentes analyses de l'OCDE tendraient à montrer que, dans un grand nombre de pays, les difficultés de recrutement sont moindres qu'en France, en partie en raison de la bivalence des enseignants.

Historiquement, la bivalence, voire la trivalence, ont toujours existé au collège et au lycée général dans certaines disciplines – histoire-géographie ou encore français-latin-grec – sans être considérées comme induisant une moindre qualité disciplinaire, mais au contraire en étant perçues comme une marque d'excellence. En outre, sans ces bivalences, il est certain que l'enseignement même de certaines disciplines, comme la géographie ou les langues de l'Antiquité, aurait été depuis longtemps menacé. La bivalence est, par ailleurs, la règle pour les disciplines générales dans la voie professionnelle. De nouvelles formes de bivalence sont enfin apparues (physique et mathématiques, par exemple), tantôt pour faire face à l'insuffisance de professeurs de mathématiques, tantôt pour éviter le recours à des personnels contractuels, souvent difficiles à trouver et d'une qualité inégale.

La réintroduction d'une forme plus généralisée de bivalence est envisagée de façon récurrente depuis une décennie. Dans certaines disciplines, les présidents de jurys des concours du CAPES ne verraient pas d'inconvénient au développement de ces bivalences, qu'on pourrait donc introduire au niveau du concours, du moins dans certaines disciplines. La bi- ou la polyvalence faciliterait la transition école-collège en permettant d'amoindrir la « rupture scolaire » qui survient en 6^e, au moment où les élèves quittent leur professeur des écoles polyvalent pour les enseignants disciplinaires du second degré. Elle serait ainsi plus conforme à l'école du socle en assurant mieux l'unité et la cohérence des savoirs. Elle présenterait, par ailleurs, l'intérêt de fluidifier la gestion des enseignants et d'améliorer leurs conditions de travail en réduisant les fractionnements éventuels de services sur plusieurs établissements.

Dans certaines disciplines, la solution de la bivalence présenterait, en outre, l'intérêt d'attirer plus de candidats en résolvant les difficultés d'affectation à plein temps souhaitée par les enseignants (en lettres, par exemple, avec la possible mixité des lettres modernes et des lettres classiques). Dans d'autres disciplines, en revanche, comme les langues vivantes, la solution semble plus problématique, la majorité des étudiants en langues inscrits dans les universités paraissant plus intéressés par des carrières internationales (droit-commerce, interprétariat, etc.) que par des CAPES bivalents. Enfin, une généralisation de la bivalence dans les CAPES de certaines disciplines pourrait être extrêmement mal perçue par la communauté universitaire.

L'hypothèse de la bivalence des concours est donc intéressante, mais elle demande à être examinée au cas par cas et modulée selon les disciplines. Elle implique une réflexion de fond sur la rénovation des champs disciplinaires et sur leurs découpages, et par conséquent une réforme correspondante de

la formation universitaire en amont de la préparation au concours, en phase avec le socle commun de connaissances et de compétences.

C'est pourquoi, en lieu et place de la bivalence, il semblerait intéressant de revivifier une solution trop rapidement expérimentée en 2006 : simplifier, pour les banaliser, les procédures permettant aux professeurs d'acquérir une mention complémentaire et la possibilité d'enseigner dans une discipline autre que celle d'origine. Cela permettrait aux enseignants de diversifier leur parcours en répondant ainsi, au moins pour partie, à la crainte, souvent exprimée par les étudiants, de la monotonie d'un même métier exercé durant toute une vie professionnelle.

Enfin, l'on pourrait envisager la possibilité, pour des candidats, de se présenter à certains CAPES en en modifiant les modalités de recrutement, par exemple, en permettant à des étudiants ayant suivi des études d'informatique de se présenter au CAPES de mathématiques, ou bien à des étudiants ayant suivi des formations en français langue étrangère ou en sciences du langage de se présenter au CAPES de lettres.

Les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) ne préparent pas aux seuls concours des écoles normales supérieures. Compte tenu du faible nombre d'admissions dans les Écoles normales supérieures (ENS), une politique de diversification des enseignements et des débouchés s'est développée depuis une vingtaine d'années : développement des classes préparatoires intégrées, création des parcours B/L (lettres et sciences sociales) et élargissement aux écoles de commerce, aux IEP, aux écoles de traduction, etc., de la banque d'épreuves littéraires (BEL).

Les classes préparatoires scientifiques, économiques et littéraires offrent donc, aujourd'hui, des perspectives de carrière qui excluent, de fait, les métiers de l'enseignement, de nombreux étudiants de CPGE se détournant souvent d'une poursuite d'études qui les menait, autrefois, aux métiers de l'enseignement. Aussi pourrait-il être opportun, parallèlement aux débouchés actuels, d'offrir aux étudiants des CPGE admissibles, sous-admissibles ou lauréats des concours des grandes écoles, une incitation aux métiers de l'enseignement, qui pourrait prendre, par exemple, la forme d'une admissibilité aux épreuves du CAPES. Cette valorisation de leur parcours en CPGE devrait davantage pousser les candidats à poursuivre leur formation vers les métiers de l'enseignement. Il convient de souligner que l'admissibilité au CAPES ne viendrait pas remplacer les formations universitaires, toujours requises pour l'obtention de la licence et du master, mais encouragerait à aller vers le métier de l'enseignement, trop souvent oublié à l'issue des classes préparatoires.

La même proposition pourrait, en outre, être faite aux titulaires d'un doctorat. Les épreuves d'admissibilité des CAPES validant principalement des compétences scientifiques, il est légitime de penser qu'un docteur maîtrise ces compétences. La deuxième année de master permettrait de renforcer la dimension professionnelle du métier. Cela pourrait constituer un signal positif envoyé à la fois aux thésards et aux professeurs du secondaire et,

peut-être, aussi, un moyen d'établir des ponts entre masters « recherche » et « professionnel ».

Diversifier les sources de recrutement

Dans un contexte marqué par la raréfaction des candidats aux concours et, par contre-coup, des enseignants titulaires, le recours à des personnels non titulaires devient évidemment essentiel. La gestion du système, à vrai dire, n'a jamais pu se passer de cette forme de souplesse que confère le recrutement rapide et ciblé de personnels non titulaires, absorbés régulièrement par les vagues de titularisation que le ministère de l'Éducation nationale organise avant d'autoriser de nouveaux recrutements de maîtres auxiliaires, de vacataires ou de contractuels. Néanmoins, compte tenu de la pénurie actuelle, le dispositif sera inévitablement appelé à se développer dans les disciplines déficitaires.

Le recours aux personnels contractuels a permis aux services académiques de tenir à bout de bras le fonctionnement du système éducatif dans les établissements, quelles que soient ponctuellement les difficultés rencontrées. Le recrutement d'un professeur contractuel obéit à ce qui doit être qualifié de principe de réalité, un rectorat n'ayant d'autre choix, en général, que de trouver en urgence l'enseignant dont une classe a impérativement besoin (déficit disciplinaire, absence d'un professeur, etc.). L'utilisation de cette ressource se situe ainsi, pour l'institution, dans une dialectique complexe entre rapidité de recrutement et volonté de préserver la qualité du recrutement. Elle implique une politique académique permettant de repérer, de former et de fidéliser les meilleurs enseignants contractuels.

Or, les académies ne cachent pas qu'elles sont parfois contraintes de se montrer peu exigeantes sur le niveau de formation initiale des personnes recrutées. La licence (L3) demeure le niveau minimal de diplôme exigé et un point sur lequel les services, poussés en cela par les inspecteurs, s'efforcent de ne pas transiger, mais, par nécessité, ils peuvent aussi recruter au niveau du L2, et les recrutements se faire sans que les personnes recrutées aient toujours rencontré, au préalable, l'inspecteur pédagogique (IA-IPR) ou le chef d'établissement amenés à valider *a posteriori* leurs compétences.

La formation des contractuels, c'est-à-dire de personnels non pérennes, est souvent source de débats, car elle pèse sur les crédits de la formation continue. La nécessité et l'intérêt de fidéliser les enseignants contractuels plaident pour la mise en place d'un suivi et d'une formation plus systématiques, que certaines académies tentent d'opérer, notamment sous la forme d'un tutorat déclenché à la demande des chefs d'établissement ou des corps d'inspection. Une visite peut également être organisée par les corps d'inspection pour mesurer la capacité de l'intéressé à assurer tel remplacement, et un conseiller pédagogique fait, par ailleurs, le point sur les perspectives d'évolution professionnelle de l'intéressé. Dans les semaines ou les mois qui suivent leur nomination, les personnels nouvellement recrutés peuvent faire l'objet d'une visite-conseil de la part d'un IA-IPR, d'un IEN ou d'un

chargé de mission d'inspection, mais le fort accroissement du recrutement rend difficile la systématisation de cette procédure.

Dans certaines disciplines, les rectorats essaient d'anticiper leurs besoins en organisant des campagnes de recrutement avec des demi-journées consacrées à des entretiens, l'intérêt de ces derniers étant d'évaluer les capacités potentielles du candidat à gérer une classe et à mettre en œuvre des pratiques pédagogiques qu'il découvre généralement au cas par cas, lors de ses remplacements. Néanmoins, dans des situations particulièrement urgentes, le chef de bureau ou de service peut être amené à prendre la décision de recruter directement des personnels remplissant les conditions habituelles, sans obtenir la validation préalable des corps d'inspection.

La ressource en personnels contractuels vient parfois à manquer d'elle-même et il devient, pour différentes raisons, difficile de trouver des personnels non titulaires (discipline rare, enseignement en zone rurale sur plusieurs établissements, lieu d'affectation excentré). Il convient par conséquent de trouver les modalités d'une fidélisation des personnels en place.

Une fois le recrutement opéré, les académies mettent en place des formes de fidélisation des personnels contractuels dont la manière de servir donne satisfaction. Cette politique leur permet, dans l'ensemble, de parvenir à une certaine stabilisation de leur vivier. Pour aller plus loin et mieux fidéliser les contractuels, peut-être faudrait-il imaginer des conditions particulières de titularisation ou envisager, dans certaines disciplines, plutôt qu'une titularisation *a posteriori*, un mode de recrutement d'entrée de jeu par contrat à long terme, sous réserve de validation par l'inspection pédagogique.

Il conviendra de poursuivre avec détermination toutes les pistes permettant d'ouvrir les viviers de recrutement à d'autres candidats potentiels que les seuls étudiants.

Sous leur forme actuelle, les concours devront être adaptés pour accueillir des candidats aux origines très diverses, outre les étudiants en masters métiers de l'éducation, de l'enseignement et de la formation (MEEF) : étudiants en master « recherche », candidats qui pourraient être dispensés de l'admissibilité, adultes en recherche de seconde carrière et en reconversion professionnelle. Les concours et la formation initiale délivrée dans les ESPÉ devront donc aussi être adaptés à ces publics divers.

■ *Donner une vision à long terme*

Alors que la démarche d'un candidat aux concours de recrutement d'enseignants mûrit sur plusieurs années, l'absence de connaissance, à moyen terme, du nombre de postes offerts aux concours peut être dissuasive, les étudiants hésitant à poursuivre des études risquant d'aboutir au concours une année proposant un nombre réduit de postes et des chances de succès aléatoires. L'annonce de plans de recrutement pluriannuels donnerait donc cette nécessaire visibilité aux étudiants.

La formation continue est, également, un élément essentiel dans l'accompagnement des enseignants et la valorisation du métier. Les moyens dédiés à cette formation ayant varié, il convient de renforcer les moyens de la développer et de la garantir.

Enfin, les perspectives de mobilité, internes ou externes au système éducatif, n'apparaissent pas clairement aux enseignants et encore moins aux étudiants potentiellement intéressés par la carrière professorale. Or, cette absence de perspectives précises peut être de nature à dissuader les étudiants, d'autant que les enseignants en poste sont de plus en plus nombreux à évoquer l'hypothèse qu'ils ne feront pas le même métier jusqu'à l'âge de la retraite. Nombreux sont donc les enseignants, présents et futurs, à attendre des possibilités de diversification, de mobilité et d'ouverture au cours de leur carrière.

Un dispositif « seconde carrière », introduit par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, a été expérimenté par le ministère de l'Éducation nationale en 2005. Il prévoyait que les enseignants du premier et du second degré totalisant au moins quinze années d'enseignement pussent être détachés, à leur demande, sur des emplois des trois fonctions publiques. Ce dispositif n'a pas rencontré le succès escompté.

Créée en 2009, il existe aujourd'hui une mission de « conseil en mobilité et parcours professionnels » rattachée à la direction générale des ressources humaines, qui a pour mission de coordonner l'action des conseillers « mobilité carrière » mis en place dans chaque rectorat. En outre, un portail « mobilité » à destination des enseignants a été créé sur le site du ministère, recensant les informations relatives aux possibilités de diversification professionnelle, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du système éducatif – comme les fonctions non enseignantes, en France (administrations et établissements publics, collectivités territoriales et associations) et à l'étranger (réseau culturel et de coopération, organisations internationales, etc.).

Il est donc important d'encourager les mobilités et les reconversions en cours de carrière. L'assurance de pouvoir se réorienter en cours de carrière contribue à nourrir l'attrait pour le métier enseignant. Cependant, plusieurs obstacles s'y opposent : d'une part, l'évolution des fonctions envisageables au sein du système éducatif français amène les enseignants à renoncer à l'enseignement, ce qui en dissuaderait un certain nombre de sauter le pas ; d'autre part, les enseignants représentant la moitié de la fonction publique d'État, le nombre de ceux qui sont concernés par ces mobilités est relativement peu important et ne peut guère augmenter dans des proportions significatives. C'est pourquoi, du reste, la volonté de promouvoir la mobilité des enseignants ne représente plus aujourd'hui une priorité ministérielle, malgré l'incidence que peut avoir une telle mobilité sur les ouvertures de carrière et sur l'attrait pour la carrière enseignante.

Préconisations

I. Mieux faire connaître et rendre plus attractif le métier d'enseignant

Développer de nouvelles formes de communication sur le métier, localement et de façon régulière.

Fortifier les vocations en amont des études supérieures en donnant, par exemple, la possibilité aux lycéens d'assurer du tutorat pour des élèves des classes précédentes, ou aux étudiants de suivre des stages ou des « microstages » dès la première année de licence.

Développer les formes de prérecrutement dans les disciplines prioritaires.

Mettre en place un second dispositif de prérecrutement en privilégiant l'excellence académique des étudiants.

Mettre en place des mesures d'incitation financières appropriées.

Développer systématiquement l'accueil et l'accompagnement des nouveaux enseignants.

Lever les craintes liées à la mobilité.

II. Aller chercher les viviers là où ils sont

Ouvrir les viviers et réfléchir au périmètre des disciplines, en développant certaines formes de bivalence.

Attribuer une admissibilité au CAPES, sous certaines conditions, aux étudiants des CPGE lauréats de concours ainsi qu'aux titulaires d'un doctorat.

Consolider le recours aux personnels non titulaires en fidélisant les enseignants les plus expérimentés.

Poursuivre avec détermination toutes les pistes permettant d'ouvrir les viviers de recrutement à d'autres candidats potentiels que les seuls étudiants.

III. Donner une vision à long terme sur les conditions de recrutement et d'exercice du métier

Donner un gage aux étudiants sur le nombre de postes ouverts à cinq ans.

Donner les moyens aux enseignants de conforter à tout moment leurs pratiques.

Donner l'assurance d'une mobilité professionnelle ou d'une reconversion en cours de carrière.

Installer une stabilité dans les réformes.

Engager une réflexion de fond, réellement concertée, sur les conditions du travail enseignant.

Le renforcement de l'attractivité des fonctions d'encadrement

La mission sur le renforcement de l'attractivité des fonctions d'encadrement a fait suite à une première étude engagée au cours de l'année scolaire 2011-2012. Elle en a repris les termes en spécifiant que l'évaluation de l'école supérieure de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (ESENESR)¹ en constituait une partie intégrante².

Le champ de la mission a concerné l'ensemble des corps et des emplois fonctionnels relevant du service de l'encadrement de la DGRH, relevant des deux ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur. Des problématiques communes et des recouvrements dans la carrière des personnes entre ces différents métiers ont justifié cette approche. La question du recrutement et de la formation des personnels a également été abordée.

À partir de l'ensemble des documents et des témoignages recueillis, ce rapport a rappelé le cadre législatif général de la fonction publique dans lequel s'inscrit la réflexion sur l'encadrement des ministères concernés. Il a dressé un état des lieux des diverses situations rencontrées et des démarches mises en œuvre pour conduire une politique de GRH, tout en soulignant les points faibles, en particulier l'absence d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) qui fonde la qualité de recrutement des grandes entreprises privées. Enfin, il a proposé des pistes pour renforcer l'attractivité des carrières de l'encadrement, concernant la création de viviers, l'aide au concours, la formation initiale et continue, le suivi et l'accompagnement des cadres, la valorisation de la mobilité.

Un contexte interministériel en mutation

Les principes qui régissent la gestion des ressources humaines au MEN et au MESR s'inscrivent dans le cadre de la révision générale des politiques publiques désormais relayée par la modernisation de l'action publique (MAP).

Engagée dès 2003³, la réflexion sur la modernisation de la fonction publique s'est poursuivie avec le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*⁴ qui a notamment évoqué la nécessité de rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents publics, de refonder et de simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers, et de

1. Depuis l'arrêté du 24 août 2011, le nom officiel est « École supérieure de l'Éducation nationale, de l'Enseignement et de la Recherche ». L'ancien sigle, ESEN, pour « École supérieure de l'Éducation nationale » est demeuré en usage.

2. Rapport n° 2013-021 au ministre de l'Éducation nationale et au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Le renforcement de l'attractivité des fonctions d'encadrement : vivier, formation, ouverture, mobilité et décloisonnement*, IGEN-IGAENR, avril 2013.

3. Rapport public du Conseil d'État, *Perspectives pour la fonction publique*, La Documentation française, 2003, p. 241 et suivantes.

4. J.-L. Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, La Documentation française, 2008.

permettre, enfin, une véritable gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique.

De ces travaux est issue une série de mesures concrètes aptes à modifier les notions de corps, de déroulement de carrière, mais aussi la conception même des missions des cadres.

■ *L'incidence des nouvelles orientations de la politique d'encadrement*

Déjà ancien, le mouvement de réduction du nombre de corps des fonctionnaires de l'État¹ a été amplifié par une politique de rapprochement et de fusion.

Le Conseil d'État estimait, en 1996, le nombre de corps aptes à recruter à environ 900. De 2005 à 2008, la réforme de la structure des carrières de la catégorie C a notamment permis d'en réduire le nombre à 410. En 2010, 380 corps étaient encore recensés dont 60 % en catégorie A. Plusieurs opérations récentes de fusion les ont concernés et tout particulièrement la création du nouveau corps interministériel à gestion ministérielle des attachés d'administration de l'État. En 2015, le total du nombre de corps devrait atteindre 230².

Ce mouvement de fusion s'est par ailleurs accompagné de mesures qui devraient faciliter l'évolution des carrières et ouvrir des possibilités de débouchés aux cadres.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) s'est en outre attachée à développer une démarche « métiers » au sein des trois fonctions publiques, en mettant en œuvre différents instruments.

Une loi sur la mobilité³, conçue comme un des leviers de la restructuration de l'administration, a pour ambition de lever les différents freins à la mobilité et de moderniser les pratiques de recrutement et de gestion dans la fonction publique, et notamment :

- en levant les obstacles statutaires et financiers en introduisant dans le statut général un vrai « droit au départ en mobilité » ;
- en modernisant les pratiques de recrutement et de gestion des ressources humaines, avec la création de corps interministériels ou la modernisation des règles d'évaluation et d'avancement ;
- en créant différents dispositifs pour accompagner l'évolution et l'adaptabilité des services aux exigences des restructurations engagées.

Depuis 2009, la DGAFP, en liaison avec le Secrétariat général du gouvernement (SGG), s'est engagée dans une politique d'animation et de pilotage de la gestion des ressources humaines des cadres supérieurs avec

1. *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique ; Politiques et pratiques, 2009-2010*, vol. 2, La Documentation française, 2010, p. 44.

2. *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2011-2012*.

3. Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels.

une série d'initiatives qui visent à affiner la connaissance de l'encadrement supérieur au sein des trois fonctions publiques et à se doter d'outils de détection des hauts potentiels et de suivi des carrières. Cette politique est restée embryonnaire dans certains départements ministériels.

Au total, 600 personnes ont été identifiées en 2012. Sur cet ensemble, le MEN et le MESR ont proposé une vingtaine de personnes, membres de l'administration centrale, ce qui est peu au regard des effectifs qu'ils représentent. Pour l'année 2013, neuf personnels ont été retenus par le SGG pour participer à une formation *ad hoc* dont l'École nationale d'administration (ENA) est l'opérateur, et destinée à des personnes appelées à être nommées en Conseil des ministres.

La détection des hauts potentiels dans deux ministères qui comptent 900 000 fonctionnaires de catégorie A est donc encore à construire.

■ *Évolutions structurelles et encadrement*

Dans les collèges et les lycées, l'imbrication des compétences de l'État et des collectivités territoriales rend désormais plus complexe encore la tâche des chefs d'établissement et des gestionnaires. Cette nouvelle donne suppose que les cadres soient mieux formés à cette complexité renforcée de leurs missions, notamment après les réformes de l'enseignement supérieur, qui ont accru la place et l'engagement des collectivités territoriales. Cette évolution des rapports partenariaux s'est accélérée avec le lancement du Plan Campus (2008) et celui des investissements d'avenir (2010-2011).

Les collectivités territoriales sont passées d'une politique d'accompagnement immobilier à un système d'intervention plus large relatif au patrimoine immobilier et à l'urbanisme des campus, à une plus forte participation dans les instances dirigeantes des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et des universités ou à l'organisation territoriale de l'offre d'enseignement supérieur.

Il s'est ensuivi un nouveau type de relation entre les ensembles d'acteurs qui exige des cadres des organismes concernés l'effort de mieux connaître leurs partenaires et d'exercer leurs fonctions dans une situation de complexité renforcée.

Confrontés aux évolutions induites par la mise en œuvre de la loi LRU, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) disposent de nouvelles marges de manœuvre. La loi LRU les oblige en effet à changer en profondeur leur gouvernance, à se doter de nouveaux instruments de pilotage et à renforcer leur encadrement administratif. Or, les établissements ne disposent en général pas de personnels formés et d'outils adaptés. L'encadrement administratif des universités a donc dû faire preuve d'une réactivité immédiate et développer des compétences nouvelles. Le renforcement de leur encadrement administratif supérieur est devenu un enjeu essentiel.

Face à ces besoins nouveaux, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a pris, dans le cadre du Plan en faveur de l'attractivité des métiers et des carrières dans l'enseignement supérieur et de la recherche ¹ un certain nombre de mesures visant à valoriser les fonctions d'encadrement des universités. Ces dernières ont porté notamment sur la revalorisation de l'emploi des secrétaires généraux d'établissement public d'enseignement supérieur devenus directeurs généraux des services d'établissement public d'enseignement supérieur (DGS), pour prendre en compte l'évolution de leurs missions et attirer de très bons candidats.

■ *Les effets des évolutions statutaires*

Le statut des administrateurs civils a évolué avec la modification des modalités d'affectation directe des administrateurs civils dans toutes les administrations ² ou l'instauration d'un grade d'administrateur général au sein du corps des administrateurs civils ³ doté d'un échelon spécial. Cette évolution a tenu à la volonté du gouvernement de modifier les règles d'affectation à la sortie de l'ENA, destinées à substituer à une affectation en fonction du seul classement, une affectation par rapprochement entre les besoins des administrations employeuses et les compétences et vocations des élèves.

Cette évolution pourrait soulever la question de l'attractivité des inspections générales par rapport au corps des administrateurs civils, dans la mesure où les deux corps se trouvent désormais pourvus d'un indice terminal équivalent alors que les rémunérations annexes sont très largement supérieures pour les administrateurs civils.

Par ailleurs, créé en 1962 comme un corps de débouchés pour les fonctionnaires de catégorie A, vivier des emplois fonctionnels relevant de l'Éducation nationale ou de l'Enseignement supérieur, le corps des conseillers administratifs des services universitaires (CASU) a vu son statut évoluer en 1983 avec la mise en place de deux branches, « administration générale » et « administration financière ». Les CASU ont vocation à occuper un emploi d'encadrement à tous les niveaux du système éducatif ⁴.

Leur recrutement a cessé depuis 2008 et la mise en extinction juridique de ce corps est intervenue en 2010 ⁵. En contrepartie, il a été créé des emplois d'administrateur de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (AENESR) qui constituent de réels débouchés pour les CASU. Sur les 680 administrateurs, 71 % sont originaires du corps des CASU, 21 % des attachés principaux d'administration de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur (APAENES), 4 % des ingénieurs de recherche (IGR), 1 % des administrateurs civils.

1. Lancé en 2009.

2. Décret n° 2010-591 du 2 juin 2010.

3. Décret n° 2012-205 du 21 avril 2012.

4. Les effectifs des CASU sont actuellement de 1296, dont 546 sur emplois, 639 en activité.

5. Décret du 17 décembre 2010 modifiant le décret du 3 décembre 1983.

Il importera ainsi d'anticiper l'extinction du corps des CASU qui constitue encore l'essentiel du vivier de recrutement des administrateurs de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Enfin, le recrutement des personnels administratifs d'encadrement est ouvert aux fonctionnaires des autres fonctions publiques et aux ressortissants des pays de l'Union européenne¹. D'autres dispositions devraient avoir des incidences sur les relations entre les chefs d'établissement et leurs adjoints devenus en effet « chef d'établissement adjoint ». Cette nouvelle appellation, qui vise à renforcer la cohérence de l'équipe de direction, pourrait avoir des conséquences sur l'attractivité de la fonction de personnel de direction : certains candidats potentiels craignent, en se retrouvant dans un premier poste comme adjoint, d'être cantonnés à des fonctions subalternes.

Par ailleurs, diverses modifications de l'organisation administrative et financière des établissements publics locaux d'enseignement² nécessitent le renforcement de la formation juridique et financière des chefs d'établissement.

Le décret précité permet de responsabiliser davantage les personnels de direction et de mieux prendre en compte, dans la gestion de leur carrière, les efforts personnels accomplis. Cependant, l'attractivité de ce métier réside aussi dans une progression de carrière qui ne peut se résumer, par exemple, à l'accession à la première classe. La nature des postes proposés, l'adéquation des compétences personnelles au poste, la diversité dans les établissements successifs, la prise en compte de la vie familiale sont des éléments très importants dans une carrière.

Une attractivité fortement différenciée

■ *L'encadrement pédagogique*

Les concours, inégalement attractifs, sont la voie principale d'accès aux fonctions de personnels de direction et d'inspecteurs territoriaux ; les recrutements par liste d'aptitude ou par détachement ne sont utilisés que de manière complémentaire. Une nouvelle possibilité d'intégration directe dans le corps des IA-IPR³ a cependant été offerte sous la condition d'avoir exercé des missions de nature ou de niveau comparable à celles assignées au corps des IA-IPR dans la discipline postulée.

Le concours de recrutement des personnels de direction

Le concours de recrutement des personnels de direction comporte deux niveaux d'accès, mais un seul jury et des épreuves identiques. Les différences d'attractivité entre les deux niveaux d'accès résultent principalement

1. Décret n° 2012-932 du 1^{er} août 2012.

2. Décret n° 2012-1193 du 26 octobre 2012.

3. Note de service n° 2012-098 du 15 juin 2012, prenant appui sur la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

des différentes opportunités de carrière offertes aux catégories visées par chaque niveau de concours.

Le concours de recrutement des personnels de direction de deuxième classe est ouvert principalement aux professeurs certifiés, professeurs de lycée professionnel, professeurs et directeurs d'école ainsi qu'aux personnels d'éducation et d'orientation. C'est la principale voie d'accès aux postes de direction des EPLE. L'attractivité de ce concours ne se dément pas d'année en année (plus de 4 000 candidats en 2012). Sa sélectivité reste élevée.

Le concours de recrutement des personnels de direction de première classe est une voie d'entrée plus étroite, tant en raison du nombre réduit de postes offerts que du faible nombre de candidatures. Il concerne principalement les professeurs agrégés et connaît une moindre attractivité. Le nombre d'inscrits et de présents a diminué continûment jusqu'en 2011, ainsi que le nombre de postes offerts (50 en 2012).

La question de la pertinence des épreuves du concours et de sa capacité à sélectionner les meilleurs candidats est posée, tant il apparaît que nombre de reçus font ensuite la preuve de leur incapacité à exercer des fonctions d'encadrement.

En ouvrant aux fonctionnaires de catégorie A, non enseignants, ainsi qu'aux ressortissants de l'Union européenne¹, la possibilité de se présenter à ce concours, ce sont de réelles possibilités d'ouverture de la fonction à des profils de candidatures extrêmement variés qui sont dès lors offertes.

Les concours de recrutement des inspecteurs territoriaux

Les concours de recrutement des IA-IPR ont été réformés en 2010². L'admissibilité est prononcée sur la base de l'examen par le jury d'un dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) constitué par le candidat « à la maison » mais noté comme une épreuve sur table. L'épreuve orale a été valorisée avec un coefficient double du dossier RAEP. La troisième session d'épreuves a confirmé les observations du jury en 2012 : les deux modalités d'épreuves (RAEP et oral) se complètent et permettent de bien cerner à la fois la qualité du parcours et les motivations du candidat. Toutefois, des versions toutes faites de « bons RAEP » circulent déjà et, s'agissant de l'encadrement supérieur, il n'est pas inopportun de se demander si le RAEP constitue bien la meilleure façon de sélectionner les admissibles.

Le concours de recrutement des IEN connaît, comme celui des personnels de direction de deuxième classe, une bonne attractivité, comme en témoigne l'augmentation significative du nombre de candidats entre 2008 et 2010 (+ 80 %) alors même que le nombre des postes offerts au concours diminuait du quart. Depuis la session de 2011, le nombre de candidatures a diminué de près d'un tiers, mais le ratio moyen des candidatures par poste

1. Décret n° 2012-932 du 1^{er} août 2012.

2. Arrêté du 22 juin 2010.

reste encore élevé en 2012 (huit candidats pour un poste). Le plus gros contingent concerne le premier degré (80 postes sur les 125 offerts) dont le vivier est quantitativement important, mais très spécifique par sa composition. La proportion de candidats professeurs des écoles y est particulièrement élevée (les trois quarts). Les candidats issus du second degré ont cependant toutes leurs chances. Le véritable obstacle à l'attractivité de ce concours réside dans l'obligation de prendre un poste dès la rentrée, en fonction des postes libérés au mouvement.

Le concours de recrutement des IA-IPR est aussi ouvert par spécialités. Après avoir augmenté de manière significative de 2008 à 2010, le nombre de candidats a fortement décru en 2011 pour se maintenir à un faible niveau en 2012. Si le ratio nombre de candidats/postes ouverts au concours reste très élevé en administration et vie scolaire, en revanche, en langues, il n'est pas rare que le nombre des candidats soit égal ou inférieur au nombre de postes offerts. Tous les postes ne sont donc pas pourvus chaque année.

La diminution du nombre de candidats aux deux concours de recrutement coïncide avec l'introduction de la nouvelle épreuve de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, sans que, pour autant, l'on puisse établir un lien strict de cause à effet entre les deux. D'autres facteurs plus structurels ont joué, plus particulièrement pour ce qui concerne la désaffection par rapport au concours de recrutement des IA-IPR. L'information sur le concours et la formation à la nouvelle épreuve sont très inégales d'une académie à l'autre. Le concours est destiné plus particulièrement aux professeurs agrégés qui mettent en balance l'intérêt et les avantages du métier d'IA-IPR avec d'autres opportunités de carrière plus rémunératrices et plus valorisées. En outre, dans certaines disciplines, la possibilité d'obtenir un poste de professeur agrégé à l'université est très élevée. Plus profondément, la mise en place de la nouvelle gouvernance a cristallisé le malaise des inspecteurs pédagogiques. Leur positionnement au sein de l'organigramme des académies est apparu de plus en plus flou, tandis que la multiplication des missions conduisait à une perte d'identité du métier ainsi qu'à sa dévalorisation.

■ *La liste d'aptitude et le détachement*

Après l'affectation des lauréats des concours, les postes vacants sont pourvus prioritairement par les inscrits sur la liste d'aptitude, puis, pour le reliquat, par la voie du détachement. Alors que la liste d'aptitude est un mode de promotion interne qui entraîne une intégration immédiate, le détachement est une position de mobilité ouverte aux candidats qui en font la demande.

Les possibilités de nominations par liste d'aptitude sont, depuis 2012, contingentées en fonction du nombre de nominations prononcées l'année précédente, toutes modalités d'accès confondues¹. Cette modification a permis d'augmenter le nombre des inscrits (soixante en 2013). Cet accès,

1. Décret du 1^{er} août 2012.

traditionnellement réservé aux seuls personnels enseignants, d'éducation et d'orientation, a été également ouvert aux fonctionnaires de la catégorie A appartenant à la filière administrative relevant du ministère de l'Éducation nationale.

En pratique, les conseillers pédagogiques et les maîtres formateurs qui ont passé le certificat d'aptitude aux fonctions d'instituteur ou de professeur des écoles-maître formateur (CAFIPEMF) constituent les principaux contingents des inscrits. La procédure de recrutement par liste d'aptitude au grade d'IEN fonctionne donc essentiellement en circuit fermé. L'accès par liste d'aptitude au grade d'IA-IPR est réservé, quant à lui, aux seuls IEN hors classe. La sous-utilisation de ce mode de recrutement pour les IA-IPR s'explique par l'étroitesse du vivier, mais aussi par l'inadéquation entre les demandes et les besoins en postes.

Pour ce qui concerne les personnels de direction, les textes ouvrent la possibilité du recrutement par voie de détachement aux enseignants, mais aussi aux personnels administratifs de l'ensemble des ministères, aux fonctionnaires des collectivités territoriales et aux ressortissants de l'Union européenne. Les demandes de détachement témoignent d'une attractivité forte de ce mode de recrutement. Dans le même temps, le nombre des personnels effectivement détachés était plus faible en 2011 qu'en 2008 alors même que plus de 280 postes restaient vacants après affectation des lauréats des concours et des inscrits sur la liste d'aptitude. Parallèlement à cette forte augmentation des demandes de détachement, les profils des recrutés se sont resserrés, signe que la culture des académies conduit toujours à privilégier un recrutement traditionnel, sans ouverture vers d'autres viviers.

Les possibilités de détachement sont également ouvertes aux mêmes catégories de personnels pour ce qui concerne les IEN, à l'exception des ressortissants de l'Union européenne. Marginales jusqu'en 2009, les demandes de détachement ont augmenté significativement à partir de 2010 (25 en 2011). Les pratiques du détachement dans le corps des IEN sont restrictives, car il ne reste pratiquement plus de postes d'IEN vacants après affectation des lauréats du concours et des inscrits sur la liste d'aptitude.

En revanche, s'agissant du corps des IA-IPR, seuls les enseignants du secondaire titulaires de l'agrégation, les maîtres de conférences, les professeurs d'université de deuxième classe ainsi que les personnels de direction de première classe ou hors classe peuvent y prétendre. Les demandes de détachement progressent également : les postes offerts chaque année par discipline portent sur de petits effectifs et dépendent d'aléas difficilement prévisibles par le service de l'encadrement. En conséquence, les détachements dans le corps des IA-IPR constituent une variable d'ajustement erratique qui semble permettre de répondre au coup par coup aux besoins de l'institution.

La mobilité, inexistante ou mal accompagnée

■ *Des règles de mobilité disparates*

Au-delà d'un discours sur la nécessité d'encourager la mobilité et l'ouverture des viviers de recrutement, la diversité des règles applicables et la difficulté à passer des objectifs affichés à une mobilité effective sont constatées.

Des disparités résident notamment dans les règles fixant les durées d'occupation et donc conditionnant la mobilité effective des personnels. Au niveau interministériel, les détachements sur les emplois de direction d'administration centrale sont prononcés pour une période de trois ans, renouvelable dans la limite maximale de six ans sur le même emploi¹. Les vacances sur ces emplois font par ailleurs l'objet d'une publicité particulière et obligatoire. L'on aurait pu penser que ces règles de mobilité et de publicité seraient généralisées à tous les emplois de direction et d'encadrement ; or, il n'en est rien. Cette hétérogénéité des règles ne facilite pas la gestion, la fluidité et la visibilité des parcours.

Parallèlement, l'on constate qu'il y a peu d'évolution des textes en matière d'obligation statutaire de mobilité. Alors que cette obligation existe pour tous les corps accessibles à la sortie de l'ENA, ces dispositions n'ont pas d'équivalent dans les corps d'encadrement relevant de l'Éducation nationale ou de l'Enseignement supérieur. De plus, alors que le statut particulier du corps des personnels de direction d'établissement prévoyait, pour l'accès à la première classe, que les candidats devaient avoir occupé préalablement au moins deux emplois de direction, une telle obligation a été supprimée en 2012. De même, aucune obligation de mobilité n'existe pour les IEN et les IA-IPR, ces derniers ayant vu cette obligation récemment supprimée pour accéder à la hors classe. Sans doute, conséquences de réactions corporatistes, ces suppressions de l'obligation de mobilité ne sont pas en cohérence avec les objectifs affichés au niveau interministériel, sans que l'on puisse conclure que cette évolution « à contre-courant » est justifiée par les exigences particulières des fonctions exercées.

■ *Des passerelles peu utilisées*

Les récentes évolutions statutaires ont diversifié les viviers de recrutement ; cette ouverture a cependant été limitée. Dans les années 90, les emplois d'inspecteur d'académie-directeur des services départementaux de l'Éducation nationale (IA-DSDEN) ont été ouverts aux administrateurs civils : plafonné à 5 %, le nombre d'administrateurs civils devenus IA-DSDEN n'a jamais dépassé deux ou trois par an. Dans le même temps, les emplois de sous-directeur et de chef de service d'administration centrale ont été ouverts, de manière contingentée, aux inspecteurs d'académie et aux fonctionnaires

1. Décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012.

de grands corps techniques de l'État. Cette ouverture relativement limitée a été néanmoins le premier signal d'interpénétration réciproque des filières administratives et pédagogiques.

À l'initiative du ministre Claude Allègre, qui souhaitait ouvrir l'encadrement de l'administration centrale, le ministère de la Fonction publique a, en 2001¹, augmenté dans tous les ministères² la proportion d'emplois sur lesquels peuvent être nommés des fonctionnaires autres que des administrateurs civils. Cette possibilité de diversification a été utilisée au maximum.

La saturation de cette dernière et la volonté réaffirmée de diversification ont amené le gouvernement à porter à 50 % la proportion d'emplois ouverts à d'autres fonctionnaires³. En même temps, le nombre de corps concernés a été restreint, la condition étant désormais d'appartenir à des corps ou des statuts d'emplois dont l'indice terminal est au moins égal à la hors échelle B. Dans la sphère de l'Éducation nationale, les professeurs agrégés, les maîtres de conférences, les chargés de recherche, les ingénieurs de recherche ne bénéficient donc pas de cette mesure.

Les emplois de secrétaire général d'académie (SGA), de directeur général des services-secrétaire général d'université et de directeur de CROUS sont ouverts à la fois aux corps issus de l'ENA, aux CASU et à d'autres fonctionnaires de catégorie A ayant atteint un indice terminal déterminé ou ayant occupé un emploi fonctionnel. Malgré cette diversité, le recrutement est quasi exclusivement issu du corps des CASU pour les directeurs de CROUS et les SGA. Il y a dix ou vingt ans, la proportion de SGA administrateurs civils était de l'ordre de 30 % contre 10 % aujourd'hui. Le mouvement, réellement diversifié, est inverse pour les DGS, la fonction apparaissant plus attractive en raison des réformes récentes. Les CASU ne représentent plus que 60 % des emplois, les administrateurs civils ont doublé, les deux tiers des candidatures provenant d'autres ministères, et l'emploi s'est ouvert à la fonction publique territoriale. Ces emplois restent cependant quasi exclusivement l'apanage de la filière administrative.

Inversement, les DASEN restent quasi exclusivement issus du corps des IA-IPR. De même, le recrutement des IA-IPR est issu essentiellement des personnels enseignants, des personnels de direction et des IEN pour les IPR-EVS. Enfin, s'agissant des personnels de direction, si le recrutement direct reste aussi exclusivement réservé aux personnels enseignants, d'éducation et d'orientation, le décret statutaire de 2001 a ouvert la possibilité de détachement dans ces corps aux autres fonctionnaires de l'État de catégorie A ayant au moins dix ans d'exercice. Les flux annuels de détachement restent néanmoins minimes par rapport aux recrutements directs.

1. Décret n° 2001-528 du 18 juin 2001.

2. De 20 à 30 %.

3. Décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012.

Cet aperçu des statuts des personnels et des emplois d'encadrement montre un mouvement croissant d'ouverture dans les textes, pourtant limité dans les faits. Il demeure en effet un cloisonnement entre filières administratives et pédagogiques.

■ *Les obstacles à la mobilité*

La mobilité géographique est indéniablement un facteur d'enrichissement de la culture des cadres et de leurs pratiques. Encore faut-il que cette mobilité géographique soit obligatoire et valorisée. Ce qui n'est pas le cas pour les corps d'inspection. À l'inverse, pour les personnels de direction, la mobilité est obligatoire et inscrite dans les esprits, même si elle se fait parfois *a minima*. Si, en théorie, la mobilité fonctionnelle, principe inscrit dans un projet de carrière, ne pose pas de problème à des cadres, elle connaît des freins dans la réalité.

Un manque de visibilité des parcours professionnels est constaté. Des passerelles existent. Cependant, une grande partie des cadres et des stagiaires s'accordent pour reconnaître un déficit d'information sur les possibilités de mobilité. L'entretien de carrière qui pourrait aider à identifier à la fois les compétences et les vocations ne semble pas répondre aux attentes des interlocuteurs rencontrés par la mission. Quant à la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP), elle est peu consultée.

Sur le plan de la rémunération, les professeurs des écoles et les conseillers principaux d'éducation (CPE) voient leur traitement progresser lorsqu'ils deviennent personnels de direction. Il n'en est cependant pas de même pour les certifiés, les agrégés ayant beaucoup d'heures supplémentaires année (HSA) ou les professeurs de CPGE. À cela s'ajoute que, pour les IA-IPR ou les IEN qui changent d'académie, les frais engagés à l'occasion d'un déménagement peuvent être supérieurs aux effets du reclassement et du régime indemnitaire.

Le régime indemnitaire constitue également un obstacle à un changement d'emploi pour les personnels de catégorie A. Par exemple, il est difficile de recruter aujourd'hui des chefs de division qui étaient auparavant agents comptables en établissement, parce qu'ils perdent leur logement de fonction. Les DASEN ont perdu le bénéfice du logement pour nécessité absolue de service.

Si, à l'inverse, le problème du différentiel de primes en administration centrale et dans les services déconcentrés a été réglé, il demeure néanmoins que les deux ministères n'ont pas de réelle politique de mobilité des cadres entre l'administration centrale et les services déconcentrés. En outre, l'élévation du niveau des primes n'est pas sans conséquence pour l'accès à des corps de débouchés qui n'ont pas connu la même évolution, comme les inspections générales.

Du point de vue des interlocuteurs de la mission, l'administration du ministère ne considère pas les parcours professionnels de ses cadres et n'a

aucune gestion prospective. Certains statuts prévoient la mobilité obligatoire, mais sans que les conséquences en aient été vraiment tirées en termes de débouchés et de poursuite de carrière. Pour les personnels de direction, la mobilité peut être source d'inquiétude. Choisir de devenir chef d'établissement correspond non pas seulement à un changement de métier, mais aussi à un changement de vie. La mobilité est d'ailleurs contournée par l'usage qui en est fait, notamment dans les grandes agglomérations où elle s'exerce souvent dans un périmètre restreint. Enfin, il est regretté également que l'installation matérielle ne soit pas facilitée et que les retours de mobilité ne soient ni suivis ni préparés.

Présenter l'accès à un poste d'encadrement comme une rupture par rapport au métier d'enseignant constitue, en outre, un frein au recrutement. Il est alors nécessaire de rapprocher les deux cultures, en favorisant, dans la formation des enseignants, la connaissance des problématiques du système éducatif, en montrant que l'accès à un poste d'encadrement s'inscrit non pas en rupture par rapport au métier d'enseignant, mais dans une continuité qui débouche sur un accroissement de responsabilités, toujours au service des élèves.

Par ailleurs, il conviendrait de mieux reconnaître certaines fonctions exercées auprès des recteurs et, notamment, celle de directeurs du cabinet dont l'expérience n'est pas reconnue. Enfin, donner une dimension positive à la mobilité géographique ou fonctionnelle suppose que la logique d'efficience prime sur la gestion territoriale.

La mobilité doit faire l'objet d'une réelle politique, non seulement pour la faciliter, mais aussi pour rendre les parcours professionnels plus attractifs. En d'autres termes, l'accompagnement des personnels et de leur conjoint, l'explication du déroulement de carrière et la valorisation de la mobilité doivent devenir effectifs. Ils supposent une réorganisation du service de l'encadrement ainsi qu'une sensibilisation des recteurs, de leur directeur des ressources humaines et des DASEN. Elle est aussi l'un des moyens de détecter les potentiels en confrontant les personnels à différentes situations de responsabilité.

■ *Des ministères peu attractifs*

Si l'on se réfère à la hiérarchie des ministères telle qu'elle apparaît dans les choix d'affectation des administrateurs civils au classement de sortie de l'ENA et, dans une large mesure, au tour extérieur, les ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur ne sont plus parmi les plus attractifs depuis une vingtaine d'années. En 2012, pour la première fois, aucun poste n'a été pourvu au ministère à la sortie de l'ENA. En 2013, les deux postes offerts l'ont été, mais, comme l'indique la directrice de l'ENA, le ministère véhicule auprès des élèves de l'ENA une image négative, qui s'explique, selon elle, par la nature des postes offerts, peu attractifs, et par

l'incapacité du ministère à présenter de manière intéressante les perspectives d'évolution de carrière.

Comparé avec les autres ministères du champ social, l'avantage va au secteur des affaires sociales alors que les caractéristiques, comme le niveau des primes ou la concurrence avec d'autres corps, sont comparables. Par ailleurs, les deux ministères ont subi les conséquences de la réduction des promotions de l'ENA, qui a touché les administrateurs civils des ministères autres que Bercy. Les administrateurs civils ne sont plus vraiment l'armature administrative des ministères chargés de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, contrairement à la plupart des grands ministères régaliens.

À ces éléments négatifs en termes d'attractivité, sont ajoutés d'autres faits complémentaires. Contrairement à ce qui se passe au ministère de l'Intérieur ou au ministère des Affaires étrangères, un administrateur de l'Éducation nationale n'a pas vocation à être numéro un ; il ne peut être président d'université ; il a peu de chances de devenir recteur, malgré l'ouverture récente de cet emploi ; depuis 2012, à une exception près, il n'y a plus d'exemple de directeur issu des administrateurs de l'Éducation nationale.

Des marges de progrès

L'attractivité des fonctions d'encadrement dépend de nombreux facteurs qui dépassent la situation des deux ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Ces ministères ont toutefois d'importantes marges de progrès pour améliorer leur attractivité. Le vivier des cadres, ainsi que celui des hauts potentiels, repose principalement sur l'engagement des académies, sans véritable cadrage national. L'aide apportée à la préparation aux concours gagnerait à être davantage structurée. La carrière des cadres dépend trop du hasard, des rencontres et des opportunités, et pas suffisamment d'un système structuré de suivi et d'accompagnement, qui impliquerait une profonde réorganisation.

Est-il illégitime pour un administrateur civil, un DASEN, un IA-IPR, un IEN, un personnel de direction, un cadre administratif de se demander quelles sont ses perspectives de carrière et surtout de demander à sa tutelle de lui donner des réponses ? Enfin, comment valoriser les parcours ? Comment, dans le cadre d'une gestion prévisionnelle, identifier les compétences, à la fois en respectant la vie personnelle et en incitant ceux qui le peuvent et le souhaitent à aller plus loin, dans un plein épanouissement professionnel ?

■ *La formation statutaire et continue*

La formation est un élément de l'attractivité des carrières ouvrant des perspectives de progrès individuel et d'évolution du parcours professionnel. De ce point de vue, la formation statutaire peut encore être améliorée : l'année de prise de fonction est actuellement très lourde ; l'expérience antérieure n'est guère mise à profit et, faute d'une complémentarité réelle entre les

formations dispensées à l'École supérieure de l'Éducation nationale (ESEN) et en académie, les répétitions sont fréquentes et parfois démotivantes. Par ailleurs, le changement d'emploi n'est pas systématiquement accompagné d'une formation ni même la formation continue prise en considération.

L'ESEN possède des atouts incontestables. Cependant, les formations statutaires peuvent largement être améliorées. En effet, le parcours antérieur des stagiaires n'est pas suffisamment pris en compte et l'individualisation des parcours reste à construire. Celle-ci devrait se fonder sur un rapport étroit entre l'ESEN et les académies. L'ESEN, service à compétence nationale, ne remplit que très partiellement son rôle de pilote et d'expert de la formation statutaire, de sorte que la régulation avec les académies reste faible.

Par ailleurs, l'organisation même de la formation suscite des interrogations. Ainsi, la période précédant la prise de fonction devrait permettre de répondre aux besoins des stagiaires, dont l'initiation à des pratiques professionnelles immédiatement nécessaires est indispensable.

L'ESEN a développé depuis peu un département de l'Enseignement supérieur apte à répondre aux besoins de formation, conséquences des changements structurels intervenus dans les universités et nécessitant une plus grande professionnalisation. L'ESEN a montré sa capacité à répondre à ces attentes. Il lui faudra encore adapter les formations aux spécificités du public, développer une formation à distance plus performante, et se donner les moyens d'évaluer la pertinence et le contenu des formations.

La formation apparaît aussi comme un levier central pour permettre la mobilité fonctionnelle. La formation continue ne repose cependant que sur la volonté de chacun. Ceux qui choisissent de se former tout au long de leur carrière ne retirent malheureusement aucune valorisation de leur investissement, en matière de validation des acquis ou de promotions. La question du droit individuel à la formation (DIF) reste donc entière. Deux options conjointes devraient se dessiner : l'obligation de proposer une formation d'adaptation à chaque changement d'emploi ; la nécessité pour chaque cadre de se former, cet effort étant valorisé dans le cadre d'un désir de changement de fonction ou d'emploi.

■ *Les mécanismes de détection*

Aucun système global de détection des cadres intermédiaires construit et piloté ne semble exister.

Dans l'administration centrale, au-delà de la démarche de détection des hauts potentiels, peu de parcours formels ont été tracés au bénéfice de l'encadrement. Seule la préparation aux concours administratifs peut être considérée comme une opération de détection d'un vivier d'encadrement. C'est, au demeurant, la plus spectaculaire, la plus efficace, mais aussi la plus coûteuse. Un nombre important d'administrateurs civils des deux ministères provient de cette filière de recrutement, alors qu'ils exerçaient, à l'origine,

des fonctions d'enseignant ou de cadre administratif intermédiaire des mêmes ministères.

Dans les services déconcentrés, trois groupes de cadres, pour lesquels les vocations tendent à diminuer, ont retenu l'attention de la mission : les DASEN, les personnels de direction des EPLE et les inspecteurs territoriaux.

Nombre de chefs d'établissement et d'inspecteurs territoriaux ont constaté que leur horizon professionnel pouvait s'élargir. Tous ne présentent pourtant pas les qualités requises pour exercer des fonctions d'encadrement pédagogique ou de direction d'EPLE, leur nombre ne suffit pas toujours à répondre aux besoins et, sur le terrain, les modes de détection des vocations et des profils professionnels compatibles sont peu aboutis. La détection des potentiels en vue de la constitution d'un vivier devra être engagée, celui des IEN étant, par exemple, constitué presque uniquement de conseillers pédagogiques. Il en découle une vision du métier qui survalorise les dimensions didactique et pédagogique au détriment de la dimension managériale.

S'agissant de la fonction d'IA-IPR, la principale ressource est constituée par les « aides à l'inspection » et les « chargés de mission » auprès des IA-IPR en fonction. Dans les deux cas, il en découle un risque de fermeture du corps et de reproduction à l'identique des comportements professionnels.

À côté d'une démarche personnelle, la DGRH tente de plus en plus de constituer un vivier à partir des informations données par les académies. La plupart des DASEN ont préalablement occupé des fonctions d'IEN ou de personnels de direction. Néanmoins, de plus en plus nombreux sont ceux qui ont exercé auparavant comme IA-IPR de discipline. Par ailleurs, l'obligation de susciter des vocations pour la fonction de personnel de direction des EPLE figure dans la lettre de mission des DASEN. La démarche de détection n'est cependant pas construite au plan départemental ou académique. Le système repose sur la bonne volonté des personnels de direction en place. Le traitement des candidatures spontanées est largement perfectible.

La DGAFP a incité les différents départements ministériels à organiser des processus d'identification et d'évaluation des cadres susceptibles d'évoluer vers des fonctions du haut encadrement. Une grille d'évaluation interministérielle a été élaborée pour permettre une lecture commune des qualités essentielles recherchées. L'objectif poursuivi est, pour l'ensemble de la fonction publique, d'alimenter une base de données en profils susceptibles d'occuper des hautes responsabilités et d'homogénéiser les parcours de formation au niveau interministériel, pour favoriser la mobilité et le décroisement. Sur la base de ce travail, les différentes administrations ont commencé à mettre en place des processus de suivi des carrières des cadres.

Le secrétariat général commun aux ministères sociaux s'est engagé dans un processus de suivi des cadres de l'administration centrale très proche de celui préconisé par la DGAFP et par le secrétariat général du gouvernement. Sur la base d'une grille d'évaluation, est organisé, au sein de l'administration centrale, un entretien annuel entre le secrétaire général et chaque directeur.

Une synthèse des résultats doit aider à mieux identifier le vivier potentiel de cadres au regard des besoins.

Proche du dispositif précédent, la revue des cadres du MEN et du MESR a été mise en place par le secrétariat général des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Les entretiens conduits avec chaque directeur d'administration centrale doivent être l'occasion de faire le constat des forces en présence, des besoins non satisfaits ou à satisfaire ou encore de préparer la relève des cadres. Si la portée de cette expérience récente n'a pu être mesurée, elle semble n'avoir aucune incidence sur le déroulement des carrières des cadres ni même sur l'attractivité du ministère qui reste très médiocre.

Préconisations

Une gestion des carrières de l'encadrement doit être fondée à la fois sur une gestion prévisionnelle des emplois et sur la connaissance fine des personnels qui reste à construire, en impliquant à la fois le service de l'encadrement de la DGRH et les académies, chacun selon ses compétences. Dans ce contexte, les préconisations de la mission sont les suivantes :

- intégrer la détection des futurs cadres dans la mission des recteurs, des DASEN, des IA-IPR, des IEN et des chefs d'établissement ;
- faire constituer, chaque année, des viviers académiques spécifiques ;
- informer des possibilités de carrière et des perspectives financières sur le long terme ;
- aider, plus particulièrement, les cadres « faisant fonction » et individualiser la formation en fonction de l'expérience antérieure ;
- proposer systématiquement un stage d'adaptation à l'emploi à tout personnel d'encadrement changeant de nature de poste ;
- conforter l'ESEN dans son rôle d'expert et de pilote des formations statutaires ;
- mutualiser les préparations offertes par le Centre national d'enseignement à distance (CNED) et l'ESEN et leur donner des objectifs clairs ;
- poursuivre le développement du département « enseignement supérieur » de l'ESEN ;
- entamer une réflexion sur la nature des épreuves de concours afin de déterminer si des épreuves académiques sont bien adaptées au recrutement de cadres ;
- faire valider le calendrier, l'organisation et la maquette de formation par un conseil scientifique ;
- conditionner la progression de carrière à la validation de modules de formation continue ;
- réorganiser le service de l'encadrement de manière à rendre plus interactives la gestion prévisionnelle et la mobilisation des compétences ;
- rendre plus proactive la gestion de l'encadrement en intégrant de véritables processus de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- relier davantage l'évaluation des personnels de direction et les opérations du mouvement ;
- installer à la DGRH une mission de suivi des cadres à haut potentiel ;
- proposer aux cadres des entretiens et des plans de carrière ;
- donner un caractère plus collectif aux décisions de nomination à des emplois fonctionnels dans les ministères ;
- mieux informer les cadres des postes vacants ;
- encourager la mobilité fonctionnelle ;
- favoriser la mobilité des personnels de direction agrégés vers la fonction d'IA-IPR de discipline et la valoriser ;
- créer à la DGRH une mission d'aide à la mobilité des conjoints.

L'école supérieure de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Dans le cadre de la mission consacrée au renforcement de l'attractivité des métiers de l'encadrement, les ministres ont souhaité compléter les travaux engagés par l'évaluation de l'école supérieure de l'ESENESR¹. L'ESEN² a des atouts et des savoir-faire incontestables. Toutefois, un véritable pilotage ministériel, la définition de missions claires, une clarification de son rapport avec les académies, une simplification de l'organisation interne et une communication permettant à tous ses personnels de partager les mêmes objectifs seraient de nature à renforcer la structuration de son action et son efficacité.

Une école en recherche de stabilité

Centre de formation des cadres de l'enseignement scolaire, puis sous-direction, enfin service à compétence nationale, chargé de l'ingénierie de formation des cadres des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, l'ESEN a connu divers statuts et a assimilé l'ancienne mission de la formation continue de la direction générale des ressources humaines.

Inaugurée en 1997, l'École supérieure des personnels d'encadrement du ministère de l'Éducation nationale (ESPEMEN) est l'héritière du centre Condorcet. C'est alors une sous-direction du ministère qui a pour fonction la formation initiale et continue des personnels d'encadrement et des personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé (ATSS).

En 2003, l'établissement devient l'école supérieure de l'Éducation nationale, service à compétence nationale rattaché à la direction de l'encadrement du ministère de l'Éducation nationale. Cette école n'est pas un établissement public ; elle n'a pas de corps professoral permanent et ne délivre ni certification ni diplôme. Elle est chargée de la conception, du pilotage et de la mise en œuvre de la formation des personnels d'encadrement des services centraux et déconcentrés ainsi que des établissements publics relevant de la jeunesse et de l'Éducation nationale. Elle a aussi pour mission de concevoir et d'organiser réflexions et échanges sur le système français d'enseignement et de formation. Sa première mission³ est ainsi renforcée. La seconde est nouvelle et semble porter l'idée d'une sorte d'institut des hautes études de l'Éducation nationale, dont l'inspiration remonte au Nouveau contrat pour l'école de 1994.

1. Rapport n° 2013-020 au ministre de l'Éducation nationale, IGEN-IGAENR, avril 2013.

2. Depuis l'arrêté du 24 août 2011, École supérieure de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Le sigle ESEN est demeuré en usage.

3. Arrêté du 29 avril 2003, article 2.

L'arrêté du 1^{er} août 2012 modifie à la fois le nom de l'ESEN, ses missions, l'organisme de rattachement et le statut de son directeur¹. Il élargit ses missions de formation initiale et étend le champ de l'intervention de l'ESEN à l'Enseignement supérieur. Depuis le vote de la loi LRU en 2007, l'ESEN était en effet apparue comme un acteur de la réflexion sur la professionnalisation de l'encadrement dans les universités, un domaine qu'elle découvrait et où elle se retrouve désormais en concurrence avec l'Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE).

Si les statuts et missions de l'ESEN ont été modifiés de nombreuses fois en quelques années, sa direction a connu également de fréquents changements. Les personnes interrogées à l'ESEN ont pu se sentir déstabilisées par la succession de sept directeurs depuis 1997, dont les objectifs, le positionnement stratégique et les méthodes de travail ont été très différents. Ces diverses évolutions font qu'aujourd'hui l'ESEN n'est pas stabilisée et tente d'inscrire ses missions dans la continuité malgré leur transformation radicale.

Au début des années 2000, la formation statutaire des IA-IPR, des IEN et des CASU consistait en un regroupement commun de dix-huit semaines et en un positionnement d'observateur, chaque stagiaire étant rattaché à un tuteur.

À partir de 2002, la présence à l'ESEN des IA-IPR stagiaires a été réduite à quatorze semaines sur deux ans ; en 2009, la formation ne se déroulait plus que sur un an. Les IEN quant à eux, ont conservé le même système jusqu'en 2008, date à laquelle ils ont été nommés en pleine responsabilité dans une circonscription, avec un temps de présence minimal à l'ESEN la première année, complété par une formation continue de trois semaines l'année suivante. Pour ce qui concerne les CASU, le corps fut mis en voie d'extinction à partir de 2008.

Ces réformes ont eu, notamment, pour conséquence une diminution de cette partie de l'activité de l'ESEN : entre 2008 et 2009, le nombre des inspecteurs stagiaires a augmenté de 5 %, mais celui des journées stagiaires pour ces personnels a baissé de près de 30 %. Cette année-là, l'ESEN n'a pu compenser cette baisse d'activité, malgré le développement de ses actions de formation continue.

La formation des personnels de direction comprend aujourd'hui quatre regroupements à l'ESEN, deux la première année, à l'issue de laquelle est prononcée la validation, et deux l'année suivante, en formation continuée. Le volume des personnels de direction concernés regroupe les lauréats du concours C1, du concours C2, les listes d'aptitude et les détachés, soit six regroupements de deux semaines. Avec le stage des adjoints devenant chefs d'établissement, ce sont dix-sept semaines de regroupements qui sont

1. « Il est créé un service à compétence nationale dénommé "École supérieure de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche". Ce service est rattaché à la direction générale des ressources humaines. »

cumulées. La formation statutaire des personnels de direction est certainement devenue la principale activité de l'ESEN.

C'est bien une crise existentielle que vit cette école depuis 2008. Les évolutions de la formation statutaire en mettent en cause l'existence même, avant que ne lui soient données de nouvelles missions beaucoup plus diversifiées.

Des atouts incontestables

Même si l'opinion de certains stagiaires est réservée, l'impression d'ensemble est plutôt favorable. L'éloignement de l'ESEN n'est pas considéré comme un facteur défavorable, en dépit de la rareté des transports publics vers Poitiers et du manque d'animation du technopôle. Les personnels de direction entendus considèrent que les regroupements à l'ESEN sont symboliques du caractère national du concours qu'ils ont réussi. Ils s'accordent à dire qu'il y a des intervenants de grande qualité qui leur permettent de prendre de la hauteur par rapport à leurs pratiques quotidiennes au sein de leur établissement.

Bien que l'opinion soit plus partagée, des inspecteurs en formation statutaire estiment que la semaine de l'inspection générale est un moment particulièrement réussi. Par ailleurs, les responsables de formation font souvent appel à de nombreux intervenants, jugés particulièrement intéressants. Ainsi, d'une manière générale, les stagiaires interrogés reconnaissent volontiers le haut niveau de l'ESEN et des formations dispensées.

En 2011, l'ESEN comptait 67 agents. Son budget était de 3,8 millions d'euros sur le programme scolaire et de 162 000 euros sur l'enseignement supérieur. Elle a accueilli 9 304 stagiaires, dont 761 pour l'enseignement supérieur (428 en 2010). La formation statutaire représentait seulement 35 % des stagiaires, pour 65 % à la formation continue (6 033 stagiaires contre 3 271). L'école a organisé 32 161 journées stagiaires en 2011, réparties également entre formation statutaire (16 439) plus longue, regroupements souvent d'une semaine, et formation continue (15 722), mobilisant un millier d'intervenants, pour une moyenne de six heures assurées par intervenant.

La situation de l'ESEN fait de tout regroupement un tour de force reposant à la fois sur des savoir-faire acquis par l'expérience et sur le dévouement des personnels. En effet, l'école prend totalement en charge les stagiaires depuis leur arrivée en gare jusqu'au départ du train à la fin du stage. Les choix des chefs de projet et des responsables de formation sont fondés sur leurs expériences professionnelles. Ils élaborent des maquettes de formation et sollicitent les intervenants, fixent avec eux les objectifs et définissent les contenus. Par ailleurs, la multiplication des actions dans le domaine de la formation continue, la montée en charge des parcours hybrides, la volonté de développer les ressources en ligne confèrent à chaque chef de projet ou responsable de formation une charge très lourde acquittée avec grand professionnalisme.

La très bonne qualité de la gestion administrative et financière de l'école a été constatée. Les crédits de fonctionnement proviennent des BOP 214 (3,3 millions d'euros hors titre 2, 512 millions en titre) et BOP 150 (1,2 million d'euros). Un fonds de concours (215 000 euros) complète les ressources de l'école. L'on note par ailleurs que les services financiers disposent d'indicateurs de gestion et d'activité qu'ils ont élaborés.

Les opérations immobilières d'envergure sont gérées par le ministère de l'Éducation nationale. La construction des bâtiments s'est accompagnée d'une lourde charge d'entretien. Un plan curatif et préventif, à l'évidence nécessaire, n'est cependant pas envisagé. L'entretien courant de locaux, techniquement difficiles, est de bonne tenue.

Il serait certainement possible de développer une gestion intégrée dans laquelle le contrôleur de gestion jouerait complètement son rôle. Cette organisation aurait l'avantage de mieux faire connaître aux responsables de formation l'incidence budgétaire des décisions. Le budget pourrait être davantage un outil de pilotage facilitant les anticipations indispensables à la conduite des actions.

L'un des atouts les plus considérables de l'ESEN est son centre de ressources, conçu pour accueillir un public nombreux. Riche d'un fonds considérable consacré à l'éducation, il a vu ses missions évoluer : dans le domaine documentaire, l'ESEN a incontestablement su prendre le tournant qu'imposait la diminution du temps de présence des stagiaires en créant un service de qualité sur le site Internet. Les documentalistes ont mis au cœur de leur projet la veille documentaire dont il faut souligner la qualité. Toutefois, le fonds, très orienté vers l'enseignement scolaire, ne dispose pas encore des ressources conformes à ses nouvelles missions de formation dans l'enseignement supérieur. Une complémentarité pourrait être trouvée avec le fonds documentaire de la CPU.

Les stagiaires, mais aussi les cadres en académie ou en administration centrale, reconnaissent la qualité du site Internet de l'ESEN, créé en 2004. Les personnels de direction interrogés, tout comme les stagiaires, se réfèrent très souvent au « film annuel », un ensemble de fiches extrêmement concrètes qui se rapportent aux grandes opérations que les personnels de direction doivent mener tout au long de l'année. Néanmoins le site comporte bien d'autres richesses qui permettent de développer la culture professionnelle des cadres de l'Éducation nationale.

Enfin, le réseau, dont l'ESEN fait partie depuis 1993, est constitué de 39 écoles de très haut niveau qui proposent des catalogues de rencontres, d'échanges et de formations selon des problématiques communes à la haute administration, quels que soient les services ministériels concernés.

Le fonctionnement de l'ESEN

■ *La chaîne hiérarchique*

La communication à l'intérieur de l'école est surtout descendante et ne favorise pas les échanges. Des formations sont à l'étude et cependant déjà mises en œuvre par d'autres. De plus, la chaîne pédagogique des trois départements et celle du circuit financier ne se rencontrent pas. Des responsables de formation, se sentant déresponsabilisés, restent dans l'ignorance des objectifs stratégiques de l'école. Ils construisent les maquettes sans disposer d'indicateurs sur leur coût et les contraintes à respecter. Les responsables de formation, qui appartiennent pourtant à l'encadrement supérieur, « ne se sentiraient pas concernés par les questions financières ».

Au sein du département de l'enseignement scolaire et de l'innovation, la chaîne hiérarchique est apparemment la suivante : directeur – directeur-adjoint – chef de projet – responsable de formation – assistant de formation. Tous les personnels rencontrés ont affirmé que le chef de projet n'était pas un échelon hiérarchique, qu'il était là pour donner une vision transversale. Or, l'analyse par la mission du fonctionnement de l'école révèle le caractère hiérarchique de cette fonction et les tensions qu'il génère.

■ *Le schéma stratégique 2009-2012*

Le schéma stratégique de l'ESEN 2009-2012 a été approuvé par son conseil d'orientation. Il avait notamment pour ambition de permettre à l'ESEN de « fournir aux ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche un encadrement de haut niveau ; d'assurer les formations et les cycles supérieurs d'excellence pour les cadres supérieurs de l'Éducation et de la Recherche ; et d'en faire un lieu de référence institutionnel ». La mission s'est étonnée que l'école ne se soit pas préoccupée de la mise en œuvre concrète d'un tel schéma, mort-né. La direction de l'ESEN se réfère de son côté au *Vade-mecum de la formation statutaire*. Ce document, qui décrit les missions de l'ESEN, le rôle des acteurs de la formation et les grandes lignes de la maquette, ne mentionne pas la validation des missions et des maquettes par une instance extérieure. Une contractualisation entre l'administration centrale et l'ESEN a été prévue, portant sur les objectifs et les moyens d'y parvenir. Or, aucun document de ce type n'a jamais été élaboré.

La création d'un conseil d'orientation destiné à valider annuellement les orientations stratégiques et les moyens de les mettre en œuvre a été décidée en 2003¹. Ce conseil ne s'est réuni qu'irrégulièrement. Pourtant, la composition même de cette instance où tous les acteurs concernés sont rassemblés, tant au niveau national que local, pourrait légitimement permettre de suggérer la prise de décisions importantes sur les missions et les objectifs, de donner un avis sur les orientations générales de l'école et sur les résultats

1. Arrêtés de 2003 et de 2012.

de son activité. Le bilan d'action annuel est certes un outil intéressant qui recense les activités de l'année écoulée, mais il ne constitue cependant pas un document stratégique.

Chaque année, la DGRH incite les directions de l'administration centrale à une rencontre bilatérale avec l'ESEN, afin de dresser le bilan de l'exécution de l'année écoulée et de présenter des orientations pour l'année à venir et leur soutenabilité au regard des ressources. Ces réunions, certainement indispensables, mais menées bilatéralement, font de l'ESEN un opérateur pour le compte de différents commanditaires, mais n'ont jamais permis la définition globale des priorités.

L'évolution des maquettes de formation n'est pas apparue à la mission d'une grande limpidité. L'émergence des propositions a semblé obscure, tout comme la consultation des inspections générales, hypothétique. Pour ce qui concerne la validation, elle a constaté une sorte de validation de principe par la DGRH, mais encore une absence de validation sur les contenus. Une maquette de formation et de ses contenus, dans l'enseignement scolaire et dans l'enseignement supérieur, ne mériterait-elle pas une validation de nature scientifique ?

■ *Le département des formations scolaires et de l'innovation*

N'étant pas fondé sur des orientations officielles, le cheminement qui mène à l'élaboration des maquettes et à leur validation est complexe et source de tensions. Le cas des ATSS en constitue un exemple éloquent.

Lorsqu'il a fallu renforcer les missions de l'école, le choix a été fait d'y intégrer la mission formation (MIFOR) destinée aux ATSS. L'intégration n'a pas été complètement réussie ; la DGRH n'a pas fait de la formation des ATSS une priorité. C'est le cas, en particulier, des attachés principaux de l'administration de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur (APANES), principal vivier des emplois fonctionnels. Les APANES auraient dû bénéficier d'une formation continuée confiée à l'ESEN. Ce projet n'a pas été concrétisé. L'ESEN n'assure qu'une formation de trois jours pour les personnels nouvellement reçus et il n'existe aucune trace d'un dialogue plus approfondi entre la DGRH et l'ESEN sur leur formation continuée. Ceux que la mission a rencontrés en académie témoignent d'un certain malaise : ils n'ont reçu aucune véritable formation à l'ESEN ou en académie alors qu'ils en ressentent le besoin, notamment pour ce qui concerne l'évolution de leur carrière.

En revanche, la mise en place des formations relatives à la réforme du cadre budgétaire et comptable est un exemple de bonne pratique, comme le reconnaît la direction de l'école elle-même. La construction de la maquette de formation a été réalisée par le responsable de formation en liaison constante avec la direction des affaires financières (DAF) qui a validé la conformité de la formation à ses attentes. Cette procédure devrait certainement être appliquée aux autres formations.

■ *Le département des relations internationales*

Créé en 2010, le département comporte deux pôles, les relations internationales et les partenariats. Ses effectifs sont réduits¹. Riche de parcours et de profils différents, et d'un haut niveau de qualification et d'expérience, le personnel accomplit ses missions au mieux des intérêts ressentis de l'ESEN, dans une démarche d'opportunité. Ce département souffre d'un défaut de vision de l'ensemble des formations et des complémentarités qu'il pourrait exercer avec les autres entités. L'on peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence de sa création et de son statut.

Pourtant, ce jeune département serait à même de révéler une dimension forte à l'ESEN, celle de l'ouverture à l'international et d'un rayonnement, notamment dans le monde francophone. De plus, le réseau des écoles du service public, dont l'ESEN est membre fondateur, devrait lui permettre de consolider sa notoriété, en tant qu'école de cadres, représentant la culture et les savoir-faire du monde de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur.

Assumant deux missions, l'ouverture vers l'international de ses publics en formation et le développement d'une expertise sur les questions d'encadrement, le département peut développer un réseau d'experts français, mais aussi assurer la gestion d'un vivier d'experts étrangers. L'ESEN, très peu contactée par les postes diplomatiques ou le CIEP pour des missions d'expertise, est en revanche sollicitée ponctuellement par le ministère pour accueillir des délégations étrangères.

Cependant, le département qui porte des projets intéressants donne l'image d'une activité internationale sans vision d'ensemble. Cela trahit l'absence de la définition et de la mise en œuvre d'un plan de développement stratégique validé par la tutelle, mais aussi d'un soutien au sein de l'école. Les partenariats ne sont pas construits pour mieux organiser la réponse de la France aux appels d'offres en matière de formation des cadres dans le système éducatif, d'une part, et pour animer un réseau de partenaires internationaux, d'autre part. L'ESEN n'a pas de relation structurée avec le ministère des Affaires étrangères et les modalités de travail avec le centre de formation de l'UNESCO pourraient être approfondies. Le savoir-faire de l'ESEN dans la formation à distance constitue également un sérieux atout pour se positionner sur le plan international.

La qualité des personnels du département des relations internationales et des partenariats pourrait amener l'ESEN à être productrice de formations dans le domaine international et une force de proposition dans le cadre du réseau des écoles de service public. Créé en 1986, ce réseau, dont fait partie l'ESEN, regroupe la plupart des écoles du service public. L'école doit, là aussi, s'investir, eu égard à sa spécificité et à l'importance des effectifs de cadres qui suivent ses formations. Ce réseau organise des sessions sur des

1. Un directeur adjoint de l'ESEN, chef du service; deux chefs de projets; une assistante.

thématiques assez vastes pour intéresser un large public de fonctionnaires. Des réseaux « métiers » fonctionnent aussi, plus ou moins informels, mais intéressants pour construire des partenariats, trouver des experts pertinents sur des sujets communs.

Contrairement aux autres écoles du réseau qui ont leurs propres formateurs, l'ESEN éprouve des difficultés à faire intervenir des experts de l'Éducation nationale et même à attirer des auditeurs : les frais étant à la charge des académies, ces dernières peu sensibilisées à ce type d'actions n'envisagent pas d'y participer. Il reviendrait d'ailleurs plutôt à l'ESEN de consacrer un budget propre à l'organisation de ce type d'échanges. L'ESEN finance, en revanche, l'inscription de trois auditeurs par an à l'Institut des hautes études pour la science et la technologie (IHEST) ainsi qu'au cycle interministériel de management supérieur des services publics. Par ailleurs, l'ESEN participe activement à la collection « Profession Cadre », un vecteur de notoriété insuffisamment exploité.

Les formations pour l'enseignement supérieur

La création du département des formations de l'enseignement supérieur et de la recherche a constitué un changement organisationnel et une mutation culturelle dans une école fortement orientée vers l'enseignement scolaire. Elle a concrétisé l'effort engagé pour accompagner la mise en place de la loi LRU. Le département est chargé de former les personnels des universités et de recherche, ainsi que les personnels de bibliothèque, personnels administratifs, techniques, de santé et de service (BIATSS). Il prend aussi en charge la formation du haut encadrement de l'administration centrale. Reposant majoritairement sur deux thèmes, « finances », « droit et gouvernance », la formation dispensée par le département ne représente que 14 % du total.

Le département finance des actions dites nationales (50 % de son budget), à l'initiative des universités, touchant toutes les catégories de personnel, et portées par l'ESEN depuis l'intégration de la MIFOR. Ces actions nationales donnent lieu à un appel d'offres, l'ESEN servant de « boîte aux lettres » pour lancer l'appel, recueillir les candidatures et déléguer les crédits. La « règle interne » qui prévalait jusqu'en 2012 était de payer 75 % du montant du contrat avant même que les formations réalisées et pilotées par les universités n'aient commencé.

Un certain nombre de dérives de ce dispositif, insuffisamment piloté, ont été mises en évidence par un document d'analyse très précis réalisé par l'ESEN, sur les exercices 2008-2011. Une remise à plat a paru s'imposer dès 2013, avec la mise en place d'indicateurs de suivi de ce dispositif fragilisé pour deux raisons structurelles :

- ces formations réalisées par les universités restent ponctuelles, ce qui fait que les postulants sont relativement peu nombreux et souvent les mêmes ;
- le suivi des formations peine à être mis en place.

Le dispositif M@dos, management des organisations scolaires, est porté par le département. Ces masters professionnels pluridisciplinaires sur la thématique du pilotage des établissements scolaires sont pour l'instant destinés aux personnels de direction et d'inspection. La question de la pérennisation de ce dispositif doit être posée. En effet, comptant une vingtaine de diplômés par an, il représente un coût unitaire élevé et réclame aussi un lourd investissement en temps sans que le retour en soit évident, ni pour le personnel ni pour l'institution.

■ *Des difficultés aujourd'hui en partie surmontées*

Le développement du département et sa mutation n'ont pas été facilités par les successions opérées à sa tête, l'absence d'archives, d'orientations clairement définies par les administrations centrales et un climat de défiance entre l'ESEN et ses interlocuteurs universitaires. Plus généralement, l'ESEN, échappant aux normes ordinaires des établissements d'enseignement supérieur, a pâti de la méconnaissance, ou de l'incompréhension, de la part du monde universitaire.

Comment s'adapter à une culture de l'enseignement supérieur reposant sur les principes d'autonomie et de partenariat des établissements, de liberté des enseignants-chercheurs, de mixité des publics formés ? Comment, sans nier leur spécificité, hybrider les cultures scolaire et universitaire ? Comment faire face à l'importance et à l'urgence des besoins de formation des universités et des services d'enseignement supérieur des rectorats, qui vont croissant du fait de l'application de la loi LRU, de la mise en œuvre progressive des responsabilités et compétences élargies (RCE), et d'une complexité accrue du paysage de l'enseignement supérieur ? Comment aider les établissements d'enseignement supérieur à définir en commun des projets de formation interne, dans une stratégie de ressources humaines intégrée aux projets d'établissement ?

La nouvelle direction du département s'est appliquée à renouer les liens distendus, à rassurer l'AMUE, à définir des orientations stratégiques, à les faire valider par les directions générales et les cabinets des ministres de tutelle. Des progrès sont en effet perceptibles. La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) a clairement réparti les domaines de formation entre l'ESEN et l'AMUE. Les orientations stratégiques de l'offre de l'ESEN à destination des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ont été présentées en juin 2012 et validées par les administrations centrales. Outre une coordination avec l'AMUE, ces orientations suggèrent la mise en place d'un comité de pilotage national de la formation, qui fait défaut.

■ *De nouveaux enjeux*

Un effort s'impose encore pour que l'école s'adapte aux particularités des publics universitaires et de leurs besoins en formation. Pour des raisons

qui tiennent à l'histoire de l'école et de ses personnels, c'est au département des formations scolaires que sont rattachées des fonctions transversales¹. Au moment où émerge un département de l'enseignement supérieur et de la recherche, cette organisation se doit de faire une place suffisante aux spécificités de l'enseignement supérieur, dans l'innovation, la politique de ressources et de communication. Les modalités des formations hybrides ne peuvent être identiques entre l'enseignement scolaire et supérieur. La plate-forme « Campus » de l'ESEN ne saurait être seulement la transposition de Pairform@nce : elle doit, par exemple, permettre une communication directe avec les enseignants-chercheurs.

La formation continue offerte aux cadres universitaires, reposant sur des candidatures individuelles, ne peut avoir d'attrait qu'à la condition d'un retour sur investissement en matière de certification diplômante ou de perspectives de carrière. Reste enfin à mettre en place des modalités d'évaluation permettant d'apprécier la pertinence des formations dispensées.

L'enjeu des rapports avec les universités et les grandes écoles dépasse le seul cadre de l'offre de formation. C'est dans un rapport de partenariat étroit et structuré avec de grands établissements, reconnus dans le domaine de la formation et de la professionnalisation, ouverts sur la recherche et l'international, que l'ESEN pourra obtenir une validation scientifique de sa formation, étoffer son réseau d'intervenants et trouver une légitimité.

■ *Une hybridation des parcours*

Les nouvelles modalités de la formation statutaire ont amené l'ESEN à développer un nouveau type de formation, reposant à la fois sur du « présentiel » et du « distanciel », assurant la complémentarité entre eux et favorisant un continuum de la formation. La plate-forme Pairform@nce est l'outil développé par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Il s'établit une cohérence entre la formation en académie et la formation à l'ESEN. Le rôle du tuteur est déterminant pour ce qui concerne notamment l'accompagnement du stagiaire.

La mise en œuvre des parcours hybrides en est à ses débuts et ne peut être appréciée ; elle suppose des outils performants et évolutifs ; elle impose une formation des personnels. Elle se heurte aujourd'hui encore à des obstacles techniques, à l'inégale implication des tuteurs, aux contraintes et aux limites des fonctionnalités de la plate-forme ainsi qu'au manque d'appréciation des travaux des stagiaires.

Au-delà des coopérations ponctuelles, l'ESEN devrait tirer profit d'une plus grande mutualisation des ressources et des compétences disponibles sur le site du Futuroscope, avec le Centre national de documentation pédagogiques (CNDP) et le CNED qui dispose d'une école d'ingénierie de la formation à distance.

1. La production audiovisuelle, l'édition web, les services et ressources documentaires ainsi que le pôle innovation.

Des marges de progrès

Les stagiaires rencontrés déplorent qu'il n'y ait pas de reconnaissance de leur expérience antérieure. La spécificité des personnels de direction admis sur la liste d'aptitude ou détachés n'est pas prise en compte. Un exemple de réussite est cependant remarqué : le groupe premier degré de l'IGEN a obtenu de l'ESEN que les publics d'inspecteurs soient différenciés en fonction de leur origine. Ainsi, lors du premier regroupement, trois groupes sont constitués : les anciens faisant fonction, les reçus au concours venant du second degré, les nouveaux inspecteurs ayant uniquement une culture du premier degré en tant que conseillers pédagogiques, maîtres formateurs ou directeurs d'école.

Il est rappelé que l'individualisation est une des quatre composantes de la formation. L'ESEN répond aux critiques en contestant la qualité du projet individuel de personnalisation (PIP), document recensant les besoins de formation. À ses yeux, les stagiaires sont incapables de se projeter dans leur formation et n'expriment que des besoins concrets et immédiats. L'école n'envisage pas d'actions particulières auprès des tuteurs ou des chefs d'établissement d'affectation pour accompagner l'inspecteur ou le chef d'établissement stagiaires dans la construction du PIP.

Par ailleurs, en principe, la DGRH est maître d'ouvrage de la formation statutaire ; l'ESEN en est le maître d'œuvre ; elle est garante du caractère national de la formation et doit veiller à la cohérence des formations dispensées. Dans les faits, le discours entendu à l'ESEN est surprenant : l'équipe de direction rencontre l'ensemble des recteurs et des délégués académiques à la formation des personnels d'encadrement (DAFPE), mais elle déplore cependant, comme une fatalité, les différences notables entre les plans de formation.

Les plans et les contenus de formation, très différents selon les académies, ne font l'objet ni d'évaluation ni d'échanges. L'ESEN n'aurait pas à sa disposition la totalité des plans de formation ; elle n'aurait pas non plus les effectifs nécessaires à leur lecture.

Le caractère national de la formation est en jeu : « l'ESEN est chargée de la conception, de la mise en œuvre et du pilotage de la formation des personnels d'encadrement et administratifs¹ ». La mission a constaté l'absence d'un discours volontariste sur la nécessité pour l'ESEN de développer une expertise et un pilotage partagé avec les recteurs sur la formation en académie. En outre, les propos recueillis à l'ESEN sur le sujet sont inquiétants : l'on déplore notamment l'absence d'intérêt des recteurs pour la formation, l'organisation déficiente des académies dans ce domaine, qui ne serait pas la priorité des DRH, l'inégale implication des DAFPE ; l'on rappelle enfin que la formation des personnels d'encadrement est confiée, par exemple,

1. Arrêté de 2003, article 2, non modifié par l'arrêté de 2012.

aux proviseurs vie scolaire (PVS), et se fait selon des modalités déterminées entre pairs.

En somme, comme le notaient déjà les inspections générales en 2000, il reste encore à construire ce « centre intercatégoriel de haut niveau d'échanges, de débats et de recherches sur le management éducatif ». Certes, l'ESEN est un outil de grande qualité. Elle a souffert de la modification de ses statuts, de la transformation du contenu des formations statutaires, de changements incessants, auxquels elle a su pourtant faire face. Elle mérite aujourd'hui d'être mieux connue et a besoin d'être reconnue comme pilote et comme expert auprès des académies et des universités. Elle doit, pour cela, recevoir des objectifs précis, déterminés par les ministères, validés par un véritable conseil d'orientation, connus de tous ses personnels et lisibles par l'ensemble de la communauté éducative et des partenaires extérieurs. Elle pourra, avec ces derniers, formaliser des relations d'échanges et constituer un réseau innovant et ouvert sur l'international. L'ESENER est à la croisée des chemins et demeure structurellement fragile. Au-delà des préconisations, divers scénarios sont à envisager :

- Service à compétence nationale ou établissement public ?
- Professeurs permanents ou intervenants extérieurs : les missions actuelles de l'ESEN sont-elles compatibles avec un enseignement reposant totalement sur des intervenants extérieurs ?

Préconisations

Renforcer les partenariats et construire de véritables mutualisations en matière de logistique, de production de ressources, d'ingénierie de formation à distance avec le CNED, le CNDP et l'Institut français de l'éducation (IFE).

Créer un département consacré à l'innovation, à la production audiovisuelle, à l'édition web, aux services et ressources documentaires, au service à la fois de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur.

Clarifier en particulier les missions des chefs de projet et des responsables de formation.

Dans le cadre d'une gestion intégrée, donner une responsabilité financière aux responsables de formation.

Répondre aux nouveaux enjeux des formations destinées à l'enseignement supérieur.

Conforter le rôle de l'ESENER comme expert et pilote pour les plans de formation statutaire des académies.

Créer de véritables parcours individualisés.

Affirmer de façon plus nette la présence de l'école au sein du réseau.

Construire une politique de relations internationales et la rendre visible.

Développer de manière raisonnée l'hybridation des parcours.

L'école face à ses normes

La question de l'évaluation

Au sein du système éducatif, la question de l'évaluation présente plusieurs dimensions solidaires. Elle concerne en effet uniment les élèves, leurs professeurs, mais également les enseignements dispensés par l'école, leur périmètre et leurs ajustements réciproques.

L'examen annuel d'un état de l'école n'a de sens que pour viser l'amélioration de ses performances. Or, l'on ne peut concevoir une évolution et un progrès des contenus disciplinaires enseignés sans envisager les objectifs qu'on estime souhaitables pour les élèves et pour leur réussite. Néanmoins, du même coup, la formation initiale et continue des professeurs est mise en jeu, ainsi que la manière d'évaluer leurs pratiques pédagogiques.

Incontestablement, donc, les pratiques d'évaluation portent, dans le même temps, non seulement sur les individus et les groupes qu'ils forment, élèves, professeurs ou cadres, mais aussi sur les enseignements, sur leur périmètre, sur leurs finalités, tant sur le plan des connaissances que sur celui de la formation sociétale et citoyenne des élèves.

La notation et l'évaluation des élèves

La mise en place du socle commun et l'introduction, à tous les niveaux, des compétences dans les programmes d'enseignement suscitent des interrogations sur les pratiques d'évaluation des acquis des élèves de l'école primaire ou du collège. L'inspection générale de l'Éducation nationale s'est donc attachée à en dresser un état des lieux, à en mesurer les évolutions, à identifier les résistances « au changement » et à en comprendre les fondements¹.

Son enquête lui a permis d'analyser les pratiques des enseignants, les représentations qu'ils s'en font, tout comme les élèves et leurs parents ; de mesurer la valeur accordée à la notation par les acteurs sociaux et son efficacité

1. Rapport n° 2013-072, *La notation et l'évaluation des élèves éclairées par des comparaisons internationales*, IGEN, juillet 2013.

dans la progression des élèves ; de poser, enfin, la question de l'évolution de ces pratiques et de ses conséquences sur la formation des enseignants.

Les pratiques d'évaluation à l'école primaire

Une large enquête sur les pratiques d'évaluation à l'école primaire a été conduite auprès des DASEN¹, et elle a confirmé la variété des dispositifs d'évaluation et des systèmes de notation en cours à l'école primaire. Elle fait apparaître qu'on recourt majoritairement, aujourd'hui, aux appréciations littérales et, ensuite, seulement, à la validation de type « acquis, en cours d'acquisition, non acquis ». La notation chiffrée intervient en troisième position. Des dispositifs d'évaluation varient, tant selon le type d'école, son implantation, rurale ou urbaine, qu'en fonction d'une disparité catégorielle, les secteurs d'éducation prioritaire abandonnant plus volontiers le recours à la notation chiffrée au profit d'appréciations littérales et de la validation « acquis, non acquis ».

■ *Des systèmes d'évaluation diversifiés*

Pour témoigner des progrès et des acquis des élèves, les enseignants ont, principalement, recours à trois systèmes, modulés dans leur utilisation selon les trois cycles de l'école primaire.

Les notes à l'école primaire

Au cycle 1, les professeurs des écoles recourent presque exclusivement aux appréciations littérales dans le suivi quotidien. La validation « acquis, en cours d'acquisition, non acquis » est également présente, mais la notation chiffrée presque totalement absente. Au cycle 2, les appréciations littérales sont, aussi, nettement dominantes et le recours à la notation chiffrée reste minoritaire, sinon à partir du CE1, où les notes sont toujours doublées par une appréciation littérale. L'on trouve parfois également une concomitance des notes chiffrées et des lettres (A, B, C, D). Au-delà du maintien des appréciations littérales, le cycle 3 est caractérisé par la montée en puissance de la notation chiffrée, présente dans une école sur deux en moyenne. Utilisées dès le CE2, les notes deviennent régulières au CM1 et au CM2, leur usage étant justifié par le souci de préparer les élèves au collège, de rechercher, en l'anticipant, une cohérence avec le système d'évaluation du second degré.

Les notes ne concernent pas tous les domaines d'enseignement, mais surtout les domaines fondamentaux comme le français, ou certains domaines pour lesquels les enseignants ont identifié des connaissances « attendues » (histoire, sciences). Les domaines artistiques ou des compétences sociales et civiques, par exemple, ne sont que très rarement notés, alors qu'ils sont appréciés littéralement ou, le plus souvent, validés (« acquis, non acquis »).

1. La mission a reçu des réponses de 58 départements.

L'enquête a donc révélé que la position des enseignants concernant la notation chiffrée s'inscrit dans la logique de l'évaluation et des apprentissages tels qu'ils se les représentent d'un cycle à l'autre. Elle a également permis de rectifier l'image traditionnellement transmise d'une école française qui instaurerait trop précocement une évaluation chiffrée mettant les élèves très tôt en concurrence. L'on peut donc dire que la notation chiffrée apparaît, surtout aux cycles 1 et 2 de l'école primaire, comme un épiphénomène dans ce qui différencie le système français par rapport à d'autres systèmes éducatifs.

Les systèmes de notation mis en œuvre par les enseignants varient toutefois selon le type d'évaluation qu'ils doivent effectuer, ceux-ci gardant la main sur le suivi quotidien dans la classe et conservant ainsi leurs habitudes et leurs outils individuels. Dès lors, à partir du cycle 2, et surtout du cycle 3, le recours à la note chiffrée accompagnée d'appréciations littérales présente le risque d'un manque de continuité d'un enseignant à l'autre. Il reste que, pour les évaluations bilans, qui relèvent du livret scolaire et du livret personnel de compétences (LPC), les consignes nationales ont été massivement suivies et la notation chiffrée abandonnée.

Le suivi quotidien

Le suivi quotidien admet une grande variation dans les outils d'évaluation des élèves et pose donc la question de l'harmonisation des pratiques entre enseignants. Ceux-ci choisissent parfois des stratégies personnelles divergentes pour évaluer les élèves au sein d'un même cycle, voire d'un même niveau (CP, CE, CM). Le manque de cohérence entre les démarches et les outils d'évaluation des enseignants incite à parler d'un « effet enseignant » qui ne semble pas lié à l'âge ou à l'expérience, mais plutôt à un positionnement personnel.

Des tentatives d'harmonisation sont plus fréquentes dans des groupes scolaires importants ou au sein des regroupements pédagogiques. Elles peuvent résulter du travail de formation engagé autour du parcours scolaire de l'élève et de son implication dans les apprentissages. L'on note que le manque d'harmonisation est nettement moins évoqué dans les écoles privées qui parviennent, semble-t-il, à une plus grande cohérence des équipes pédagogiques.

Le livret scolaire

Malgré des disparités, d'une manière générale, les livrets scolaires témoignent, au niveau du cycle, d'une plus grande cohérence pédagogique que le suivi au quotidien, sans doute en conséquence directe de la procédure liée à l'utilisation même du livret : travail en conseil de cycle, pilotage par le directeur. L'obligation de communiquer ce livret aux familles et d'élucider avec elles les progrès et les éventuelles difficultés de leurs enfants joue également un rôle important dans cette harmonisation des outils d'évaluation. Au-delà de l'aspect formel de l'évaluation, le recours au livret scolaire a sans aucun doute eu un effet positif sur l'organisation des apprentissages au sein

des écoles : réflexion des enseignants sur les objectifs, concertation sur les contenus, amélioration de la continuité d'un niveau à l'autre.

Par ailleurs, les livrets scolaires recourent massivement à une échelle à trois niveaux : « acquis, en voie d'acquisition, non acquis ». Si les modes de présentation varient (couleurs, lettres, mention littérale), les livrets scolaires reprennent généralement cette organisation en trois seuils, du cycle 1 au cycle 3. Parfois, dans des classes de cycle 3, à partir du CM1 notamment, une note chiffrée vient compléter l'appréciation littérale ou la validation, les enseignants évaluant par notes ce qu'ils considèrent être des connaissances et par lettres ou mentions (« acquis, non acquis, en cours d'acquisition ») ce qu'ils estiment entrer dans la catégorie des compétences.

Le livret personnel de compétences

L'utilisation du LPC est généralisée. Le recours à cet outil peut être formel, mais, dans l'ensemble, les équipes se sont engagées dans une réflexion sur l'évaluation des compétences et sur la validation des paliers du socle commun de connaissances et de compétences. La présence de notes dans ces livrets est exceptionnelle, le mode de validation « acquis, non acquis » étant presque universel, avec quelques modulations. Le premier degré semble donc avoir intégré les modalités d'évaluation prévues depuis 2008 par le LPC et mis majoritairement en œuvre la validation des paliers 1 et 2 du socle commun.

■ *Des normes d'appréciations multiples et concomitantes*

Le recours à de multiples dispositifs d'évaluation suggère que, aux yeux des enseignants, aucun d'entre eux ne permet d'évaluer complètement les acquis des élèves et d'en rendre compte objectivement.

La notation chiffrée

La notation chiffrée est encore utilisée dans le premier degré, mais elle n'en est plus le premier outil. En conséquence, le calcul de moyennes par élève ou par classe est rare et les classements qui pourraient en découler tout autant.

La notation chiffrée est quasiment absente de l'école maternelle, mais la question de l'évaluation n'en reste pas moins posée et de fortes incertitudes sont apparues chez les enseignants quant à la forme et à l'objectif de l'évaluation à ce niveau. À l'inverse, comme nous l'avons déjà dit, la notation chiffrée reste présente à l'école élémentaire, y aurait-il des situations diverses sur le plan des territoires, mais aucune différence n'apparaît entre le public et le privé.

La part très relative de la notation chiffrée à l'école est sans doute le fruit d'une lente prise en compte des préconisations officielles depuis 1969 : suppression des compositions, remplacées par des exercices de contrôle plus réguliers, ou des notes de 0 à 20, remplacées par une échelle d'appréciation (de A à E ou de 1 à 5). Néanmoins, puisque, en outre, depuis la loi d'avril 2005,

l'enseignement s'organise autour de compétences, l'évaluation des acquis des élèves se traduit dans un système de codage « acquis, non acquis, en voie d'acquisition » exprimant leur maîtrise des items y renvoyant.

L'action des DASEN et des IEN de circonscription, la personnalité et l'implication pédagogique du directeur d'école sont également des éléments déterminants dans cette évolution. À l'inverse, l'absence de mobilisation et de pilotage départemental et local a laissé certaines équipes dans une sorte de laisser-faire qui peut expliquer une très grande diversité des pratiques et, parfois même, une réelle incohérence des démarches au sein d'une même école.

À l'occasion de leurs rencontres avec l'inspection générale, les enseignants ont manifesté qu'ils se sont peu emparés de la question du principe de la notation chiffrée, chacun se bornant à défendre son droit à choisir l'outil qui lui convient en invoquant sa liberté pédagogique propre. Le manque de cohérence pouvant en résulter au sein de l'école n'est alors pas ressenti comme un problème important, car les élèves et les parents « s'adaptent ».

Si les professeurs des écoles recourant à la notation chiffrée justifient leur choix par la demande des parents, « qui la connaissent et savent l'interpréter », ils l'étayent aussi d'une façon plus pédagogique : rigueur et précision de la note, justesse dans la ventilation des niveaux, exigence mieux définie des objectifs à atteindre. La confrontation des enseignants avec les données actuelles de la docimologie témoignant de la subjectivité de la notation chiffrée n'ébranle en rien leur position, certains enseignants revendiquant même le droit à une part de subjectivité dans l'établissement de la note. La continuité avec le collège, voire avec le lycée, est également alléguée pour justifier l'emploi de la notation chiffrée, supposée attendue par les professeurs de collège qui y recourent majoritairement.

En revanche, les professeurs des écoles qui ont partiellement ou totalement abandonné les notes chiffrées justifient leur position en prenant appui sur deux arguments principaux. Le premier argument est d'ordre pédagogique, la note ne permettant pas d'exprimer les progrès des élèves et leurs hésitations, mais venant couronner ou sanctionner leurs apprentissages. L'abandon de la note est donc la conséquence d'un changement dans la façon d'enseigner et reflète le souci de mettre en œuvre une pédagogie de la réussite et du contrat. La note serait adaptée à des apprentissages simples, liés à des automatismes, à des connaissances mémorisées, non aux compétences correspondant à des tâches complexes dont l'évaluation ne peut se réduire à une note. Le second argument est celui de la cohérence globale du dispositif d'évaluation : les livrets scolaires, les livrets de compétences ne recourent pas à la notation chiffrée et celle-ci n'a donc pas d'utilité dans l'évaluation au quotidien dans la classe.

Globalement, les parents rencontrés ont une bonne connaissance du mode d'évaluation mis en œuvre dans la classe de leurs enfants, y compris dans les écoles juxtaposant des dispositifs divers. Ils expriment cependant, massivement, leur souhait d'être mieux informés. Les réunions collectives,

généralement proposées par chaque enseignant en début d'année, ne leur permettent pas toujours de comprendre les démarches et les outils d'évaluation. Toutefois, concernant l'évaluation, les parents font majoritairement confiance aux enseignants, y compris lorsque les choix varient entre un professeur et un autre au sein d'une même école.

Certaines formes de discussion ou de contestation se manifestent lorsque la notation chiffrée est utilisée en contrôle final et que la note ne rend pas suffisamment compte « des procédures », du « comment l'enfant a fait, de ses progrès » et ne s'appuie pas assez sur « le contrôle continu ». La note serait alors plus adaptée à certains champs disciplinaires, ceux qui font une part importante à la mémorisation. Si l'argument de la continuité avec le collège, voire de la préparation à la vie en société, est toujours avancé pour justifier la présence de la notation chiffrée à l'école, celle-ci n'apparaît donc pas comme un point déterminant pour les parents : ils l'acceptent lorsqu'elle est utilisée, ils ne la regrettent généralement pas lorsqu'elle est abandonnée.

Quoiqu'ils apprécient le système de la notation chiffrée, les élèves n'ont pas toujours une bonne compréhension de sa place et de son interprétation au sein de l'école et se reportent volontiers aux appréciations écrites pour prendre conscience de leur niveau et des marges de progrès qu'il leur reste à parcourir. Perçues comme « stressantes », les notes accusent singulièrement les performances des élèves les plus en difficulté, mais elles ont la préférence des élèves qui réussissent bien à l'école, parce qu'elles les motiveraient plus qu'un codage de type alphabétique (A, B, C). Comme leurs parents, les enfants n'en appellent majoritairement pas à un changement des outils pour les évaluer. Néanmoins une différence apparaît entre les garçons et les filles, les premiers étant beaucoup plus attachés aux chiffres qu'aux niveaux.

Les appréciations littérales

Les appréciations littérales apparaissent comme le premier vecteur de l'évaluation des élèves, choisies majoritairement par les enseignants dans la mesure où elles leur permettent, disent-ils, de faire apparaître les progrès des élèves, de les guider dans les régulations nécessaires sans stigmatiser leurs échecs. Elles sont aussi reconnues par les élèves comme le meilleur moyen, pour eux, de comprendre ce qu'ils savent faire, mais aussi de repérer ce qu'ils ne réussissent pas encore et ce qui leur reste à apprendre ou à maîtriser.

Elles sont attendues des parents, car elles leur permettent de suivre au plus près le cheminement de leur enfant dans les apprentissages, bien mieux qu'une évaluation codée, qui ne fait pas toujours apparaître certaines évolutions discrètes, mais réelles, du travail et de ses résultats. De même, le libellé des compétences, dans les livrets, est parfois si complexe, leur énumération si analytique et l'appréciation si globale, que les parents ne parviennent pas à savoir ce que leur enfant maîtrise. Seuls un commentaire et une appréciation littérale leur permettent d'accéder à cette compréhension.

Reste posée la question du contenu et de la qualité des appréciations données par les enseignants, parfois sibyllines, parfois explicatives. L'on passe ainsi de l'aide méthodologique à l'étayage psychologique et au souci de valorisation de l'attitude de l'enfant ou, à rebours, à la mise en garde à l'égard d'un comportement inapproprié. Néanmoins aussi, au-delà de leur contenu, c'est parfois la forme manuscrite – parfois peu soignée, voire illisible – des appréciations qui pose problème.

La diversité des codages

Si les écoles recourent à un code pour rendre compte des acquis des élèves – A, B, C ou A (acquis), EA (en cours d'acquisition), NA (non acquis) –, elles font aussi preuve d'une grande inventivité dans l'élaboration de codes propres : couleurs, *smileys*, dessins, etc. L'usage s'en révèle satisfaisant quand, dans une école, les enseignants se sont concertés et ont adopté un seul code commun à toutes les classes ou quand deux codes différents sont choisis selon les cycles ou selon l'âge des enfants.

Certaines situations sont cependant complexes du fait, notamment, de la diversité des dispositifs utilisés au sein d'une même école, ce qui témoigne d'une absence totale de prise en compte collective de la question de l'évaluation. Le manque consécutif de continuité dans le cursus scolaire des élèves et l'impossibilité pour eux de comprendre les différents outils d'évaluation ou de passer de l'un à l'autre pour situer leurs compétences ne sont pas pris en compte par les enseignants. Sans être majoritaires, ces situations sont toutefois suffisamment nombreuses pour témoigner des limites de la réflexion engagée dans le système éducatif français pour ce qui est de l'évaluation et de la mise en place des livrets scolaires et du LPC.

Au collège, des pratiques innovantes

■ *État des lieux*

Au collège, la culture de la note chiffrée est très profondément ancrée dans les mœurs. Quand un projet de « classe sans note » existe, il s'agit, le plus souvent, d'une seule classe, perçue par tous les acteurs comme expérimentale.

Motivations et démarches

Un projet de classe sans note au collège naît toujours à l'initiative d'un petit nombre de pionniers, quelques professeurs, un principal ou une équipe particulièrement investis dans le champ pédagogique. Il s'agit de démarches de tâtonnement lancées à partir de réflexions personnelles et s'appuyant sur l'intuition des intéressés, non sur une analyse de besoins réfléchie collectivement sur des bases objectives et considérant des résultats à atteindre.

Les projets sont ainsi conçus principalement comme une réponse au manque de travail des élèves, à leur manque de motivation. Certaines équipes sont en effet parties du constat que la note chiffrée est source de démotivation pour certains élèves ou encore qu'elle ne leur donne pas une

information de nature à les faire progresser. Les projets peuvent aussi être conçus comme une réponse à l'introduction du LPC au collègue et à l'entrée par compétences qu'il implique.

Conscients de ces enjeux, les professeurs engagés dans les dispositifs innovants souhaitent s'emparer pleinement de l'évaluation par compétences pour construire un enseignement qui donne davantage de sens à l'acquisition des apprentissages. Les équipes pédagogiques prennent en tout cas conscience que la notation n'est pas un but en soi, qu'elle constitue, au mieux, un simple repère, l'essentiel étant de donner à l'élève des outils pour progresser.

Pratiques pédagogiques

L'intérêt des projets de classe sans note réside davantage dans le fait qu'ils permettent aux enseignants de clarifier leurs attentes, de préciser les objectifs pour eux-mêmes comme pour leurs élèves et d'engager la réflexion sur la notion de compétence, que dans la suppression de la notation chiffrée. Le plus important, dans ce contexte, réside dans la mise en place systématique d'une véritable dynamique au sein d'une équipe qui échange, partage et travaille de concert.

Se mettant d'accord sur un projet commun et s'engageant dans un enseignement qui prend bien en compte les performances des élèves, les professeurs anticipent mieux les difficultés ou les obstacles posés par les apprentissages aux élèves. Ils perçoivent ainsi avec une plus grande acuité les remédiations possibles. Il en résulte une réflexion en amont sur la notion même d'évaluation et sur le sens à lui donner.

Une classe sans note intègre en effet l'évaluation dans un processus où l'accompagnement du travail des élèves devient premier. Elle repose sur un certain nombre de critères connus pour leurs effets vertueux sur la motivation des élèves : explicitation des critères d'évaluation, part accrue donnée aux échanges dans le but de développer la confiance ou de convertir l'erreur en facteur de progrès. Il s'agit ainsi de faciliter la réflexion des élèves sur leur propre travail et de les aider à surmonter leurs difficultés. L'évaluation vise désormais, non à sanctionner, mais à faire progresser et à accompagner les élèves.

Les effets sur les élèves

Quoiqu'une classe de collègue sans note soit parfois perçue et vécue comme « à part » ou comme « étrange », les équipes pédagogiques parviennent, par leur engagement, à faire adhérer les familles et les élèves concernés au dispositif : les élèves sont capables de se situer dans un système non chiffré et même d'établir des correspondances entre les items retenus et des notes chiffrées.

Cependant, les avis restent partagés quant à la préférence pour un système avec ou sans notes. Parmi les arguments en faveur de la notation chiffrée revient souvent l'idée qu'elle est « plus précise » et qu'il faut de toute

façon se préparer à retrouver ou à entrer dans un système classique d'évaluation chiffrée plus avant dans les études. La perception de l'évaluation est en fait diverse, sinon contradictoire, entre désir de se comparer et volonté de se fondre dans la masse, entre crainte de la mauvaise note décourageante et désir de la bonne note stimulante. De même, une disparité existe entre garçons et filles, les premiers regrettant parfois de ne pouvoir se comparer, la logique de compétition apparaissant plus présente parmi eux. Enfin, les élèves en difficulté ont une tendance plus marquée à préférer les systèmes sans note, tandis que les plus performants préfèrent les notes chiffrées.

Néanmoins l'un des effets les plus positifs d'un système sans notation chiffrée est la participation des élèves, y compris les plus en difficulté, d'autant qu'un tel système accroît l'estime d'eux-mêmes qu'ils peuvent ressentir dans leur travail. Avec des élèves moins « stressés » et moins découragés, l'ambiance de classe est meilleure, la compétition est réduite et l'on remarque même un net développement de l'entraide parmi eux. En effet, l'abandon de la note chiffrée favorise chez les élèves la prise d'initiative et la confiance : ils osent davantage essayer, donner leur avis, porter un regard critique, etc. toutes compétences pour lesquelles l'on sait les élèves français beaucoup moins à l'aise que leurs camarades d'autres pays de l'OCDE.

■ *Enjeux*

Le véritable enjeu d'une évaluation performante réside dans la clarté de l'explication qui l'accompagne : ce qui permet aux élèves de se mobiliser, d'apprendre de leurs erreurs et de progresser, ce sont non pas les différents types de codage, qu'il s'agisse de notes, de lettres ou de couleurs, mais les appréciations et les observations ciblées, dont ces codages sont assortis.

Dans le même temps, la manière d'enseigner, dans un travail conjoint et sur un projet commun, permet d'installer une dynamique positive dont les enseignants ressortent valorisés parce que leur enseignement prend sens aux yeux de leurs élèves, qui leur reconnaissent une autorité, les écoutent et s'engagent à étudier.

Néanmoins la mise en place de ces dispositifs se heurte souvent à des difficultés qui fragilisent leur fonctionnement dans la durée : les résistances liées aux représentations qui prévalent dans la société, les limites liées à l'environnement professionnel et au statut des professeurs, enfin les lourdeurs du système éducatif lui-même, qui ne parvient pas à valoriser, à accompagner ou à encadrer suffisamment les innovations observées.

Les résistances sociétales

Les parents sont partagés quant à l'intérêt et à la pertinence d'un système sans note, tout comme les équipes enseignantes extérieures aux projets.

Chez les parents d'élèves, le déficit d'information sur le projet d'abandon des notes et sur les conditions de sa mise en œuvre s'accompagne fréquemment du sentiment que leur enfant est inscrit d'autorité dans la

classe concernée. Quand, en revanche, information et communication en direction des parents sont complètes, elles entraînent l'adhésion du plus grand nombre, remplaçant l'absence de notation chiffrée à sa juste dimension pédagogique, celle de modalité d'un enseignement différent au service d'une meilleure réussite des élèves.

Certains parents craignent également que leur enfant ne soit pas confronté assez tôt à la compétition de la vie avec les autres ; ou encore que les systèmes sans note chiffrée ne surestiment les compétences réelles de leur enfant et ne le leurrent sur son niveau de performance. À cela s'ajoute la crainte que les élèves cantonnés à des dispositifs sans notes ne soient perdus à l'entrée au lycée et incapables de situer leurs performances dans le dispositif de la note chiffrée.

Cette question de la transition troisième-seconde est un vrai problème qui concerne la transition collège-lycée et le nécessaire accompagnement des élèves de seconde, particulièrement des plus fragiles. Une communication de qualité avec les parents permettrait de dépasser les *a priori*, mais cette inquiétude sur la réalité d'une confrontation avec le réel ne peut certainement pas être évacuée.

Qu'ils soient impliqués dans de tels projets ou extérieurs à eux, les professeurs vivent leur engagement comme une expression vivace de leur liberté pédagogique. Derrière le clivage entre les uns et les autres apparaît, d'ailleurs, une conception quasi libérale du métier d'enseignant. Or, la liberté pédagogique ne saurait en aucun cas être assimilée à l'exercice individuel et indépendant de la mission de professeur, puisqu'elle s'inscrit, au contraire, dans un collectif et dans une logique d'autonomie dont le corollaire est l'évaluation.

Questions statutaires et matérielles

S'il existe quelque chose comme une nouvelle querelle des anciens et des modernes qui fait surgir des représentations disparates du métier d'enseignant, ce sont surtout l'inertie et le refus d'implication de leurs collègues qui sont difficiles à vivre pour ceux qui participent au projet. Il n'est pas rare que les professeurs moteurs de l'expérimentation se retrouvent dans une réelle solitude professionnelle, parvenant rarement à faire école et à étendre le dispositif à d'autres classes ou niveaux que les leurs. Il en résulte du découragement, parfois une forme d'épuisement. Le caractère souvent limité de ces projets fait que les équipes pédagogiques, comme les élèves, finissent par se sentir ostracisés et ces dispositifs par être abandonnés.

Une évaluation par compétences prend beaucoup plus de temps qu'une évaluation traditionnelle et elle exige un plus fort investissement. L'on ne s'étonnera donc pas de la demande récurrente de moments de concertation réguliers, mais aussi d'une reconnaissance institutionnelle, y compris pécuniaire.

Il existe aussi des contraintes matérielles, parmi lesquelles figure l'effet de taille critique de l'établissement : un nombre limité de salles disponibles, des services partagés d'enseignants sur plusieurs établissements ou des emplois du temps particulièrement contraints sont autant de freins aux initiatives innovantes. De même, lorsque les équipes des écoles et celles du collège de leur secteur souhaitent partager une réflexion sur la question de l'évaluation, elles sont confrontées à des questions d'espace et de temps communs s'ajoutant aux difficultés de remplacement et à des obligations de service différentes.

Le pilotage de proximité

L'implication de l'équipe de direction, en particulier du chef d'établissement, est déterminante dans le devenir de tels dispositifs. Aussi, des projets périssent-ils du simple fait du départ d'un principal et de l'arrivée d'un nouveau qui ne souhaite pas poursuivre dans cette voie.

Ce type de discontinuité pose la question du fonctionnement de l'autonomie des établissements, une autonomie censée donner naissance à des projets qui ne devraient pas s'interrompre au gré des acteurs ou de leurs mutations. Or, ce qui est vrai des équipes de direction l'est *a fortiori* des équipes pédagogiques impliquées dans les projets. Rares sont les professeurs nouveaux arrivants qui adhèrent à un dispositif monté par ceux qui sont déjà en poste. La pérennité des projets est donc également clairement dépendante de la stabilité des équipes. Il apparaît ainsi que la culture professionnelle du projet reste encore relativement absente de l'horizon global de l'Éducation nationale.

Un accompagnement pédagogique et une implication des corps d'inspection sont une condition *sine qua non* à la poursuite de ces innovations. Or, l'implication des inspecteurs pédagogiques régionaux dans l'accompagnement des équipes est faible, alors même qu'il y a nécessité d'échanger et de demander conseil à des professionnels à l'expertise reconnue. Les seuls interlocuteurs extérieurs que voient les équipes sont les membres de la cellule académique en charge de l'innovation et de l'expérimentation, qui rencontrent eux-mêmes beaucoup de difficulté à mobiliser professeurs ou inspecteurs.

Les liens avec le premier degré sont également ténus, les professeurs, même les plus impliqués, ne sachant pas toujours comment sont évalués les élèves à l'école élémentaire. Enfin, le dialogue entre principaux, directeurs et inspecteurs de l'éducation nationale reste cantonné, le plus souvent, au traditionnel accueil des élèves. Un pilotage fort est, en somme, indispensable à une réflexion commune sur la question de l'évaluation.

■ *Un bilan contrasté*

Dans la mise en place des dispositifs de classe sans note, le volontariat, l'implication, malheureusement souvent individuelle, la disponibilité des professeurs et l'accompagnement par l'équipe de direction et par les conseillers

académiques en recherche-développement, innovation et expérimentation (CARDIE) restent déterminants. À l'inverse, le manque de pilotage et d'accompagnement isole, à terme, des équipes très investies, mais qui s'épuisent faute d'un sens et d'une reconnaissance donnés par l'institution et par les autres professeurs de l'établissement.

Les dispositifs les plus aboutis et pérennes concernent des établissements entiers, où chacun s'approprie l'évaluation dans une démarche de travail en commun. L'enjeu est bien de favoriser la réflexion sur la construction des apprentissages, les projets de classe sans note n'étant qu'un moyen d'entrer dans ces logiques de sens. Cela requiert un pilotage de proximité renforcé, avec des personnels de direction qui encouragent, suivent et coordonnent, et des corps d'inspection qui accompagnent, veillent à la formation et évaluent les effets induits sur les résultats des élèves.

Quelques pratiques d'évaluation à l'étranger

Une étude documentaire portant sur cinq systèmes éducatifs étrangers a été conduite avec le souci d'identifier les articulations entre les différents types d'évaluation, de déterminer les domaines d'apprentissage évalués et de faire apparaître les objectifs de l'évaluation.

Le choix s'est porté sur cinq pays dont les systèmes éducatifs sont considérés parmi les plus performants, selon le critère des évaluations triennales du programme PISA¹ : Corée du Sud, Finlande, Hong Kong, Pays-Bas et, pour le Canada, province du Québec.

■ Québec

Au Canada, l'éducation relève de la compétence des provinces qui, en l'absence d'un ministère fédéral de l'Éducation, ont le pouvoir exclusif d'adopter des lois en matière d'éducation. Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport québécois est l'instance gouvernementale chargée de favoriser l'accès à l'éducation sous toutes ses formes. Dans la province, 72 commissions scolaires (*school boards*, en anglais) ont pour mandat général, sous la conduite de commissaires élus au suffrage universel, d'organiser les écoles et la prestation des services de l'éducation préscolaire, des enseignements primaire et secondaire, généraux comme professionnels, aux enfants comme aux adultes. Elles exercent donc les pouvoirs que leur reconnaît la loi québécoise sur l'instruction publique à l'égard des services éducatifs, des personnels, des services à la communauté, des immeubles, du transport et du financement.

Au Québec, l'éducation est obligatoire de 6 à 16 ans. Le système éducatif est organisé selon le schéma 6-5-2, soit 6 ans d'enseignement primaire (3 cycles de 2 ans chacun), 5 ans d'enseignement secondaire (2 cycles de

1. PISA : *Program for international student assessment* (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), éditions de 2003, 2006, 2009, 2012, avec épreuves de lecture constituant la partie dite « majeure » en 2000 et 2009.

2 et 3 ans respectivement) et 2 ans d'enseignement dit « collégial » (cycle terminal préuniversitaire).

Lancée en 2003, la politique d'évaluation des apprentissages du MELS a eu pour but d'établir « une vision unifiée de l'évaluation des apprentissages », ses « orientations et balises » devant permettre « aux enseignants, ainsi qu'aux acteurs du milieu éducatif en général, d'avoir la même compréhension des assises d'une évaluation renouvelée [et] aux parents de comprendre pourquoi et comment leurs enfants sont évalués à l'école ».

La loi québécoise sur l'instruction publique donne à l'enseignant le droit de « choisir les instruments d'évaluation des élèves qui lui sont confiés afin de mesurer et d'évaluer constamment et périodiquement les besoins et l'atteinte des objectifs par rapport à chacun des élèves qui lui sont confiés en se basant sur les progrès réalisés » (article 19).

Dans l'enseignement primaire, l'évaluation des apprentissages a lieu en 4^e année (deux épreuves en français) et en 6^e année (français, anglais et mathématiques), le seuil de réussite étant fixé à 60 % pour chaque matière et devant être atteint dans toutes les matières pour permettre le passage au cycle supérieur.

Dans l'enseignement secondaire, la décision du passage d'un élève d'un cycle à l'autre suit les mêmes règles qu'en primaire. Cependant, au second cycle de l'enseignement secondaire, le passage de l'élève d'une année à l'autre s'effectue par matière, qu'il s'agisse d'un élève du parcours de formation générale ou d'un élève du parcours de formation générale appliquée.

■ *Corée du Sud*

La scolarité obligatoire comprend l'école primaire (6 années) et le collège (3 années). Le développement des *curricula* se fait à trois niveaux : national (définition du cadre pour les programmes, élaboration des manuels et évaluation des élèves), provincial (*curriculum* national adapté aux besoins des élèves) et local (déclinaison au niveau de l'école du *curriculum* provincial).

Les élèves sont évalués tout au long de leur scolarité et soumis à un triple régime d'évaluation : local (interne à l'établissement), régional et national. Les résultats des élèves sont conservés dans la base du *National Education Information System*. Le but de ces évaluations est d'aider les élèves à atteindre des objectifs définis, tout en permettant une observation globale et une évaluation de leurs acquis. Ces évaluations servent également à la sélection en vue des études supérieures.

■ *Finlande*

Au niveau national, un *curriculum* de base définit les matières principales et le plan à suivre pour un *curriculum* local qui laisse une grande liberté pédagogique aux enseignants. Ce *curriculum* indique que les méthodes de travail choisies doivent viser un apprentissage interactif, proposer le travail

de groupe et permettre aux élèves de développer des compétences pour l'apprentissage.

Outre les évaluations portant sur le système, il existe des évaluations individuelles des élèves définies dans le *National Core Curriculum for Basic Education*, fondées sur plusieurs types d'épreuves égales au plan national. Elles visent à guider et à encourager l'apprentissage, à faire référence aux progrès de l'élève et à donner des informations permettant de cerner ses points forts.

Les notes chiffrées apparaissent à partir de la sixième année d'un cursus de neuf ans, avec, comme échelle : 4 (échoué), 5 (suffisant), 6-7-8 (bonne performance), 9 (très bonne performance) et 10 (excellent). L'auto-évaluation est une composante importante du processus. À la fin des neuf années, un certificat est remis aux élèves ayant réussi leurs études.

■ *Hong Kong*

La scolarité obligatoire comprend l'école primaire (6 années) et le collège (3 années). L'on y pratique l'évaluation formative, destinée à améliorer l'apprentissage en classe. L'on a recours à des questions, à des résolutions de problèmes et à des observations. L'on attribue des appréciations littérales plutôt que des notes. L'évaluation sommative est effectuée à travers des épreuves écrites en cours d'apprentissage ou lors d'épreuves finales à la fin des unités d'apprentissage (trimestre ou année scolaire). Les résultats des élèves peuvent être présentés sous forme de profil, de notes ou de niveau.

■ *Pays-Bas*

L'éducation est obligatoire de 5 à 18 ans, l'école primaire comportant 8 années et l'obligation se réduisant à une journée d'enseignement par semaine entre 16 et 18 ans. Le système d'évaluation repose sur l'expertise d'une société privée, CITO¹. À la fin de l'enseignement primaire, un bilan est remis à l'élève et à l'établissement secondaire qu'il intègre. Ce bilan précise le positionnement de l'élève ainsi que le type d'établissement le mieux adapté pour lui. Il y a, en fin de primaire, un examen (toujours élaboré par CITO). Le passage dans le secondaire prend en compte cet examen et les tests précédents, même si, en définitive, le choix revient à l'élève. Durant les deux premières années de l'enseignement secondaire, les élèves sont régulièrement évalués à travers des tests élaborés par CITO. Ils passent un examen (qui dépend du type d'établissement) à la fin de leurs études secondaires.

L'examen de la situation de ces différents pays témoigne de l'extrême variété des formes et des objectifs de l'évaluation, de son lien avec le projet éducatif global, mais aussi avec l'organisation politique et administrative de ces pays. En règle générale, ceux-ci accordent l'autonomie aux établissements

1. Le *Central Institute for Test Development* a été créé aux Pays-Bas en 1968 et privatisé en 1999.

en termes de *curricula* et fixent un cadre pour l'évaluation des élèves. Celle-ci se définit, tantôt comme devant faire réussir les élèves (Finlande ou Québec), tantôt comme devant permettre leur sélection (Corée, Hong Kong, Pays-Bas). En tout état de cause, l'on observe un découplage de l'évaluation des élèves et de l'évaluation des enseignants ou des établissements. Enfin, les formes de l'évaluation utilisent une échelle de performance plus réduite, la notation intervenant plutôt tardivement et passant non pas nécessairement par un « chiffrage précis » (de 0 à 20) mais par la détermination de niveaux (de 4 à 7).

Conclusion

Le questionnement sur l'évaluation est une conséquence d'une réflexion globale sur la façon d'enseigner et sur la manière « de mieux faire réussir les élèves ». En ce qui concerne la forme de l'évaluation, l'important est la cohérence entre évaluation et démarches d'enseignement, entre outils d'évaluation et objectifs d'évaluation.

Ainsi, liées à une problématique particulière, les initiatives innovantes locales apparaissent comme issues d'un engagement collectif et défendues par des individus porteurs du projet (enseignants, chefs d'établissement), d'où une pérennité incertaine. Les élèves et les familles sont « bienveillants » et acceptent les changements proposés, à condition cependant de les comprendre, ce qui implique que ceux-ci soient clairement explicités.

Toutefois, dans la plupart des écoles et des collèges, la réflexion sur l'évaluation n'a guère abouti, les démarches étant peu cohérentes et les pratiques d'évaluation très hétérogènes. Non seulement l'on évalue sans que les niveaux de performance soient définis, mais, en outre, l'absence de différenciation entre évaluation formative et évaluation sommative est récurrente. Le mélange des deux empêche les enseignants de connaître le niveau des acquis des élèves et donne aux élèves le sentiment d'être en contrôle permanent.

Un cadrage défaillant est à l'origine de cette situation : les textes concernant les livrets scolaires et le livret personnel de compétences ne sont pas accompagnés, et des choix personnels peuvent contrecarrer des instructions nationales. Le pilotage local est lui-même très inégal, le rôle de chacun (recteur, DASEN, chef d'établissement, corps d'inspection, directeur, etc.) restant mal défini.

À l'inverse, les pays ayant de bons résultats aux évaluations internationales ont tous fait le choix d'un cadrage opérationnel. De plus, à la différence de la France, certains d'entre eux ont à la fois une gestion locale des *curricula* et une définition claire de l'évaluation au niveau national ou fédéral.

Préconisations

Repenser un véritable cadrage national de l'évaluation.

Bien distinguer une évaluation « pour apprendre » et une évaluation de ce qui est acquis.

Différencier les attendus des exigibles.

Mettre en place un pilotage local efficient.

Faire évoluer les missions des professeurs.

L'évaluation des enseignants

Une mission thématique des inspections générales a concerné l'évaluation des enseignants. Cette étude recouvre l'ensemble des représentations portant sur les modalités ainsi que sur les conséquences effectives d'une telle évaluation, ainsi que sur le constat de la variété croissante des activités professionnelles des professeurs. Elle a également partie liée à l'évolution vers une plus grande autonomie des établissements.

La prise en compte de la diversité des enseignants, l'adéquation des pratiques d'évaluation à la réalité de l'exercice professionnel, le rôle des critères ou des acteurs de l'évaluation constituent également des dimensions capitales de cette étude, dont l'inspection générale de l'éducation nationale a été chargée¹.

Si, sur le long terme, la conception de propositions opérationnelles est liée aux choix qui seront opérés en matière de missions données au système éducatif et aux enseignants, une action à court terme permettrait de pallier les limites et certains dysfonctionnements du système actuel. Dans cet esprit, la mission a mesuré l'amplitude des questions concernant l'évaluation des enseignants, a testé des hypothèses de travail et a cherché à mesurer la faisabilité et l'acceptabilité sociale de certaines de ces hypothèses. Ce qui a compté à ses yeux a moins été le caractère radical de telle ou telle préconisation que le respect de ce que sont le cœur du métier d'enseignant et la possibilité d'en améliorer les conditions et les effets de réussite.

État des lieux

■ *Le cadre normatif*

Le cadre actuel de l'évaluation des enseignants est défini par un ensemble de textes : le statut général de la fonction publique, le code de l'éducation, les statuts particuliers des différents corps de professeurs et des personnels assimilés. Des circulaires et des notes de service en précisent les modalités d'application.

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires, précise les modalités de leur évaluation et établit la possibilité d'un lien entre évaluation et résultats. La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée, titre II du statut général de la fonction publique, précise les dispositions relatives à la fonction publique d'État et, notamment, les modalités d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires. L'avancement d'échelon « est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle des fonctionnaires » et l'avancement de grade « peut être subordonné à la justification d'une durée minimale de formation professionnelle au cours de la carrière ».

Les différents corps de personnels enseignants des premier et second degrés relèvent chacun d'un statut particulier précisant des modalités d'évaluation dérogeant, comme la loi le permet, au cadre général. Le régime actuel est toutefois celui de la notation, avec des modalités variables selon les statuts, en particulier pour ce qui concerne les évaluateurs et l'élaboration de la note.

Tandis que les professeurs des écoles se voient attribuer une note sur 20 accompagnée d'une appréciation pédagogique, ceux du second degré se voient attribuer une note sur 100 constituée par la somme d'une note sur 40 arrêtée par le recteur et d'une note sur 60 arrêtée par les membres des corps d'inspection chargés de l'évaluation pédagogique des enseignants de la discipline. Ces notes sont, selon les cas, communiquées soit par le recteur, soit par le ministre et peuvent, pour certaines, être révisées à la demande du professeur concerné. Il existe, par ailleurs, des grilles de notation prédéfinies applicables distinctement aux professeurs certifiés et aux professeurs agrégés, et indiquant, par échelon, une ventilation et une médiane des notes.

Ces distinctions posées, dans les faits, tous les corps du second degré sont désormais notés sur 60 en fonction d'une grille nationale, toutes disciplines réunies, depuis 1991 pour les certifiés et depuis 2010 pour les agrégés. L'amplitude de la notation reste importante, de quinze points pour chaque échelon dans le corps des certifiés et de onze points dans celui des agrégés.

Si les statuts des corps n'établissent pas de lien explicite entre l'inspection individuelle et l'attribution de la note sur 60 ni entre la note globale des professeurs et leur avancement d'échelon, un tel lien est cependant obvie. L'avancement d'échelon (grand choix, choix, ancienneté) est défini chaque année au niveau départemental pour les professeurs des écoles, académique pour les certifiés, les professeurs d'éducation physique et sportive et les professeurs de lycée professionnel, au niveau national pour les agrégés.

Le *Code de l'éducation* précise le rôle des corps d'inspection dans l'appréciation de la valeur professionnelle des enseignants et garantit le contexte de « liberté pédagogique » dans lequel s'exerce leur évaluation. En outre, des inspections de discipline, sous l'impulsion des groupes d'inspection générale, ont réfléchi à l'inspection individuelle et à la notation. Enfin, des circulaires académiques annuelles adressées aux chefs d'établissement accompagnent

les campagnes de notation administrative et développent parfois les critères devant fonder l'appréciation sur la manière de servir et la proposition de note.

Le cadre normatif de l'évaluation des enseignants témoigne donc d'un effort ancien et d'une prise en compte des spécificités du métier d'enseignant. Pour autant, il demeure, par bien des aspects, peu lisible, voire incomplet, d'une part, en raison du foisonnement de textes d'origine nationale et académique, parfois plus hétérogènes que complémentaires et comportant des lacunes (absence de présentation détaillée des missions des professeurs à un niveau de texte hiérarchique suffisant, absence de référence à l'évaluation des enseignants dans les missions des chefs d'établissement ou encore absence d'articulation explicite entre l'évaluation et la carrière); d'autre part, en raison d'une réglementation peu explicite sur les attentes de l'institution et n'assurant pas les conditions suffisantes de qualité et d'équité de l'évaluation (absence de précisions sur la périodicité et les critères d'évaluation par les inspecteurs, appréciation et notation par le chef d'établissement inadaptées à la réalité du pilotage pédagogique des établissements).

■ *Les pratiques existantes*

Depuis le milieu des années 90, de nombreux rapports et articles se sont intéressés aux modalités d'évaluation des enseignants et à leurs effets. Ils signalent les apports de l'évaluation individuelle, mais portent à son encontre un ensemble de critiques et, du fait de l'échelonnement de leur parution, révèlent une évolution de la conception du métier d'enseignant : nécessité plus affirmée du travail collectif et de la différenciation pédagogique, relations avec le chef d'établissement, prise en compte du parcours de l'élève, etc. Ces écrits témoignent aussi d'un dualisme entre la reconnaissance de l'expertise de l'inspecteur, nécessaire observateur, clairement reconnu, de l'acte d'enseignement, et l'insatisfaction suscitée par le processus d'évaluation des enseignants, au point que l'efficacité même de l'inspection est mise en cause. Toutefois, quels que soient ces constats, les modalités d'évaluation des enseignants ont traversé le temps sans modifications substantielles. Il est dès lors possible de dresser un catalogue raisonné des problématiques récurrentes qu'elles recouvrent encore.

Des constats partagés et récurrents

Les objectifs de l'évaluation des enseignants peuvent être regroupés sous trois rubriques :

- l'amélioration de la qualité de l'enseignement, au bénéfice des élèves : il s'agit de conseiller, d'aider, de guider et de favoriser une réflexion individuelle de l'enseignant, et de remédier à toutes sortes de défaillances. Ce premier objectif a une visée fortement régulatrice ;
- la reconnaissance et la valorisation de l'investissement personnel, du mérite, de l'effort : il s'agit de lier l'évaluation à l'évolution des fonctions, au développement de parcours professionnels valorisants ;
- la contribution au système d'avancement différencié et de promotions.

On voit ainsi se dégager deux types d'approche de l'évaluation : l'une, formative, régulatrice et mobilisatrice, l'autre, à la fois formative et sommative, qui débouche sur une note conditionnant l'avancement. Cette dualité est mise en cause par ceux qui estiment qu'elle est antinomique ou que la visée sommative aurait pris le pas sur la visée formative. Elles recouvrent deux conceptions de la GRH, la gestion de carrière et la progression professionnelle.

L'observation conduite dans la classe par les inspecteurs est considérée comme nécessaire pour apprécier la qualité de l'enseignement en interaction avec les élèves et, de surcroît, utile à la connaissance de ce qui se passe réellement dans la classe.

La légitimité de l'inspecteur résulte de ce qu'il détient seul une expertise pédagogique et didactique lui permettant d'analyser la situation d'enseignement observée et la manière dont l'enseignant s'y prend. L'inspection et, singulièrement, l'entretien qui en constitue le deuxième temps fort, donnent la possibilité à l'enseignant de « réduire sa solitude » et de recevoir un regard extérieur. Ils offrent l'occasion d'un échange entre professionnels, quasiment des pairs et, pour l'enseignant, de faire le point sur ses pratiques et sur ses besoins de formation. L'inspection s'inscrit donc, et de plus en plus, dans une dynamique de progrès, par une évaluation formative qui permet d'encourager, de valoriser et de dynamiser l'enseignant. Cependant, l'observation dans la classe semble ne pas suffire à une évaluation satisfaisante des enseignants et son processus global appelle certaines critiques.

Les textes et les recommandations institutionnels ne proposent qu'un faible cadrage des modalités de l'évaluation des enseignants, d'où résultent des disparités de pratiques.

Les rythmes d'inspection se révèlent variables d'une académie à l'autre, d'une discipline à l'autre et d'un établissement à l'autre. Un espacement moyen de trois ans dans le premier degré et de cinq ans dans le second degré ainsi qu'une durée estimée trop brève font apparaître la procédure comme peu crédible et peu fiable. Événement relativement rare dans la carrière d'un professeur, mais jugé important, sa dramatisation provoque des effets de « surpréparation » en raison desquels l'évaluation porte souvent sur des prestations ayant peu de rapport avec l'ordinaire de la classe et de sa vie pédagogique.

Or l'inspection détermine la progression de la note du professeur et donc le rythme de son avancement. Le système est ainsi jugé inéquitable, tous les professeurs n'étant pas exposés au même rythme d'inspection, et injuste parce que, de ce fait, la progression de leur notation est conditionnée par un facteur sans relation avec leur valeur professionnelle. Les ajustements automatiques des notes des professeurs en retard d'inspection, appliqués de façon uniforme, ne corrigent en rien ces sentiments.

Par ailleurs, les critères d'évaluation passent pour flous, réducteurs, peu explicites, insuffisants, qu'il s'agisse de ceux de l'inspecteur ou de ceux du chef d'établissement. L'évaluation paraît en conséquence subjective et

porter sur la personne plutôt que sur la qualité de sa prestation professionnelle, d'autant que l'évaluation des professeurs par le chef d'établissement, se faisant en parallèle avec l'inspecteur et non en conjonction avec lui, rend mal perceptible la cohérence de la valeur professionnelle reconnue.

Enfin, la question de la largeur du champ d'observation des deux évaluateurs, au regard du travail quotidien des professeurs, de l'élargissement de leurs activités, des activités dites « invisibles », reste posée. La prise en compte de la dimension collective du travail de l'enseignant est d'ailleurs jugée insuffisante, aussi bien sous l'angle de la construction collective des apprentissages des élèves que sous celui de sa participation au travail en équipe au sein, ou en dehors, de l'établissement.

Le processus conduisant à la note est sévèrement apprécié et donc la notation elle-même passe pour pervertir le système de l'évaluation professionnelle des enseignants. On retiendra principalement deux critiques : son caractère réducteur, du fait de la traduction d'une appréciation en une note, et son caractère inapproprié, puisque noter une personne consiste à « la concevoir comme un exécutant ».

Le processus de notation est ainsi très largement remis en cause pour ses effets cumulatifs, compte tenu du poids durable de la note de départ, liée au classement au concours ; pour son caractère trop contraint, le système de notation ne permettant pas de discrimination fine entre les enseignants ; pour son manque de transparence, les critères d'attribution de la note étant méconnus et non uniformes ; pour son manque de sens, la note ne servant qu'à évoluer au sein d'une grille d'avancement rigide ; et, finalement, pour son caractère injuste, l'homogénéisation des notes effaçant les mérites personnels et leur valorisation.

Au regard de l'objectif d'amélioration de l'enseignement par le contrôle et par le conseil, l'institution ne paraît pas assurer suffisamment l'accompagnement et le suivi des enseignants, faute de formation adaptée ou par manque de disponibilité des inspecteurs. La pertinence des conseils de ces derniers ou leur efficacité peuvent être mises en cause, l'observation étant trop ponctuelle et le rapport d'inspection peu utile à la remédiation, en raison, notamment, d'une rhétorique équivoque. De même, la reconnaissance de l'investissement personnel n'aboutit pas de façon équitable à une valorisation en termes de notation et donc d'avancement ou de progression dans les fonctions confiées ou les postes occupés.

Au regard de l'effort d'évaluation conduit par les experts que sont les corps d'inspection (très sollicités) et par les chefs d'établissement (contraints à des procédures complexes), le processus actuel d'évaluation des enseignants est très insuffisamment efficace, ce qui constitue une source de malaise, notamment pour les évaluateurs, d'autant que l'évaluation porte peu d'effets pour les professeurs en difficulté ou défailants, pour lesquels l'institution scolaire fait preuve d'« une négligence coupable ». La notation ou son évolution ne constituent une réponse adaptée ni aux problèmes rencontrés par ces

enseignants ni à leur mobilisation éventuelle vers la recherche de solutions réparatrices. Or, malgré les constats très négatifs et récurrents qu'on fait ainsi, il existe une acceptation collective du système, considéré comme un moindre mal.

Des propositions d'amélioration

Les propositions d'amélioration du système d'évaluation des enseignants dépendent de l'objectif privilégié : développement et valorisation de la ressource enseignante ; amélioration générale de la qualité des enseignements par le conseil pédagogique et régulation des pratiques ; développement cohérent du système d'évaluation de la performance éducative.

Parce que l'observation de séquences d'enseignement est estimée centrale pour l'évaluation pédagogique des enseignants, la visite d'inspection doit être maintenue, mais elle doit être plus fréquente, afin de la dédramatiser et d'en assurer la continuité. La périodicité de l'évaluation devrait varier entre deux et quatre ans, voire être différenciée selon l'expérience de l'enseignant ou ses demandes. Une association étroite des corps d'inspection et des personnels de direction, par « des regards croisés », est souhaitée afin de coordonner leurs interventions et de synthétiser leurs résultats.

S'il est proposé de développer la place de l'enseignant sur la base d'une analyse réflexive ou de son auto-évaluation, l'intervention d'autres observateurs est également suggérée, comme la co-intervention de deux inspecteurs de disciplines différentes ou même d'autres enseignants. Une autre idée se dégage, celle de moments de synthèse approfondie et préparée à partir des différentes évaluations précédentes, enrichies d'autres éléments d'appréciation.

Les critères d'évaluation doivent être définis, homogènes, transparents et rendus publics, afin de rendre l'évaluation plus objective, sans pour autant la décontextualiser ni normaliser les pratiques des enseignants. Ils doivent permettre de traduire un examen approfondi du travail pédagogique, de valoriser davantage l'implication hors la classe des enseignants, dans leur établissement ou dans leur bassin de formation. Il s'agit également de donner à l'évaluation une dimension collective en lien avec des évaluations d'équipes, d'école ou établissement, ou encore d'accorder plus d'importance au parcours professionnel de l'enseignant, à son effort de formation, pour mieux reconnaître l'ensemble de ses compétences.

Le contenu du rapport d'inspection dans sa forme actuelle devrait être revu pour, d'une part, apporter des informations à l'enseignant évalué, à son chef d'établissement ou à son conseiller pédagogique (dans le premier degré) et, d'autre part, faire apparaître certaines innovations ou mettre au jour les difficultés rencontrées dans les enseignements afin qu'y soient introduites d'éventuelles améliorations.

Les points de vue sont plus partagés sur l'évolution de la notation, certains proposant sa suppression, d'autres préconisant de fournir des points

de repère ou encore de ne pas dissocier évaluation et notation et de conserver la double notation dans un rapport d'équivalence. Il est également proposé de réfléchir à un système qui réduise le rôle excessif de l'ancienneté.

L'évaluation devrait se traduire en une visée formative. Un suivi pédagogique de proximité est recommandé, assuré soit par l'inspecteur, soit par un enseignant, afin de développer le conseil, l'accompagnement, l'aide pédagogique. Si l'évaluation aboutit à des préconisations de formation, ces préconisations doivent pouvoir être suivies d'effets grâce à l'existence d'une offre de formation adaptée. Néanmoins il faut également introduire « une véritable gestion des carrières » et lier l'évaluation de façon plus juste à une diversification des parcours professionnels en confiant à l'enseignant des fonctions ou des responsabilités nouvelles correspondant à ses compétences.

D'un point de vue quantitatif, pour recentrer les inspecteurs sur leurs missions pédagogiques, il convient d'en augmenter le nombre ou encore, dans le second degré, de confier une fonction d'accompagnement, voire d'évaluation, à des conseillers pédagogiques. D'un point de vue qualitatif, les chefs d'établissement et les inspecteurs doivent être formés aux méthodes d'évaluation, en particulier aux méthodes d'évaluation formative; les enseignants doivent être formés aux processus d'auto-évaluation, et les possibilités de carrière doivent être développées sur la base d'une analyse des différentes missions hors la classe confiées aux enseignants.

Fondements et comparaisons

■ *L'évaluation et ses normes*

Efficacité des pratiques pédagogiques des enseignants

Longtemps, la qualité professionnelle des enseignants a été mesurée par l'écart entre un profil type du bon enseignant et les profils observés sur le terrain, plutôt que par les résultats des élèves. Néanmoins le concept d'efficacité a fait son chemin, en particulier à l'école primaire. Cette évolution se traduit, depuis les années 90, par la place croissante accordée, dans les rapports d'inspection, aux résultats des élèves et à leur parcours scolaire, supposés résulter de l'efficacité professionnelle des maîtres.

L'évaluation de l'efficacité professionnelle

La notion d'efficacité soulève, en elle-même, assez peu de difficulté, et l'on s'accorde à retenir le critère des acquis scolaires. Il s'agit là, effectivement, d'une mission essentielle des enseignants et c'est sur ce point que la recherche est, de loin, la mieux documentée. Un enseignant ou une pratique professionnelle sont dits « efficaces » lorsque les acquis scolaires des élèves concernés sont supérieurs à ceux d'élèves de classes comparables, d'une part, et que cette supériorité est imputable à cet enseignant ou à cette pratique, d'autre part.

Selon de nombreux travaux de recherche, la classe rend compte de 10 à 20 % de la variation des acquis des élèves, même si cet « effet classe » n'est pas imputable en totalité à l'enseignant ou à ses pratiques et qu'il existe un certain « effet établissement ». Toutefois, l'analyse causale des facteurs d'efficacité reste complexe, notamment parce qu'on distingue l'*enseignant* efficace de l'*enseignement* efficace.

Le concept d'« enseignant efficace » renvoie à des compétences professionnelles que l'institution considère, comme les outils, non de l'évaluation, mais de la formation de l'enseignant – ce qui, incidemment, a pour conséquence que « conduire les élèves à de meilleurs résultats » ne fait pas partie des compétences professionnelles explicitement requises. Or, la nature même de l'interaction pédagogique, dont découle l'efficacité, rend difficile, voire impossible, la définition d'un profil type d'enseignant efficace fondée sur de simples référentiels didactiques.

Des attitudes ont toutefois été mises en évidence qui contribuent à l'efficacité d'un enseignant : rigueur dans le travail proposé ; exigence dans les attentes formulées ; souplesse dans les jugements portés ; gestion rigoureuse du temps de classe ; bonne alternance des activités ; organisation structurée des groupes de travail.

Qu'est-ce qu'une séquence d'enseignement efficace ?

Une séquence d'enseignement efficace doit reposer sur des objectifs clairs : s'appuyer sur une structure explicite qui rende visible le cœur de l'apprentissage ; débiter par une récapitulation des acquis antérieurs et se poursuivre par une contextualisation ; comporter un temps d'entraînement et de répétition suffisant ; intégrer de nombreuses phases de régulation (questions, exemples, rétroactions) ; et comporter le temps de travail utile le plus élevé possible.

En dépit de leur apparente trivialité, ces contraintes débouchent sur de réelles exigences professionnelles et sont susceptibles de fournir la trame d'une évaluation, non pas des enseignants en tant que personnes, mais de l'efficacité de leurs pratiques pédagogiques.

La gestion des ressources humaines

Évaluer les personnels, c'est attribuer une valeur par comparaison à une référence et par comparaison entre des individus. Acte embarrassant, il confronte à la difficulté éprouvée à subir une évaluation négative. Une évaluation formelle est préférable à une évaluation informelle. Elle réduit les risques de biais dans l'évaluation, en particulier le risque majeur consistant à attribuer à la personne ce qui revient à la situation et donc au contexte.

Du point de vue du management scientifique, la subjectivité du jugement peut être réduite par :

- une notation avec correction ou lissage à un niveau hiérarchique supérieur ;

- la définition précise des exigences du poste ou de la fonction en termes de comportements porteurs de performances ;
- la spécification de critères.

Pour certains, la motivation des personnels est un enjeu majeur du management, et l'entretien d'appréciation est donc un moment privilégié d'écoute et de communication. Pour d'autres, l'entretien présente le risque d'une « mise en scène » dont chacun appréhende les conséquences et qui ne correspond pas à la réalité des relations professionnelles ou des processus de décision réels.

L'appréciation d'un agent répond à deux exigences : apprécier sa performance dans l'emploi actuel ou apprécier un potentiel d'évolution vers d'autres emplois. La définition de la visée de l'évaluation est essentielle car elle en conditionne le processus.

L'appréciation sur la base des résultats suppose un accord préalable sur les objectifs, la définition d'indicateurs de résultat, puis une mesure des écarts entre les résultats attendus et les résultats atteints. L'appréciation des *comportements* concerne aussi bien leur dimension d'efficacité (performances des élèves) que leur dimension relationnelle au sein de l'établissement. L'appréciation des *compétences*, en principe aisément identifiables, pose la question du lien entre l'individuel et le collectif, car apprécier la compétence relève d'un processus social d'observation. L'appréciation du *potentiel* intervient, enfin, lorsque sont considérées les possibles évolutions de carrière.

Dans les faits, toute appréciation combine plusieurs de ces objets. Elle doit également reposer sur un référentiel partagé entre l'évaluateur et l'évalué afin de favoriser l'équité du processus.

■ *Analyses comparées*

Dans un contexte de comparaison internationale, le sujet de l'évaluation des enseignants peut être abordé selon trois entrées principales :

- l'entrée par les *corps d'inspection*, les évaluateurs, leurs missions et les types d'évaluation qu'ils conduisent : ces analyses montrent que si les inspections ont pour but commun de contribuer à la qualité du service éducatif, les conceptions de leurs missions et leurs modalités sont diverses selon qu'elles concernent les établissements, les enseignants, une finalité sommative ou de conseil, etc. ;
- l'entrée par les *enseignants* et par le lien entre responsabilisation et évaluation, le développement de l'autonomie des établissements ayant pour effets un élargissement des activités des enseignants, un travail plus collectif et de plus importantes marges de décision ;
- l'entrée par le *système d'évaluation* et son efficacité : il s'agit ici de la performance éducative en lien avec le niveau de centralisation des contenus d'enseignement et avec le niveau de décentralisation des processus d'évaluation.

L'ensemble de ces approches fournit les axes d'analyse de l'évaluation des personnels enseignants. L'on retiendra, ci-après, les constats et

propositions de l'étude d'Eurydice de 2008¹ ainsi que de l'étude de l'OCDE de 2013², la première insistant sur le lien entre responsabilité et évaluation des enseignants, la seconde examinant comment les systèmes d'évaluation, dont celui des enseignants, peuvent contribuer à la qualité, à l'équité et à l'efficacité des systèmes éducatifs.

L'étude d'Eurydice

La France compte parmi les pays européens attachés à l'inspection des enseignants par un corps de spécialistes externes à l'établissement. Ces évaluations présentent un fort enjeu de rémunération, de progression de carrière, d'allègement de cours, mais aussi de sanction. En Europe, les modalités d'évaluation des enseignants sont diverses et peuvent être conduites en externe, par un inspecteur, ou en interne, par le chef d'établissement. Si l'auto-évaluation des enseignants se développe depuis les années 90, l'évaluation par les pairs demeure marginale.

L'évaluation individuelle contribuerait à l'analyse des processus de travail des enseignants, les évaluations collectives permettant une évaluation de l'efficacité au regard des résultats. Si l'on revient au titre de l'étude d'Eurydice, la notion de « responsabilisation » présente plusieurs facettes :

- des marges de manœuvre et un pouvoir de décision supplémentaires ;
- une meilleure maîtrise du métier par l'auto-évaluation et la formation ;
- l'obligation de rendre compte de l'usage pertinent de ces marges.

L'étude de l'OCDE

L'OCDE distingue deux fonctions de l'évaluation : progresser, l'objectif principal étant une amélioration continue des pratiques par un développement professionnel adéquat (évaluation formative) ; rendre compte, le but étant de collecter des informations sur les pratiques et sur la performance à des fins d'avancement, de rémunération, de reconnaissance ou de sanction (évaluation sommative).

Il existe ainsi quatre types d'évaluation : l'évaluation en période probatoire, celle destinée à apprécier, à suivre et à améliorer la performance des enseignants, l'évaluation certificative en cours de carrière et celle qui entre dans le cadre d'un plan de promotion au mérite.

L'étude de l'OCDE fait ressortir un ensemble de constats permettant à chaque pays de situer les enjeux de son système d'évaluation en termes :

- de clarification et de partage des représentations et des objectifs ;
- de méthodologie ou de difficulté méthodologique ;
- d'équilibres et de cohérence ;
- d'incidence effective sur les personnels.

1. *Responsabilités et autonomie des enseignants en Europe* et, plus précisément, « Responsabilisation et mesures incitatives » (chapitre 6), 2008.

2. *Teachers for the 21st century*, 2013.

Les « options politiques » qui pourraient être retenues sont dès lors les suivantes :

- un cadrage plus cohérent et plus explicite de l'évaluation des enseignants ;
- un meilleur outillage des processus d'évaluation et un développement des compétences des différents acteurs de l'évaluation ;
- une réelle exploitation des résultats de l'évaluation des enseignants.

L'évaluation des enseignants en France

La France développe actuellement des évaluations d'établissements (écoles et EPLE, sur des initiatives départementales ou académiques). Si des liens sont faits entre évaluation individuelle et évaluation collective, comme ailleurs, le processus d'évaluation des enseignants n'est cependant pas intégré dans un système global et cohérent. Par ailleurs, alors que, dans d'autres pays, se développe un croisement des regards dans les processus d'évaluation, la France se distingue aujourd'hui par une place prépondérante des inspections pédagogiques individuelles, en parallèle avec des entretiens d'évaluation conduits par le chef d'établissement, relevant d'initiatives locales.

Quoiqu'elle soit insuffisamment normée, la pratique d'évaluation des enseignants par l'inspection, constituée de l'observation de la classe, de l'entretien et de la rédaction du rapport d'inspection, constitue un acquis réel d'expérience et de compétences évaluatives, et non une simple tradition. Néanmoins les résultats des évaluations individuelles sont faiblement pris en compte dans les processus de développement professionnel, de rémunération, d'incitations, de sanctions, d'accompagnement des professeurs en difficulté et de solutions pour les professeurs les moins performants.

Perspectives d'évolution

L'analyse du cadre et des pratiques d'évaluation individuelle des enseignants fait ressortir deux axes de progrès, l'un au regard des attentes des acteurs concernés par l'évaluation, l'autre au regard des attentes de l'institution.

■ *Les attentes des acteurs*

Les différents acteurs souhaitent des évolutions de l'évaluation individuelle en termes d'efficacité, d'équité, de faisabilité et de fiabilité. Une exigence de réflexion se fait ainsi jour, portant d'abord sur l'objectif formatif ou sommatif de l'évaluation individuelle des enseignants. Cela n'exclut pas d'avoir à identifier les meilleurs moyens d'apprécier la valeur professionnelle des enseignants soit par les résultats, soit par les processus. Or, le processus actuel d'évaluation des enseignants est vigoureusement critiqué, tant pour ce qui concerne le rôle des acteurs que pour l'illisibilité de ses effets. Le cadrage institutionnel de l'évaluation paraît enfin insuffisant, qu'il s'agisse de la définition d'un cadre national ou de l'inscription de l'évaluation individuelle des enseignants dans un système global d'évaluation de l'école.

■ *Les attentes de l'institution*

Apprécier suppose de comparer l'exercice professionnel à une référence. Or faute de repères nationaux explicites, des pratiques diverses se sont installées localement, sur le plan pédagogique, tandis que l'évaluation dite administrative confiée au chef d'établissement répond elle-même à des critères composites.

Il faut donc construire des modalités d'observation de la façon dont l'enseignant, qui dispose de ressources personnelles (ses compétences), matérielles et informationnelles, les mobilise pour satisfaire aux attentes institutionnelles, dans un contexte donné d'enseignement. Une référence commune et partagée précisant ce que doit être un enseignant du XXI^e siècle, ce que le système éducatif attend de lui, par une définition de ses missions intégrée dans son statut, est donc nécessaire.

S'il n'a pas vocation à constituer un outil d'évaluation, le « Référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation »¹ précise les attentes institutionnelles actuelles à l'égard des enseignants. L'évaluation des enseignants est destinée à contribuer à l'amélioration de l'efficacité du système éducatif. Dans ce contexte général, les objectifs à atteindre sont :

- le contrôle de conformité de l'enseignement aux programmes officiels et aux instructions nationales, le contrôle du bon exercice de la liberté pédagogique et du respect de la déontologie exigible d'un fonctionnaire d'État ;
- l'amélioration de l'efficacité de l'enseignant par le conseil, l'accompagnement et la formation ;
- la motivation des enseignants par la reconnaissance de leur valeur professionnelle ;
- la contribution à la gestion des carrières en termes d'avancement, de promotions et de parcours professionnel ;
- l'amélioration de la qualité des enseignements, au niveau d'une équipe, d'un champ disciplinaire ou d'une unité d'enseignement.

Certains s'interrogent sur la compatibilité entre les objectifs formatifs et sommatifs de l'évaluation, ainsi que sur l'imbrication des enjeux financiers liés à l'avancement et des fins formatives également visées. L'évaluation des enseignants ne saurait, en outre, se limiter à une prise d'informations sur leurs pratiques, mais elle doit intégrer accompagnement, suivi, formation, valorisation des mérites, traitement de la défaillance. Il revient donc à l'institution de préciser ses attentes à l'égard de l'évaluation des enseignants.

■ *Entreprendre une démarche concertée*

Il s'agit de proposer une évaluation des enseignants plus équitable, plus fiable, plus efficace, suffisamment formalisée dans un cadrage national

1. Arrêté du 1^{er} juillet 2013 publié au JO du 18 juillet 2013.

cohérent avec les priorités éducatives. Or les acteurs souhaitent davantage d'individualisation dans la reconnaissance de leur valeur professionnelle et dans la gestion de leur carrière. Parmi les différents sujets à mettre en discussion, celui de la connexion ou de la déconnexion entre évaluation et carrière est l'objet d'une préoccupation particulière. À cet effet, une évolution du système d'évaluation de personnels ne saurait se concevoir sans les acteurs concernés et, plus particulièrement, sans les sujets de l'évaluation.

Préconisations

Maintenir la dérogation au statut général de la fonction publique d'État.

Donner un rôle formatif clair à l'évaluation.

Reconnaître le mérite professionnel.

Mettre à l'étude la suppression de la notation.

Élaborer les critères nationaux de l'évaluation tant pour ce qui concerne la conformité et l'efficacité de l'enseignement, que les comportements professionnels attendus.

Accroître la responsabilité et préciser le rôle de chaque acteur de l'évaluation.

Définir les rythmes de l'évaluation.

Structurer et moderniser la nature, la fonction et les modalités de diffusion des écrits liés à l'évaluation.

Mettre en œuvre une véritable formation à l'évaluation et un encadrement académique adapté.

Réfléchir à la mise en cohérence des évaluations individuelles avec les évaluations des équipes, des enseignements, des écoles et des EPLE.

L'évaluation de la qualité des enseignements

L'évaluation de la qualité des enseignements a figuré parmi les études et les missions thématiques inscrites au programme de travail de l'inspection générale de l'éducation nationale. L'étude, à caractère prospectif, avait essentiellement pour objet de concevoir le cadre méthodologique d'une évaluation systématique de la qualité des enseignements¹.

Le sens de « enseignement » retenu pour ce travail recouvre à la fois les référents institutionnels, notamment les programmes, les pratiques de transmission et les produits de ces pratiques. Quant à la « qualité », selon qu'elle est appréciée par les élèves, par les inspecteurs, par les conseillers pédagogiques ou par les enseignants eux-mêmes, elle est référée à des critères et des indicateurs différents; les jugements de valeur, pourtant fréquents, sont plutôt rapportés aux personnes qu'aux effets de leurs actes. C'est à ce dernier aspect que le rapport s'attache.

Un nouvel objet

■ *Les pratiques préexistantes*

Trois dispositifs familiers s'imposent : l'évaluation des enseignants, l'évaluation des unités d'enseignement et l'évaluation des acquis des élèves.

L'évaluation des enseignants

Au contrôle de l'activité professionnelle, qui a longtemps conduit à vérifier la conformité de l'enseignement aux prescriptions institutionnelles, s'est ajoutée une dimension de conseil en vue de susciter un progrès dans les pratiques professionnelles des enseignants. Plus récemment¹, le souci d'articuler au cœur de l'acte d'inspection l'observation des pratiques et la prise en compte des résultats des élèves s'est imposé, afin de cerner l'efficacité de l'enseignement dispensé et d'établir les bases objectives d'un « pilotage de l'action éducative de l'académie ».

L'inspection individuelle² est encore marquée par des traditions bien établies. Les entretiens avec les inspecteurs montrent que les évolutions attendues sont plus ou moins assumées. Les évaluations individuelles rencontrent, aux yeux de ces professionnels, de réelles limites pour permettre l'évaluation de la qualité des enseignements parce qu'elles restent centrées sur les pratiques professionnelles des professeurs considérés de manière individuelle. La structure particulière retenue par les autorités départementales et rectorales pour les rapports d'inspection ne permet guère la capitalisation des informations. Aussi, la contribution de l'acte d'inspection au pilotage de l'action éducative reste-t-elle faible.

Certaines initiatives locales témoignent de la volonté d'orienter autrement les inspections ou d'exploiter davantage l'abondante matière que constitue chaque année ces dernières.

L'évaluation des unités d'enseignement

Depuis la fin des années 80, divers dispositifs, essentiellement académiques, tentent de cerner « l'effet établissement », mais ce type d'évaluation n'a pas connu de développement systématique à ce jour.

Dans l'académie de Créteil, une évaluation systématique des unités d'enseignement a été mise en place. Des équipes analysent le cadre général de l'établissement et identifient une problématique locale qui mérite une aide externe à la recherche de solutions. Dans le premier degré, une démarche d'évaluation d'école est pratiquée avec une ampleur très variable selon les départements. Des principes communs, pour un travail expérimental conduit

1. Circulaire 2009-064 du 19 mai 2009 publiée au *BOEN* n° 22 du 28 mai 2009.

2. Le rapport n° 2013-035 de l'inspection générale de l'Éducation nationale, *L'évaluation des enseignants*, remis au ministre en avril 2013, étudie ce sujet, dans ses formes actuelles et dans ses évolutions possibles.

avec des IEN volontaires, ont été dégagés au terme d'un processus alternant sessions de formation et essais de pratiques.

Des leçons peuvent déjà être tirées de ces pratiques qui ne sont ni stabilisées ni généralisées. Elles concernent l'importance d'une vision systémique de la démarche participative – faire participer les enseignants à l'analyse de situation les fait progresser –, mais aussi la capacité des inspecteurs à entraîner les équipes pédagogiques dans l'identification de problèmes ou de dysfonctionnements pour en faire des leviers de progrès.

L'évaluation des acquis des élèves

Depuis une trentaine d'années, des évaluations nationales et internationales tentent de mesurer et de comparer les acquis des élèves. Elles apportent des informations sur leurs résultats et soulèvent des questions sur la nature des enseignements et sur leurs caractéristiques. En ce sens, elles pourraient conduire à mesurer la qualité des enseignements.

Leur portée heuristique, qui n'est que rarement exploitée au niveau national, les travaux des directions impliquées (DGESCO et direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance [DEPP]) étant dissociés, peut être exploitée bien davantage aux niveaux académique ou départemental. Les responsables, unanimes, regrettent d'ailleurs que les évaluations nationales ne soient pas inscrites dans la durée et souhaiteraient une stabilisation de leur nature et de leur place dans le cursus scolaire, afin de permettre des comparaisons et un suivi pertinent à partir de données fiables, issues de séries continues.

Par ailleurs, de nombreux travaux de recherches sur l'effet maître ou sur les pédagogies efficaces peuvent contribuer à apporter des éléments d'explication ou à faire préciser les questions suscitées par le constat des acquis ou des difficultés récurrentes des élèves.

Les examens nationaux sont aussi une forme de l'évaluation des acquis des élèves. Pour le diplôme national du brevet (DNB) et le baccalauréat, les résultats au niveau national semblent souvent difficiles à exploiter au niveau des établissements. Des notes d'analyse des résultats au baccalauréat sont produites par la DEPP, mais paraissent généralement plusieurs mois après la session analysée, ce qui limite leur intérêt aux yeux des enseignants, déjà engagés dans la préparation d'une nouvelle session. Ces analyses ne permettent pas une analyse fine des situations dans les classes.

L'absence d'une procédure permettant de récupérer les notes du baccalauréat pour chaque classe dans les différentes disciplines est déplorée. Disposer des résultats de son établissement à la rentrée permettrait au chef d'établissement d'attirer l'attention des enseignants sur les résultats de leurs enseignements et éventuellement de les amener à se questionner sur leurs pratiques.

La production d'un « état de la discipline »

La circulaire de mai 2009 fixant les missions des IA-IPR et des IEN indique que, dans les académies, l'expertise des inspecteurs en matière d'analyse des situations observées et d'impulsion de bonnes pratiques les conduit « à la rédaction d'un rapport sur l'état des disciplines ou spécialités, transmis au recteur et tenu à la disposition de l'inspection générale ». Ces rapports fournissent surtout des données descriptives et n'apportent pas une réelle analyse des pratiques pédagogiques des enseignants.

Les groupes disciplinaires de l'inspection générale ont, dans ce domaine, des pratiques variées. Des états de la discipline sont produits avec des fréquences très diverses. La multiplicité des champs abordés risque souvent d'aboutir à un traitement superficiel de chacun d'entre eux, relevant d'une perception intuitive plutôt que d'une information réellement fondée. L'absence de valorisation de ces productions est regrettable parce qu'elles sont porteuses d'informations intéressantes. Ces dernières pourraient être mieux garanties par une meilleure coordination nationale et par un approfondissement méthodologique, aujourd'hui peu développé faute d'une réelle attention à ces travaux.

■ *L'originalité de l'évaluation de la qualité des enseignements*

L'état des lieux effectué permet de conclure que le système éducatif ne manque ni de savoir-faire ni d'informations. Il importe de voir comment mettre en relation des pratiques éprouvées pour cerner ce nouvel objet d'étude, en clarifier les contours et proposer une méthodologie.

Ainsi, l'évaluation de la qualité des enseignements peut avoir des finalités différentes :

- savoir, comprendre et décider en matière de politique éducative ;
- faire évoluer des pratiques en vue d'améliorer des résultats.

Selon le cas de figure, le niveau territorial concerné pour donner suite à l'évaluation ne sera pas le même.

L'évaluation de la qualité des enseignements peut avoir des objets de nature et d'amplitude différentes : une discipline, un dispositif ou une compétence générale, par exemple, la lecture ou l'expression orale. Elle gagnera à mobiliser une pluralité de regards, ceux des inspecteurs, de chercheurs compétents, des chefs d'établissement, mais aussi des professeurs ainsi impliqués dans des formes d'auto-évaluation. La variété des conceptions et des perceptions de la qualité justifie ce croisement des regards.

Les compétences de la DEPP en matière de conception d'outils d'évaluation, de collecte et de traitement des résultats constituent un point d'appui à ne pas négliger ; la mesure des effets de l'acte d'enseigner sur les résultats des élèves suppose des outils validés.

L'évaluation de la qualité des enseignements semble devoir être plus centrée sur les effets de l'action des enseignants sur les élèves que sur leur

pratique pédagogique, cible de l'évaluation individuelle. Néanmoins en se centrant sur les effets, elle ne doit pas réduire la qualité à une forme d'efficacité instrumentale, rapportée à la maîtrise de connaissances et de compétences disciplinaires, traduite dans les résultats des élèves. Elle doit être moins ponctuelle que l'évaluation des enseignants, car il faut pouvoir saisir les processus conduisant de manière cumulative à des résultats positifs. Elle sera donc nécessairement plus collective que l'évaluation des enseignants, car cet aspect cumulatif des acquis des élèves résulte des interventions de divers enseignants, une même année et sur plusieurs années successives.

Le projet d'évaluation de la qualité des enseignements ne constitue pas une réelle nouveauté. C'est une mise en système d'actes jusqu'alors non articulés qui nécessitera la définition de cadres méthodologiques ; la variété des situations justifie qu'il ne puisse y avoir une seule démarche. Le rapport explicite deux perspectives.

Enseignements et pratiques pédagogiques

Viser à améliorer la qualité des enseignements, c'est chercher à améliorer les apprentissages des élèves en matière de connaissances et de compétences disciplinaires, tout en considérant leurs acquis comportementaux et sociétaux. L'objectif est alors d'amener des équipes d'enseignants à analyser les effets des pratiques pédagogiques mises en œuvre.

L'approche envisagée s'apparente à ce qu'il est convenu d'appeler une « démarche qualité ». C'est un processus mis en œuvre, au sein d'une équipe ou d'une organisation, avec l'objectif d'améliorer la qualité du travail fourni pour l'adapter toujours mieux aux effets attendus. Cette démarche est étroitement liée à celle d'évaluation, qui permet de mesurer la façon dont les objectifs sont atteints.

■ *L'amélioration des pratiques pédagogiques*

Une expérimentation conduite entre 2010 et 2012 sous le nom de « projet pour l'acquisition de compétences par les élèves en mathématiques » (PACEM) a porté sur la mise en œuvre d'une modalité particulière de formation continue des enseignants et sur l'observation des effets ainsi produits. Cette formation des enseignants était motivée par l'analyse des résultats des élèves à des items standardisés. L'originalité de cette expérimentation tenait à l'objet de la formation visé, une évaluation normée des compétences des élèves, et à la recherche d'un effet d'entraînement collectif au-delà des seuls enseignants en ayant bénéficié.

Dans certaines académies, les visites des inspecteurs sont organisées de manière à dynamiser un processus d'amélioration continue de la qualité des enseignements. Les axes de progrès sont définis de manière concertée à partir d'un bilan approuvé, le propos étant d'accompagner les enseignants vers le changement en les incitant à examiner leurs pratiques au regard des effets

produits. Les difficultés inhérentes à la caractérisation d'un enseignement efficace sont soulignées et des éléments de réponse proposés.

Les évaluations d'école conduites dans certains départements ont également mis en évidence la capacité des inspecteurs à former les équipes pédagogiques à repérer des problèmes ou des dysfonctionnements, nouveaux leviers de progrès.

■ *L'exigence d'une « démarche qualité »*

Analysant leurs pratiques pour les améliorer et les mettre au service des acquis des élèves, les enseignants perçoivent que les évaluations ont pour objectif non pas de porter un jugement, mais d'effectuer un bilan en vue de progresser.

La question porte donc sur la manière d'inciter les enseignants à se mobiliser pour analyser leurs pratiques au sein d'une équipe et à s'engager dans une démarche nouvelle. En effet, le changement implique l'abandon de certaines habitudes et un effort d'appropriation de nouvelles approches. Une telle évolution nécessite un apport d'énergie extérieure pour ouvrir la voie, stimuler et accompagner.

De nouveaux outils et de nouvelles pratiques

La mise en œuvre d'une « démarche qualité » se fait à partir de l'analyse des résultats d'une évaluation initiale et de l'examen des pratiques. Il convient donc, dans un premier temps, de déterminer les résultats qui seront retenus et analysés pour effectuer un premier bilan. Une idée parmi d'autres consiste à utiliser des évaluations internes ; la question est alors de déterminer un niveau de réussite satisfaisant, d'où l'intérêt d'items d'évaluation standardisés. Les chefs d'établissement et les directeurs d'école interrogés ont tous considéré que ces derniers constitueraient des outils de pilotage local très intéressants. Toutefois, la mise au point d'items standardisés au niveau national ne semble pas envisageable. La DEPP préconise plutôt une répartition des travaux dans les différentes académies et la fourniture d'une méthodologie d'élaboration de tests standardisés.

L'examen des pratiques, conduit par un inspecteur au sein d'une équipe, peut prendre appui sur des auto-évaluations réalisées par les enseignants. Toutefois, l'auto-évaluation, premier pas vers une analyse réflexive, demeure à ce jour peu répandue et il semble évident qu'elle ne peut se développer de façon spontanée.

L'utilisation de questionnaires destinés aux élèves et aux parents pourrait, en particulier, permettre d'analyser le bien-être des élèves et leurs acquis non strictement scolaires en matière de comportement, de savoir-être et de relation au savoir. Cette pratique n'a pas cours en France, mais les acteurs de terrain estiment fréquemment qu'elle serait justifiée, voire légitime.

Atouts d'une démarche d'évaluation collective

Une démarche d'évaluation collective au sein d'une équipe d'enseignants conduit ces derniers à considérer leur part respective de responsabilité dans les effets de leur enseignement. Les multiples recommandations nationales contraignent les pratiques professionnelles, mais évitent aussi parfois de se poser des questions. Ainsi, de très nombreux enseignants invoquent la pression des programmes, les horaires et la nécessité de préparer les élèves aux examens pour justifier le manque d'évolution de leurs pratiques personnelles.

Or, la diversité grandissante des profils des élèves rend aujourd'hui les classes très hétérogènes en termes de niveau et de culture et rend plus complexe la tâche d'enseigner. Dans une démarche d'évaluation collective, les enseignants ne se limitent pas à effectuer des constats, ils s'efforcent de répondre aux questions qui en résultent.

Difficultés de mise en œuvre d'une « démarche qualité »

La capacité à coopérer au sein d'une équipe est aujourd'hui considérée comme une des compétences professionnelles indispensables aux enseignants, mais l'on rencontre encore beaucoup trop souvent des enseignants qui ne participent à aucun travail collectif. Vaincre la résistance au changement nécessite une incitation forte. La prise en compte, dans l'évaluation individuelle, de l'implication des enseignants, au sein d'équipes pédagogiques et éducatives, pourrait en être une. L'esprit de la démarche envisagée ici demeure néanmoins de convaincre et non de contraindre.

Une autre difficulté concerne la capacité de certaines équipes à innover et à modifier leurs pratiques en s'appuyant sur leurs seules ressources. La mise en œuvre de processus d'amélioration de la qualité des enseignements nécessiterait des apports extérieurs, envisageables sous forme de ressources pédagogiques ou d'actions de formation.

Enfin, la mise en place d'une « démarche qualité » suppose une équipe pédagogique stable, car des pratiques nouvelles ainsi que leur évaluation exigent un temps de l'action, puis celui du bilan et des conclusions.

La mobilisation soutenue d'équipes d'enseignants redonne de l'importance aux pratiques pédagogiques et pointe la nécessité de leur accompagnement. Néanmoins la mise en œuvre de telles évolutions suppose une impulsion forte et un suivi de la part des chefs d'établissements et ne peut donc se concevoir sans une intervention des recteurs.

Deux modalités de mobilisation des équipes pourraient donc être envisagées : s'appuyer sur les résultats de tests standardisés ou retenir certaines pratiques pédagogiques considérées, dans différents travaux de recherche, comme suscitant des effets positifs sur les apprentissages des élèves.

Si l'idée de « démarche qualité » était retenue, il faudrait préalablement élaborer quelques normes au niveau national qui pourraient être adaptées localement, fournissant un cadre et indiquant le sens des démarches souhaitées.

Qualité des enseignements et pilotage pédagogique

Dans cette perspective, il s'agirait de collecter des informations sur les pratiques et sur les contextes d'enseignement en relation avec les résultats des élèves, afin de décider de la réorientation des programmes ou de leur mise en œuvre, ainsi que d'ajuster les dispositifs et les actions de formation et de diffusion des ressources. La décision pourrait se situer au niveau de l'établissement, du département, de l'académie, voire au niveau national. L'exemple de la lecture permet d'explicitier, à cet égard, une méthodologie.

■ *Contextes et pratiques de la lecture*

Depuis 25 ans, des évaluations nationales portant sur la lecture apportent des informations dont certaines peuvent être comparées dans le temps, compte tenu de la reprise de protocoles. À cela s'ajoutent les évaluations comparatives internationales, PIRLS¹ et PISA, ainsi que les épreuves spécifiques associées aux journées « Défense et citoyenneté ». Des notes d'information et des dossiers thématiques ont été publiés par la direction chargée de l'évaluation.

Néanmoins, pour abondantes que soient les informations, elles ne concernent pas les acquis des élèves à la fin de l'école maternelle ou à l'entrée dans la scolarité obligatoire. La généralisation de la fréquentation de l'école maternelle conduit à ce que près de 100 % des enfants de trois à six ans effectuent trois années d'apprentissages préélémentaires durant lesquelles l'apprentissage du langage et l'entrée dans la culture de l'écrit ont acquis une place prioritaire. En examiner la portée, dans le cadre d'une évaluation de la qualité de l'enseignement de la lecture, serait une nécessité.

Les données issues des évaluations internationales, portant sur la compréhension en lecture, incitent à examiner les pratiques scolaires pour comprendre comment les faiblesses des élèves s'installent et évoluent, comment leurs réussites et leurs compétences se constituent. Sur la base de l'exploitation des questionnaires dits « de contexte » associés aux évaluations comparatives internationales, et même si les réponses restent sans vérification externe, les éléments recueillis mis en relation avec les résultats des élèves conduisent à dire que les conditions d'enseignement et l'environnement ont une importance en matière de lecture. Aussi, apparaît-il qu'une évaluation de la qualité des enseignements en lecture ne serait pas complète si elle ne considérait pas un ensemble de variables aussi différentes que la présence ou non de livres en classe, la composition des classes, les pratiques de différenciation, la formation continue des enseignants et la compétence des professionnels chargés de les accompagner, l'engagement des parents et les pratiques de lecture extrascolaires des élèves.

1. PIRLS : *Progress in international reading literacy study* (Programme international de recherche en lecture scolaire), éditions de 2001, 2006, 2011.

Si les préconisations didactiques en matière d'enseignement de la lecture sont diverses, les modèles théoriques la concernant sont, aujourd'hui, relativement stabilisés. Ils servent, d'ailleurs, de cadres de référence à l'élaboration des épreuves d'évaluation et seraient des bases solides pour bâtir un protocole articulant observation des pratiques et questionnements des élèves, des professeurs et des parents.

Il s'agirait de préciser ce qui doit être observé dans les pratiques mises en œuvre, l'incidence sur les acquis des élèves y étant déterminante. Des équipes de recherche se consacrent actuellement à l'étude du cycle des apprentissages fondamentaux de l'école primaire. Une collaboration entre l'inspection générale et des chercheurs semble souhaitable, qui mobiliserait également avec profit des inspecteurs du premier et du second degré qui ont acquis une compétence en matière de lecture.

Le segment école élémentaire-collège est à l'évidence adapté à une évaluation de la qualité de l'enseignement de la lecture, et ce champ ne concerne pas uniquement la discipline du français.

Du point de vue de l'outillage méthodologique, il semble qu'on ne puisse se passer de protocoles d'observation des pratiques pédagogiques individuelles et collectives, de guides d'entretien entre évaluateurs externes et professeurs, de guides d'auto-analyse destinés aux professeurs, de questionnaires destinés aux élèves et aux parents, de questionnaires destinés à l'encadrement pédagogique.

■ *Élaboration et mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation*

Lutter contre les inerties

Pour ne pas multiplier les évaluations, l'on fait l'hypothèse qu'il y existe une forme d'inertie des pratiques aussi longtemps que les programmes ne changent pas de manière radicale. Cette inertie justifie qu'on puisse relier les pratiques à des tendances durables dans les résultats des élèves.

Par ailleurs, si la finalité de l'évaluation des enseignements est d'éclairer les décideurs nationaux chargés de l'élaboration des programmes ou de la définition des politiques de formation, il n'est pas nécessaire que l'enquête couvre l'ensemble du territoire. Compte tenu de l'objet traité, l'unité pertinente semble devoir être le secteur de collège, car c'est à cette échelle que se déroule le parcours scolaire clé qui nous intéresse pour la maîtrise de la lecture. C'est donc sans doute à partir des collèges que se ferait la construction de l'échantillon. Ce dernier devrait permettre d'analyser des situations variées, pour autant que la disponibilité des informations permette à la DEPP d'effectuer un tri. Cette variété devrait être rapportée aux résultats obtenus. Les zones de grande faiblesse doivent à l'évidence être explorées, tout comme celles où l'on enregistre des « réussites paradoxales ».

La conduite de l'enquête et la collecte d'informations supposent une mobilisation d'évaluateurs en nombre important. Les inspecteurs généraux

impliqués seraient accompagnés d'inspecteurs territoriaux pour une partie des investigations, et les inspecteurs territoriaux ainsi formés à l'enquête pourraient ensuite la prolonger. Une information précise sur les attendus méthodologiques et les modèles théoriques sous-jacents serait utile préalablement à une enquête sur le terrain. Au-delà de l'appropriation des outils, ce qui est proposé supposerait une formation à l'observation, gage d'un recueil d'informations rigoureux. Une telle mobilisation des corps d'inspection devrait être prise en compte dans l'organisation de leur activité.

L'exploitation des observations

Afin de rendre aisément exploitables les informations recueillies, il serait nécessaire de définir le cadre d'élaboration des synthèses locales qui, à l'échelle de chaque secteur de collège, seraient effectuées par l'équipe qui a conduit les investigations. Animé par un inspecteur général, ce travail aurait aussi une portée formatrice pour tous les inspecteurs impliqués. Au niveau national, la synthèse, qui s'appuierait sur les synthèses locales, devrait faire apparaître l'état des lieux dans sa diversité, les explications apportées pour comprendre les faiblesses identifiées ainsi que les réussites particulières. Elle résulterait d'interactions entre chercheurs et inspecteurs généraux, en lien avec les directions impliquées.

Les préconisations s'adresseraient essentiellement aux décideurs. Elles pourraient concerner les programmes d'enseignement et préciser en quoi ils devraient être modifiés et « recalibrés » à certains niveaux. Plus encore que les programmes, des textes d'accompagnement ou d'autres ressources jugés nécessaires souligneraient certains éléments particuliers de leur mise en œuvre. Le rapport n'exclut pas qu'il faille aller plus loin que ce dont l'on a l'habitude avec les programmes d'enseignement français en définissant ce que l'on pourrait appeler des « données opposables » en matière de didactique et de pédagogie de la lecture : des composantes obligatoires à certaines étapes ou dans certaines proportions, nonobstant la liberté pédagogique (qui s'exerce, selon la loi, « dans le respect des programmes et des instructions du ministre »). L'acceptabilité de ces instructions serait plus grande si elles faisaient suite à un travail explicite, si leur élaboration avait été le fruit d'un travail partagé entre chercheurs et institutionnels, le pluralisme des approches étant respecté dans la constitution de l'équipe d'évaluateurs.

Les préconisations pourraient aussi concerner la formation et, notamment, la formation continue, qui devrait être sensiblement modifiée.

Une généralisation délicate du cadre méthodologique

Si l'exemple de la lecture a paru le plus pertinent, cette opération pourrait être conduite dans d'autres domaines, avec l'espoir des mêmes bénéfices. Faire se succéder des évaluations de cette nature en veillant à ne pas mobiliser toujours les mêmes secteurs et les mêmes inspecteurs pourrait contribuer à entretenir une dynamique de réflexion sur les enseignements.

Cependant, tous les domaines didactiques ne bénéficient ni des mêmes bases de données en matière d'évaluation ni de modèles théoriques pouvant constituer des appuis partagés. Les accords seraient sans doute plus délicats à trouver dans certains cas et la phase d'élaboration d'outils d'observation des pratiques et des contextes plus longue pour arriver au consensus nécessaire.

Dans le vaste univers des objets d'enseignement régulièrement évalués par la DEPP ou dans le cadre d'opérations comparatives internationales, les résultats enregistrés peuvent inquiéter ou, au contraire, paraître satisfaisants compte tenu des prescriptions ministérielles en matière de programmes et surtout des attentes en matière de compétences et de connaissances. Leur analyse peut conduire à alerter les décideurs sur les effets de l'enseignement, voire sur l'inadaptation d'un programme, compte tenu de l'évolution du contexte ou de son obsolescence du point de vue scientifique. À cette fin, une veille exercée au sein de l'inspection générale, en fonction des données fournies par la DEPP, en relation avec les nombreux indices prélevés sur le terrain par les inspecteurs, serait utile.

Conclusion

Au terme de l'examen prospectif de ce que pourrait être l'évaluation de la qualité des enseignements, il convient de souligner quelques éléments partiellement communs aux différentes approches méthodologiques envisagées, qui semblent de potentiels points forts pour une évolution positive du système éducatif.

L'évaluation de la qualité des enseignements peut s'inscrire dans la perspective envisagée en conclusion du rapport sur l'évaluation des enseignants¹. Les évaluations individuelles et les évaluations d'équipes ou d'unités d'enseignement doivent être articulées aux évaluations des acquis des élèves. Il s'agit moins de compliquer un paysage déjà encombré ou d'ajouter des actes professionnels nouveaux, que de bâtir des réseaux de relations entre des données de nature différente. Il s'agit ensuite de comprendre ces relations pour faire évoluer les pratiques professorales dans un sens plus favorable à la réussite des élèves et à leur plein épanouissement.

Dans les démarches préconisées, il importe de mobiliser les enseignants en leur donnant un statut de partenaires de réflexion, que ce soit dans les investigations proposées, dans l'entreprise de compréhension des faiblesses comme des réussites, dans la recherche d'axes de progrès. Il s'agit aussi de les aider à réussir les changements qui sont nécessaires. Il importerait, ce faisant, de faire évoluer les représentations de l'évaluation, souvent génératrices d'inquiétudes ou de suspicion sur les intentions réelles des évaluateurs.

Les propositions développées présentent le risque d'un effet indirect indésirable, qui devrait constituer un point de vigilance. S'il semble indispensable que la relation établie entre pratiques d'enseignement et acquis des

élèves soit au cœur de la réflexion professionnelle des enseignants, l'évaluation des élèves ne doit pas devenir envahissante et anxiogène. Il ne faudrait pas que la focalisation sur les résultats aux évaluations limite les ambitions des professeurs et fausse le projet de formation globale et équilibrée des élèves. Ce projet doit embrasser, plus largement que leur réussite à des épreuves partielles et ponctuelles, leur curiosité intellectuelle, leur épanouissement, la préparation de l'étape ultérieure de leur cursus. Ces éléments ne sauraient être négligés.

Il ne faudrait pas non plus se limiter aux domaines où la mesure des acquis est la plus aisée. Un équilibre est à trouver pour éviter de délaisser toujours les mêmes domaines qui, sans évaluation, finissent par être négligés par les professeurs et déconsidérés par les élèves.

Enfin, si l'évaluation de la qualité des enseignements se met en place, il conviendra de définir les contours d'une culture commune de la qualité de l'enseignement pour tous les cadres du système éducatif et de la diffuser dans leur formation initiale et continue.

La question des contenus

L'école évolue avec la société en formant des jeunes gens et des jeunes filles appelés à conduire, dans un proche avenir, les affaires du pays. La diversité des élèves et des parcours de vie qui sont les leurs ainsi que l'exigence d'une prise en compte de leur singularité rendent désormais impossible de s'en tenir à des cadres d'apprentissage et de formation rigides et uniformes. Cela, d'une part, peut constituer une source de problèmes, mais aussi, d'autre part, être un gage de flexibilité de l'école.

D'un côté, en effet, l'enquête conduite par l'IGEN sur la mise en œuvre des programmes de l'école primaire publiés en 2008 fait apparaître qu'il existe une certaine incompréhension quant à leur sens ou à leur portée, et qu'ils sont donc, parfois, trop lâchement appliqués. Néanmoins, d'un autre côté, l'école s'adapte à la diversité des élèves qu'elle forme. C'est pourquoi, si un environnement global ou national est posé comme la base de toute progression dans les savoirs et dans les attitudes, les établissements bénéficient également de quelques prérogatives pour infléchir les cadres nationaux s'imposant à eux et pour les adapter aux situations concrètes qui les concernent au premier chef.

Comme en attestent les enquêtes menées par les inspections générales, les établissements ont une certaine liberté de gestion de leurs ressources éducatives et peuvent conduire des expérimentations qui témoignent, elles, du succès avec lequel des règles générales peuvent être convenablement ajustées à des circonstances particulières.

La réforme de l'école primaire et ses programmes

Le bilan de la mise en œuvre des programmes issus de la réforme de l'école primaire de 2008 figurait dans le programme de travail des inspections générales pour l'année scolaire et universitaire 2012-2013. Après un suivi de deux ans de la mise en œuvre de la réforme de l'école primaire, il en a résulté un rapport¹ analysant l'organisation des enseignements, le temps qui leur est consacré, les outils et les ressources offerts aux enseignants et les interprétations dont les programmes font l'objet.

Les programmes de 2008 ont été complétés par la mise en place d'évaluations nationales de fin de cycle 2 et en fin d'école primaire ainsi que par l'organisation d'un temps dédié à l'aide personnalisée. Une liste de compétences attendues à la fin de chaque cycle complétait ces programmes, et le livret personnel de compétences (LPC), publié dans un arrêté de juillet 2010,

1. Rapport n° 2013-066, *Bilan de la mise en œuvre des programmes issus de la réforme de l'école primaire de 2008*, IGEN, juin 2013.

devait, aux deux premiers paliers de l'école primaire, servir d'outil de suivi et de certification de la maîtrise de ces compétences.

Enfin, les programmes furent complétés, en janvier 2012, par des progressions annuelles dans toutes les disciplines – à l'exception des disciplines artistiques et de l'histoire des arts.

L'enseignement du français

En 2008, les changements introduits dans les programmes pour l'école élémentaire en français étaient censés remédier aux faiblesses mises en évidence par les évaluations nationales ou internationales : insuffisances en lecture, manque d'aisance à l'écrit, connaissances sur la langue insuffisantes ou mal assimilées, dégradation des performances en orthographe grammaticale, écarts d'acquis entre filles et garçons ou entre élèves forts et élèves faibles.

Il en a résulté des programmes un peu plus ambitieux que les précédents, notamment en matière d'étude de la langue, mise au service d'activités langagières complexes, lire et produire des textes, notamment. Également, avec des horaires de français maintenus, un plan de prévention de l'illettrisme est venu relancer et renforcer la mobilisation sur les « automatismes » en lecture, sur l'encouragement au plaisir de lire et sur le rôle de la mémoire, « de la répétition et de la récitation ».

■ *L'organisation de l'enseignement du français*

Les professeurs des écoles ont une grande latitude pour mettre en œuvre l'enseignement du français, l'horaire à y consacrer étant défini globalement.

Horaires et progressions

Le temps imparti au français dans les classes est en général bien respecté et, s'il n'est pas conforme, plutôt dépassé que réduit. Le temps accordé à chaque sous-domaine – lecture, étude de la langue, etc. – varie cependant d'une classe à l'autre à l'intérieur d'une enveloppe globale sans autre principe de régulation que les choix individuels des maîtres. Dans quelques classes, des séances brèves et quotidiennes ou, au moins, bihebdomadaires sont destinées aux entraînements que requiert la maîtrise de l'orthographe, à la manière de ce qui est pratiqué pour le calcul mental.

Les professeurs des écoles se donnent une réelle latitude dans la mise en œuvre des emplois du temps, de sorte que les équilibres globaux et la cohérence nécessaires à la réalisation du programme ne sont pas toujours préservés. Le manque de temps, leitmotiv du discours enseignant, justifie des choix pédagogiques discutables (recours aux « fiches », travail à réaliser en dehors de l'école). En conséquence, pour les élèves impliqués dans ce travail hors de la classe, le temps d'enseignement-apprentissage du français s'est accru de vingt minutes par jour au moins.

L'annexe au programme, qui présente des « progressions » pour chaque cycle, est fréquemment considérée comme un objet d'enseignement (les terminaisons verbales, par exemple, ou les homophones grammaticaux comme « ou » et « où », « on » et « ont », etc.). Pour l'oral, cependant, c'est la programmation du manuel utilisé qui est suivie plutôt que les progressions. En règle générale, les prévisions de progressions – programmations annoncées – ne correspondent pas exactement aux activités dont les cahiers portent la trace.

Les outils des élèves

Aucun des cours préparatoires des écoles visitées n'est dépourvu de manuels d'apprentissage de la lecture. Les manuels de lecture restent fréquents au CE1, même additionnés de petits ouvrages de littérature de jeunesse et, au cycle 3, ce sont les photocopies de textes à lire qui prennent la place des manuels ou autres supports possibles. De fait, les photocopies abondent, avec des défauts persistants : collages plus ou moins soignés, qualité matérielle médiocre, supports uniformes ne permettant ni de percevoir la diversité des fonctions dévolues ni de hiérarchiser l'information.

Les maîtres en justifient l'usage par le peu de moyens des écoles et par le gain de temps qu'elles induisent. En réalité, leur dépendance aux manuels, aux fichiers ou, désormais, aux sites Internet est d'autant plus forte que leurs connaissances sont des appuis fragiles pour construire un enseignement. Les limites de ces outils ou les erreurs qu'ils renferment ne sont pas perçues.

Les cahiers des élèves, leurs classeurs et porte-vues sont très nombreux dès le CP. Néanmoins le découpage des contenus y est incertain, un même domaine pouvant être éparpillé dans plusieurs supports, de sorte que les élèves ne se représentent pas l'unité des domaines de connaissance qu'ils sont censés s'approprier. Ainsi, les « cahiers de leçons » ou les « cahiers-outils » sont fréquents et servent à institutionnaliser les conclusions des leçons et à archiver une « mémoire externe » toujours disponible, mais, le plus souvent, la photocopie d'une leçon empruntée à un manuel et sa distribution éclipsent toute phase de réflexion.

Si le dictionnaire est un objet d'étude attesté, il n'est pas un outil de travail et rares sont les classes où chaque élève en dispose à portée de main pour l'utiliser régulièrement dans les tâches de lecture et de rédaction.

Quant aux supports numériques, ils sont utilisés, mais peu de traces sont visibles de ce que les élèves produisent par leur moyen, sauf quelques cas rares de blogs d'écoles ou de classes, plutôt dans le cycle 3. Pour ce qui est de la lecture ou des recherches documentaires, l'usage en est compartimenté.

La dimension transversale de l'enseignement

Il n'est aucun domaine des activités en classe qui ne requière la parole et qui ne s'appuie sur des textes ou ne se conclue par un écrit. L'on observe donc des écrits dans les outils des élèves – surlignements attestant une lecture, réponses à des questions, légendes de cartes ou croquis –, mais les

écrits personnels ou de synthèse sont rares et l'on regrette, d'une manière générale, une absence de travail explicite et structuré sur la langue.

Les activités de la classe donnent matière à des échanges oraux et à des productions qu'il conviendrait d'ancrer sur des objets scolaires plutôt que de les solliciter sur des vécus extrascolaires. Il n'y a de « travail » que si des exigences sont posées, qu'elles renvoient à des composantes langagières des discours attendus de divers points de vue et que les élèves sont conscients qu'il est attendu d'eux des manières de s'exprimer qui ne sont pas celles des oraux spontanés.

En matière de lecture, dès le cycle 2, des ouvrages documentaires à la portée des élèves permettraient d'élargir la gamme des textes lus, trop exclusivement fictionnels et, au cycle 3, un choix raccordé aux sujets d'étude traités par ailleurs (textes didactiques, récits d'invention ou de voyage, biographies, etc.) compléterait des lectures littéraires indispensables.

En outre, la production collective, en groupes ou individuelle, de comptes rendus d'activités, de points d'étape ou de bilans de savoirs pourrait faire l'objet de rédactions courtes dès le cycle 2 et ces textes, travaillés par la classe, seraient ensuite des supports de copie ayant une valeur fonctionnelle. Tous les champs disciplinaires forment un vaste gisement de vocabulaire et devraient être identifiés comme tels dans les outils des élèves.

■ *La lecture : une priorité incontestée du cycle 2*

Un travail rigoureux sur le code, fragile sur la compréhension

Si la conscience de ce qui est exigible au cours préparatoire a progressé, l'enseignement du code et de la combinatoire est souvent devenu l'affaire du seul CP, avec un manque de suivi approfondi au CE1, les élèves les plus faibles n'étant donc pas pris en charge à proportion de leurs besoins lors de la seconde année du cycle 2. Car la découverte des textes, quand la maîtrise du code commence à s'installer, n'est pas enseignée avec méthode. La compréhension est traitée en collectif, de manière superficielle et globale, sans distinction entre les composantes cognitives de niveaux différents qui la constituent.

En travail individuel, les élèves sont soumis à des interrogations sur les textes, très souvent réduites au prélèvement d'informations et à l'élaboration d'inférences simples, sans distance critique. La prégnance des aspects techniques (déchiffrer) éclipse donc les aspects culturels et peu d'ouvrages de littérature de jeunesse sont lus de manière approfondie. Ainsi, notamment, peu de travail structuré et structurant est réalisé sur la lecture à haute voix : l'on fait lire, mais sans beaucoup d'exigence, comme si la lecture à haute voix permettait seulement la vérification de l'exactitude du déchiffrage.

L'écriture : un domaine multiforme

La maîtrise de l'écriture est primordiale pour la suite de la scolarité. Apprendre à écrire, c'est aussi bien apprendre à coder des mots, à prendre des mots ou des phrases sous la dictée, à copier des textes ou à les transcrire et c'est, enfin, apprendre à rédiger des phrases correctes et des textes cohérents.

Or, les écrits des élèves n'attestent pas toujours un enseignement rigoureux du geste d'écriture : l'écriture cursive et les pratiques de copie sont souvent mal fixées et sont source de lenteurs ou d'approximations graphiques. Toutefois, la préconisation des programmes de 2008 de faire rédiger des phrases, et non pas immédiatement des textes, a libéré certains maîtres qui demandent à leurs élèves de produire des écrits dès le CP, sans exiger de travail supplémentaire de leur part et en mettant seulement aux normes orthographiques leurs prestations.

L'oral et la récitation

Les professeurs des écoles ne sont pas satisfaits de ce qu'ils proposent dans le domaine des activités orales : temps d'expression « spontanée », expression à partir d'un support (images) ou réponses à des « questions de compréhension ». Globalement, l'enseignement de l'oral n'est pas planifié et il n'y a pas de critères de progrès clairs ni d'évaluation réelle, malgré des traces dans les livrets. En revanche, la récitation plaît aux élèves et les forme à la mémorisation. Les attentes des enseignants se focalisent donc, d'une part, sur les qualités de la diction face à la classe et, d'autre part, sur la qualité des textes choisis, parfois « poétiques ». Le jeu sur les rimes et le travail sur le rythme des vers leur paraissent motiver les élèves lors des restitutions. La copie des textes et le travail d'illustration sont parfois utilisés comme des contributions favorables à l'apprentissage.

L'étude de la langue

En ce qui concerne l'étude de la langue, le problème des maîtres est de savoir comment accroître et structurer le vocabulaire des élèves. La question de l'accroissement renvoie à celle des champs lexicaux choisis, le programme ne donnant pas d'indications précises sur un vocabulaire « prioritaire ». Souvent, les mots surgissent dans la vie de la classe sans être reliés les uns aux autres, ils sont rarement mémorisés et font peu l'objet de réactivation. Toutefois, en matière d'activités de structuration, les axes de travail fournis par le programme sont respectés : l'ordre alphabétique, la catégorisation (termes génériques emboîtant les termes spécifiques), les synonymes, les contraires et les familles de mots.

En règle générale, le vocabulaire est traité de manière occasionnelle, sans progression ni programmation ; les séances sont « décontextualisées » et ne donnent guère matière à des traces structurées. Le travail du vocabulaire n'a jamais un poids équivalent aux autres composantes de l'étude de la langue, même quand l'emploi du temps laisse pressentir autant de séances pour ce domaine qu'il y en a en grammaire ou orthographe, ce qui est le

cas le plus fréquent. L'ordre alphabétique – qui n'est pas directement lié au vocabulaire – est souvent une activité refuge.

Pour ce qui concerne la grammaire, tandis qu'au CP le programme est à peine abordé et, de manière explicite, l'objet d'étude plébiscité étant « la phrase », au CE1, l'enseignement en est systématique et globalement respectueux du programme (sauf en matière de conjugaison). C'est que les élèves resteraient trop absorbés par la lecture et ne pourraient exercer de réel recul par rapport à la langue ; ou alors la notion de verbe est jugée trop difficile.

Les décalages dans l'application du programme de grammaire expliquent les difficultés de l'orthographe grammaticale. Souvent, par exemple, les notions de verbe et de sujet n'étant pas du tout acquises, l'on traite malgré tout des accords qui s'y appliquent. Certes, des enseignants ont compris comment construire des activités permettant d'entraîner les élèves et de conforter leurs acquis, en les pérennisant par des dictées courtes et en les entraînant au raisonnement orthographique sur des cas simples. Ces pratiques ne sont cependant pas généralisées, mais totalement absentes de certaines écoles.

Telle qu'elle est conduite au cycle 2, l'étude de la langue fait apparaître un déficit de liens entre le vocabulaire, la grammaire et l'orthographe, d'une part, ainsi qu'entre ces derniers et la lecture ou la rédaction, d'autre part. L'on note également que l'organisation des apprentissages sur les deux années du cycle est mal conçue et que les maîtres ont donc du mal à faire acquérir certains automatismes langagiers.

■ *L'étude de la langue au cycle des approfondissements*

Au niveau du cycle 3, les maîtres constatent que les acquisitions des années antérieures ne sont pas stabilisées et qu'il n'est pas possible, à la fois de combler les manques, et de « faire le programme ». La préoccupation de l'étude de la langue éclipse dès lors toutes les autres, principalement parce que l'énoncé du programme lui donne une forte visibilité. Cela justifie, pour les enseignants, le délaissement de l'oral (sauf pour la récitation), le nombre insuffisant de travaux de rédaction et la marginalisation de la littérature.

Le vocabulaire : un parent pauvre

Le domaine du vocabulaire est jugé très important par les maîtres, qui ont une claire conscience de l'incidence qu'auraient la maîtrise d'un large lexique et la compréhension du fonctionnement des mots (leur construction, les associations qu'ils suscitent). La volonté est donc là, mais la manière de s'y prendre fait défaut.

Sur la valeur des préfixes et des suffixes, sur les familles de mots, sur le dictionnaire, le travail sur le sens des mots est fait, mais superficiellement et, par exemple, les exercices sur la lecture d'articles du dictionnaire sont un refuge pour « faire du vocabulaire » quand l'on ne sait pas comment s'y prendre pour l'enseigner. Les séances sont donc à la fois aléatoires dans leur

occurrence et routinières dans leur forme, elles laissent peu de traces et sont disjointes des usages.

En grammaire, c'est le verbe, à savoir la conjugaison, qui occasionne le plus de difficultés (maîtrise des formes orales et des formes écrites). Si l'étude du passé simple demande de nombreuses séances pour un bénéfice très limité, l'étude des fonctions et celle des classes de mots sont plus aisées. Néanmoins, à la jointure de la grammaire et de l'orthographe, la maîtrise des « homophones grammaticaux » paraît presque inaccessible, alors même que c'est dans la détermination de l'orthographe de ces petits mots que se marque la maîtrise de leur bonne identification.

La lecture et la littérature

Si les maîtres considèrent qu'ils travaillent de manière convenable la compréhension, le travail de la lecture à haute voix est, en revanche, moins fréquent. La compréhension n'est guère enseignée, même si les élèves sont soumis fréquemment, parfois quotidiennement, à des questionnaires sur des textes. Le temps de la lecture est plus souvent extrascolaire, même si les maîtres qui choisissent de s'appuyer sur la littérature de jeunesse ont des pratiques un peu actives autour d'échanges oraux. S'agissant de la littérature, tous les degrés sont possibles entre ceux qui ne travaillent que sur des œuvres complètes et ceux qui sélectionnent des extraits ou qui s'en tiennent à des « morceaux choisis » repris de manuels.

Apparemment, la majorité des maîtres ne dispose pas des cadres théoriques minimaux leur permettant d'être lucides sur leurs pratiques et de différencier les compétences de compréhension qu'ils recherchent. Ils ont ainsi du mal à penser des « progressions » plutôt que des « programmations », et cloisonnent les situations sans articuler la lecture à haute voix et la problématique de la compréhension.

Le domaine de l'écrit

Les choix individuels des professeurs sont divers : activités de copie, qui concernent les textes des poèmes à apprendre ou des chansons ou, parfois, les leçons ; exceptionnellement, apprentissage de stratégies de copie supposant observation des textes, mise en mémoire des mots et écriture sans trop lever les yeux vers le modèle ; rarement, pratique de l'écriture manuscrite longue (plus de 10 lignes).

Si, pour presque tous les maîtres, il n'y a pas d'enseignement explicite ni de progression en matière de rédaction, cela ne signifie pas que leurs élèves ne sont jamais en situation de rédiger. Dans quelques classes, des « cahiers de vie » individuels, des « cahiers d'écrivains », des « carnets de route » sont mis en place, dans lesquels les élèves sont invités à écrire librement. Les écrits sont lus éventuellement devant les pairs, voire publiés (blog ou journal d'école). Dans des écoles de l'éducation prioritaire, l'efficacité de ces pratiques montre qu'il est possible d'y être exigeant et que les ambitions qu'on s'y donne sont souvent trop réduites.

Ainsi, globalement, seule la différenciation liée à la longueur du texte effectivement écrit est pratiquée. En outre, les élèves sont laissés seuls pour produire, leur travail n'est pas guidé et il n'y a quasi jamais de phase pré-rédactionnelle (discussion, confrontation) durant laquelle la préparation à la mise en mots favoriserait l'émergence et l'enrichissement d'idées.

L'oral : quelques pratiques convaincantes

En matière d'oral, la réponse à des questions de compréhension de la lecture tient une place importante, comme la reformulation orale de consignes écrites, la formulation d'hypothèses et le questionnement sur l'implicite des textes, la présentation d'un travail, l'explication de ses résultats dans une situation problème. Dans de très nombreux cas, l'on ne conçoit pas d'activités d'expression orale sans appui sur l'écrit. De même, l'on compte la présentation d'un livre à la classe ou la pratique des exposés oraux. Or, c'est non pas l'amélioration de l'expression orale qui est l'objectif, mais plutôt la communication et la capacité à prendre la parole en public, voire la simple lecture.

La récitation est l'activité orale la plus sollicitée. Le nombre de textes appris varie de 5 à 15 par an, parmi lesquels dominent les textes poétiques ou, parfois, des extraits de pièces de théâtre. Les enseignants insistent sur la préparation, qui passe par la compréhension du texte (des « explications » sont nécessaires) et de son univers. Un lien est établi avec les compétences attendues lors des lectures à haute voix, mais l'idée d'une anthologie poétique dans le cadre d'une éducation culturelle reste absente et aucun enseignant ne paraît inciter ses élèves à s'appuyer sur les textes mémorisés pour y puiser des expressions, des structures, voire des thèmes d'inspiration lorsqu'ils écrivent.

■ *Un enseignement à rééquilibrer, à structurer, à outiller*

L'enquête de l'inspection générale a mis en évidence à la fois la conscience d'une obligation de respect des programmes et la lecture très particulière qu'en font les maîtres, certains domaines étant négligés alors que d'autres sont traités avec obstination. La maîtrise du français restant la première des priorités, les équipes pédagogiques considèrent en général que les programmes de français sont équilibrés et elles ne sont pas favorables à un trop grand allègement, notamment dans les milieux les plus défavorisés.

Néanmoins, les maîtres ne disposent pas, pour la grande majorité d'entre eux, des outils conceptuels et didactiques pour mettre en œuvre les programmes et pour donner à leur enseignement toute l'efficacité attendue. Parfois, ils n'ont pas, eux-mêmes, une maîtrise optimale de la langue, surtout à l'écrit, et la majorité d'entre eux manque de connaissances ou n'a pas la vue d'ensemble qui leur permettrait d'établir une hiérarchisation entre les notions à étudier, une progression, des relations fructueuses entre domaines. Enfin, beaucoup de maîtres n'ont pas une juste perception des acquis et des capacités des élèves.

Une organisation progressive et plus continue est donc nécessaire sur l'ensemble de la scolarité obligatoire de l'enseignement de la langue ainsi qu'un cadre de référence plus adapté, conciliant faisabilité et exigences. Néanmoins une amélioration du texte du programme n'induit pas automatiquement une amélioration de l'efficacité en français. Les équipes pédagogiques ont besoin qu'on les aide à « faire du lien » ; la recherche doit être encouragée sur des sujets jugés prioritaires : l'enseignement de l'oral, celui du vocabulaire (dans la durée et dans les deux dimensions que sont l'accroissement du lexique et la structuration des connaissances lexicales) et celui de la conjugaison.

L'enseignement des langues vivantes

■ *Un enseignement assuré partout, un statut encore fragile*

Dans la quasi-totalité des départements, la langue vivante étrangère est enseignée par les maîtres de l'école et il ne subsiste que de rares intervenants extérieurs (professeurs du second degré ou encore plus rarement intervenants municipaux). Les assistants de langue étrangers, lorsqu'ils sont présents dans l'école, ne traitent que des aspects culturels ou lancent des correspondances avec des écoles de leur pays d'origine (*e-Twinning*).

La prise en charge de l'enseignement de langue par les professeurs des écoles s'effectue sous la forme d'échanges de service ou de décroisements, ce qui montre que la discipline linguistique est encore considérée par beaucoup d'enseignants comme une matière à part et qu'on ne peut pas s'appropriier au même titre que les mathématiques, le français ou l'histoire. Il est vrai que le manque de confiance en soi, le défaut de maîtrise et l'absence de compétences (réelle ou imaginée) des enseignants constituent actuellement la première difficulté pour l'enseignement d'une langue vivante étrangère à l'école.

En outre, l'horaire réglementaire indiqué par les programmes pour l'enseignement de la langue vivante étrangère au cycle 2 et au cycle 3 est de 54 heures annuelles. Ces horaires ne sont pas du tout respectés dans 90 % des écoles au cycle 2, mais mieux respectés au cycle 3. En fait, les enseignants eux-mêmes avouent qu'ils utilisent assez souvent le temps dédié à l'enseignement de la langue étrangère pour rattraper une leçon de mathématiques ou de français, comme si l'horaire de langue était une variable d'ajustement au profit d'autres champs disciplinaires. Il en résulte que le temps d'exposition à la langue est trop réduit et qu'il devient difficile, dans ces conditions, d'atteindre les objectifs fixés par les programmes en fin de cycle 3.

■ *La mise en œuvre des programmes*

Les programmes d'enseignement de langues vivantes étrangères à l'école élémentaire sont adossés au cadre européen commun de référence pour les langues, mais contiennent, en outre, une dimension culturelle. Or les enseignants éprouvent des difficultés pour les mettre en œuvre dans la

classe, à la fois parce qu'ils n'ont pas une connaissance suffisante de la notion d'« approche communicative actionnelle », et parce qu'ils doivent gérer des problèmes d'effectifs, de temps disponible ou de ressources didactiques, voire de compétences.

Des compétences très inégalement traitées

Les programmes comportent cinq activités langagières : comprendre, réagir et parler en interaction orale, parler en continu, lire, écrire ; ils renvoient également à des aspects culturels. Or l'on observe que si les compétences sont traitées, c'est de façon très inégale et alors que la participation orale reste faible. Cela serait dû à la maîtrise insuffisante de la langue par les enseignants et à « la lourdeur » des programmes rapportée à l'effectif des classes. Quant à l'écrit, il est inexistant au cycle 2 et très peu pratiqué au cycle 3, parfois même expressément déconseillé, selon une interprétation restrictive des textes.

Les contenus culturels, de même que les liens avec les autres disciplines enseignées à l'école élémentaire, sont rares. Ces carences résulteraient, d'une part, du manque de connaissance des enseignants, d'autre part, des échanges de service, cette modalité renforçant la représentation d'un cours de langue spécialisé de type collège ou lycée, hors du champ de la polyvalence.

Enfin, dans beaucoup d'écoles, progression et cohérence dans les apprentissages ne sont pas assurées. Les manuels sont très peu utilisés pour l'enseignement des langues vivantes étrangères, tout comme les nouvelles technologies : le tableau numérique interactif, la visioconférence, la balado-diffusion, la classe mobile.

Une validation de niveau A1 incertaine

En fin de cycle 3, les élèves, selon les programmes, doivent avoir atteint et validé le niveau A1 du « cadre européen commun de référence pour les langues » (CECRL). Quelques académies ont mis en place des évaluations académiques standardisées avec une validation obligatoire, d'autres ont confié à un groupe académique l'élaboration de tests à l'usage des enseignants, de sorte qu'il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de dresser un état exhaustif des procédures de validation tant elles sont diverses.

À l'incertitude sur la fiabilité de la validation du niveau A1 s'ajoute le fait que l'enseignement d'une langue vivante commence, selon les académies, soit au cours préparatoire, soit même en grande section de maternelle, selon les répartitions territoriales et des horaires eux-mêmes très divers.

Il en résulte que les acquis des élèves en langue vivante étrangère à leur sortie de l'école élémentaire sont fort peu pris en compte au collège, les professeurs de collège alléguant, dans la plupart des cas, l'hétérogénéité des acquis des élèves.

■ *Bilan et préconisations*

L'enseignement des langues a incontestablement une apparence : programmes, horaires, une certaine pratique dans les classes, un accompagnement didactique, une validation. Cependant, une réalité très diverse rend difficile de parler d'un véritable enseignement.

Les programmes et les instructions ministérielles ont laissé aux enseignants la liberté pédagogique d'utiliser les 54 heures annuelles en fonction de leur projet, mais beaucoup d'enseignants ne se sont pas adaptés aux spécificités de cet enseignement et n'en voient pas les enjeux. Le désarroi de ces derniers est réel, et ils souhaiteraient avoir davantage de repères et d'indications pour élaborer les progressions de l'enseignement de langues dans le cycle et dans leur classe.

En l'absence de politiques linguistiques claires, au niveau de certaines académies, le malaise est aussi perceptible chez beaucoup d'inspecteurs non spécialistes, qui n'assistent pas volontiers à une séquence de langue vivante dans les classes.

En outre, les horaires dévolus à l'enseignement de la langue vivante à l'école élémentaire n'étant généralement pas respectés, leur réduction bloque l'efficacité d'un tel enseignement, d'autant qu'on procède à des échanges de service ou au recours d'intervenants extérieurs qui désorganisent les enseignements. Il en résulte une régression du niveau des acquis des élèves qui réduit l'enseignement des langues vivantes à une vaine forme d'initiation.

Préconisations

À l'administration centrale :

- produire des documents d'accompagnement des programmes et expliciter davantage la place de l'écrit ;
- recadrer l'organisation de l'enseignement d'une seule langue vivante à l'école ;
- engager de façon progressive, cohérente et rigoureuse une extension de l'enseignement d'une langue vivante étrangère au CP.

Aux autorités académiques :

- formaliser et harmoniser les procédures de validation du niveau A1 ;
- augmenter les stages de formation continue en langue vivante ;
- favoriser les liaisons écoles-collèges ;
- diffuser plus largement les ressources institutionnelles disponibles ;
- ne pas proposer l'étude de deux langues vivantes étrangères à l'école élémentaire.

Aux inspecteurs de circonscription du premier degré :

- augmenter sensiblement les observations de séquences d'enseignement de langue vivante ;
- redonner confiance aux professeurs des écoles ;
- veiller au respect des horaires et à la progressivité des apprentissages ;
- inciter les enseignants à se doter de manuels et de méthodes ;
- favoriser l'utilisation raisonnée des nouvelles technologies.

L'enseignement des mathématiques

■ *Des programmes marquants pour l'enseignement des mathématiques*

Les programmes de 2008 ont introduit une approche de l'enseignement des mathématiques qui a semblé, à certains égards, renvoyer aux programmes fondateurs de 1887 ou de 1923, en raison de l'importance accordée aux automatismes, à la résolution de problèmes et au volume des connaissances.

Dans la réalité, ces programmes ont permis de renouveler des questions didactiques et pédagogiques liées à l'acquisition des mécanismes mathématiques, et ils ont mis l'accent sur le nombre et le calcul. La question des automatismes a été posée dans une vision large des acquisitions de connaissances et de compétences calculatoires, questionnant les voies de leur apprentissage et réhabilitant le rôle de la mémoire.

La résolution de problèmes restait centrale dans les programmes et son rôle était conforté. Il s'agissait en effet de conduire l'élève à disposer de moyens sûrs pour résoudre les problèmes proposés et pour acquérir des méthodes fiables, progressivement et avec l'aide nécessaire de l'enseignant. Il a fallu ainsi réexaminer la notion de « situation – problème » en rappelant que des énoncés relativement épurés constituaient eux-mêmes des « situations problèmes » pour les élèves, tout en présentant l'avantage de mettre la focale sur la modélisation mathématique. La capacité à modéliser (transporter le problème dans le monde mathématique) est en effet une des clés de la réussite en résolution de problème.

■ *L'organisation des enseignements*

Horaires et progressivité

Le temps consacré à l'enseignement des mathématiques est globalement conforme aux instructions officielles et souvent concentré sur la séance de fin de matinée. Les « repères pour l'organisation de la progressivité des apprentissages par les équipes pédagogiques », plus souvent appelés « progressions », voire « progressions officielles », sont connus des maîtres et souvent appréciés. Néanmoins, l'idée de progressivité des apprentissages en mathématiques est encore insuffisamment mise en œuvre dans deux de ses dimensions : la progressivité sur l'année même et l'articulation, voire l'harmonisation, d'un cycle sur l'autre.

Une présence très importante des fichiers

Rassurant pour l'enseignant, qui pense que l'élève est en activité en complétant une fiche, l'usage des fichiers est, en réalité, peu propice à des acquisitions solides. Les exercices des fichiers ne sauraient remplacer les propositions personnelles de l'enseignant, nourries de sa connaissance du « vécu » de la classe. Également, en supprimant la nécessité de recopier les énoncés ou les figures, les fichiers privent les élèves d'un temps d'appropriation, de

concentration et de travail, l'écriture des réponses se faisant au détriment des schémas, essais, tâtonnements, périphrases de l'énoncé. Enfin, en l'absence de support adéquat pour les élèves, les maîtres ne diversifient pas assez les énoncés, ni pour la résolution de problèmes ni pour les exercices d'entraînement en calcul, et les bons élèves, trop vite désœuvrés, sont laissés à eux-mêmes en attendant leurs camarades.

Manuels et ressources

Les manuels sont de plus en plus considérés comme une banque de ressources dans laquelle l'enseignant peut puiser, mais les maîtres font de plus en plus souvent appel aux ressources en ligne pour construire leurs séances d'enseignement. Si le document *Ressources pour la classe* (cycle 3) a rappelé le rôle des écrits en mathématiques, dans les faits, l'on constate trop souvent l'absence d'un cahier d'exercices et le cahier de leçons, lorsqu'il existe, est trop souvent constitué de feuilles photocopiées collées.

Les outils numériques

L'usage des outils numériques en classe est encore faible, même s'il progresse, notamment grâce au plan « Écoles numériques rurales » (ENR). La pédagogie n'en est pas non plus bouleversée, sinon peut-être en géométrie où l'utilisation de logiciels et d'outils numériques propres au TBI permet de mieux comprendre des constructions. La calculatrice, souvent appelée « calculette » à l'école, n'est pas pleinement utilisée, n'étant pas considérée comme un outil d'apprentissage et le lien entre calcul mental et calcul instrumenté n'étant pas assez exploré.

L'usage des jeux

À l'école élémentaire, le jeu en mathématiques est un mode de travail qui reste limité, voire marginal dans le temps ordinaire de la classe. Lorsqu'il est utilisé, dans le cadre d'activités de calcul mental, il contribue à donner à cette activité un caractère ludique, valorisant la rapidité, la mémorisation et la maîtrise des règles. Par ailleurs, les nombreux rallyes mathématiques, ainsi que la Semaine des mathématiques menée par la DGESCO depuis deux ans, contribuent à mettre en valeur les nombreuses qualités des jeux comme outils au service de l'apprentissage des mathématiques.

■ *La mise en œuvre des programmes*

Les enseignants comprennent généralement mal que, schématiquement, la résolution de problèmes, les automatismes et la mémorisation sont des aspects fondamentaux de l'acquisition et de la consolidation des savoirs mathématiques. Pourtant, le calcul mental a progressé sur le plan quantitatif, même si les séances sont trop souvent « monotones » ou « archaïques ». Pour ce qui concerne l'apprentissage de la résolution de problèmes, on constate, d'une part, que leur place est encore insuffisante, particulièrement en géométrie et dans le domaine « grandeurs et mesures » ; et que, d'autre part, elle est

insuffisamment intégrée aux autres enseignements et reste insuffisamment structurée.

D'une manière générale, les enseignants pensent couvrir le programme, qui traite quatre domaines, plus largement que ce que les inspecteurs constatent.

Nombres et calcul

Les IEN constatent des retards dans les acquisitions sur les nombres entiers au cycle 2, qui nuisent à l'installation des principes de la numération décimale et donc à la maîtrise suffisante des grands nombres. L'approche de la division est également négligée par environ un enseignant sur deux en CE1, les opérations mettant en jeu des décimaux n'étant souvent pas abordées. Ainsi, les difficultés relatives à l'enseignement des fractions et des nombres décimaux ainsi que des opérations sur ces nombres s'installent assez tôt.

Géométrie dans le plan et dans l'espace

En géométrie plane, les inspecteurs déplorent le manque de manipulations de l'équerre ou du compas, par exemple, et, en géométrie dans l'espace – dont la part jugée insuffisante –, l'absence de manipulations d'objets réels au bénéfice d'une géométrie « sur papier ». Toutefois, l'équipement des classes en matériel informatique et la situation de certaines classes dans lesquelles un second maître intervient un jour par semaine pour y enseigner la géométrie sont des éléments qui portent leurs fruits.

Grandeurs et mesures

Au cycle 2, mais aussi au cycle 3, de nombreux maîtres estiment traiter de manière trop succincte les « unités usuelles de longueur, de masse, de contenance et de temps, la monnaie », tandis que les notions de contenance et de masse sont jugées « difficiles » à ce niveau et même « inutiles ». Presque autant de maîtres (58 %) négligent la « résolution de problèmes portant sur des longueurs », et l'on constate que les élèves sont trop rarement conduits à observer et à agir sur leur environnement, les outils de mesure étant insuffisamment utilisés dans des contextes de nécessité ou d'utilités concrètes. Les unités d'aire, le périmètre du cercle ou le volume du pavé droit étant abordés trop tardivement ou pas du tout, l'enseignement des grandeurs est très insatisfaisant, voire inquiétant pour ce qui concerne les grandeurs simples : longueur, masse, contenance.

Le domaine de l'organisation et de la gestion de données

Le domaine de l'organisation et de la gestion de données (OGD), qui inclut dans le programme de l'école élémentaire les problèmes de proportionnalité, est celui qui pose le plus de difficulté : tableaux et graphiques, proportionnalité ; pourcentages, échelles, conversions, agrandissement ou réduction de figure, tri de données, classement, lecture et production de tableaux, de graphiques ou analyse sont autant de notions et de pratiques

qui, aux divers niveaux où elles doivent être abordées, le sont de manière peu approfondie ou trop succinctement.

Globalement, le domaine de l'OGD est mal appréhendé, peut-être parce que l'intitulé « organisation et gestion de données » est trop proche de l'ancien intitulé des programmes 2002, « exploitation de données numériques », qui désignait la résolution de problèmes.

■ *Conclusion et recommandations*

Pour ce qui concerne les acquis, quatre sont essentiels : le premier porte sur la perception de l'articulation et de la complémentarité entre la maîtrise d'automatismes et les capacités en résolution de problèmes ; le deuxième sur la compréhension que les faits mathématiques s'apprennent s'ils sont enseignés ; le troisième concerne une meilleure progression des enseignements à l'intérieur des cycles ; et le quatrième est relatif à la différenciation et à l'individualisation de l'enseignement mathématique. Néanmoins, à côté d'améliorations encourageantes, des difficultés subsistent au sujet de la continuité des apprentissages (à l'intérieur d'une école ou de l'école au collège) ou du décalage avec les programmes, qui s'engage dès le cycle 2 pour s'accroître au cycle 3.

Compte tenu de constats récurrents sur les résultats des élèves, il semble nécessaire d'aider les enseignants à graduer leurs attendus en termes de maîtrise des différentes compétences, qui s'acquièrent sur plusieurs années, et d'accompagner les maîtres par la formation. L'enseignement des mathématiques à l'école primaire souffre, en effet, de l'insuffisance de formation des maîtres et des inspecteurs dans cette discipline. La solution se situe principalement dans la formation initiale et continue des enseignants, mais aussi dans l'accompagnement des IEN, par un encouragement à l'auto-formation et par la facilitation des échanges entre eux et avec l'inspection générale ou le milieu universitaire (dans le cadre de séminaires nationaux ou régionaux, par exemple).

L'enseignement des sciences et de la technologie

■ *L'organisation de l'enseignement*

Dans une majorité de classes, les domaines « découverte du monde et sciences-technologies » sont inscrits dans les emplois du temps, mais, dans la majorité des cas, de façon limitée, notamment (au cycle 3) pour des raisons de temps. Que ce soit au cycle 2 ou au cycle 3, les leçons en sciences restent très succinctes et reposent, le plus souvent, sur des photocopies issues de fichiers, parfois non conformes aux programmes de 2008. Les productions écrites des élèves sont donc beaucoup trop pauvres pour structurer leurs connaissances.

Si les enseignants mettent souvent en œuvre une démarche d'investigation, la problématique de la séance est rarement posée, le travail sur des

objets réels (manipulations simples) reste faible et les propositions (ou hypothèses) des élèves sont peu prises en compte. Le lien sciences/maîtrise de la langue existe, mais il n'est pas clairement explicité aux élèves, la fonction langagière de l'écrit scientifique se résumant au vocabulaire. Les élèves copient, complètent des schémas et des photocopies, mais l'articulation avec la construction de la maîtrise de la langue fait défaut. Enfin, concernant l'évaluation, il est très rare de dissocier les critères de réussite attendus en sciences et en maîtrise de la langue, ce qui place en échec certains élèves qui maîtrisent pourtant les contenus disciplinaires.

■ *Les programmes*

Si les caractéristiques du vivant sont étudiées dans 78 % des cas, les maquettes et les circuits électriques ne le sont que dans 28 %, pour une raison qui tiendrait, selon les maîtres, à l'absence de matériel. En réalité, le paramètre « difficulté scientifique » n'étant jamais évoqué, on peut en conclure à une compréhension insuffisante de la logique des programmes eu égard à la construction effective des savoirs scientifiques.

Une majorité de maîtres ne possède pas le minimum de connaissances scientifiques requis pour comprendre véritablement le programme ou, tout au moins, pour l'aborder sous un angle véritablement scientifique. Les contenus et la terminologie utilisée restent souvent issus des programmes de 2002 et même, parfois, de programmes antérieurs. Les enseignants semblent ne pas percevoir le recentrage sur les contenus, l'importance de la présence d'un résumé clair et explicite et restent sur la mise en œuvre d'une démarche malheureusement mal maîtrisée.

Pour ce qui concerne le socle commun, enfin, le concept « d'évaluation par compétences » n'est pas toujours maîtrisé et l'évaluation demeure souvent « globale ». Toutefois, la nécessité de compléter le LPC a eu un effet de levier, ce dernier constituant un des paramètres expliquant les progrès quantitatifs en matière de démarche d'investigation.

Globalement, donc, les programmes sont assez bien connus, dans leurs grandes lignes, et les maîtres tiennent à les décliner tout au long du cycle de façon à aborder de manière cohérente un maximum de thèmes. Néanmoins les cahiers des élèves révèlent un empilement d'activités se succédant sans lien logique et sans traduction structurée des trois objectifs de la discipline : acquérir des connaissances, pratiquer une démarche d'investigation et contribuer à la construction de la maîtrise de la langue.

■ *Conclusion et perspectives*

Les lacunes constatées dans la mise en œuvre de l'enseignement des sciences et de la technologie s'expliquent en grande partie par un niveau de connaissances scientifiques insuffisant chez les enseignants et par des contraintes matérielles et de temps. Dans l'optique d'une réécriture des programmes, il conviendrait de conserver les trois grands objectifs de la

discipline et de la recentrer sur ses véritables fondamentaux, en lien avec les programmes du collège. La mobilisation de l'ensemble du dispositif de formation et d'accompagnement sera poursuivie, voire renforcée.

Les usages du numérique à l'école élémentaire

Dans le champ numérique, les séances sont le plus souvent ponctuelles. Les demandes institutionnelles sont souvent différées au cycle 3, et le cycle 2 consacre donc moins de temps à cette mise en œuvre. Seule une mise en œuvre concertée du brevet informatique (B2i) se traduit par la construction d'une progression des apprentissages, qui donne parfois lieu à la rédaction d'un document partagé sur le cycle.

Le programme du cycle des approfondissements est organisé selon cinq domaines qui sont très inégalement traités : s'approprier un environnement informatique de travail ; adopter une attitude responsable ; créer, produire, traiter, exploiter des données ; s'informer, se documenter ; communiquer, échanger. L'idée d'une « culture numérique » et, notamment, la question de la responsabilité sont peu abordées dans le contexte scolaire, les élèves n'étant pratiquement jamais en situation d'utiliser l'Internet de manière autonome. Les usages se font à la demande de l'enseignant et sous son contrôle, le « principe de précaution » qui anime les enseignants les incitant à ne proposer que des parcours très balisés. La démarche la plus commune pour aborder ce domaine est l'utilisation d'une charte d'usage et, en règle générale, les maîtres ne connaissent pas les ressources à leur disposition.

Le champ des réseaux sociaux est, lui aussi, délaissé, pour des raisons d'insuffisance technique, d'abord, mais aussi parce que le domaine « communiquer, échanger » reste, pour les maîtres, le plus difficile à mettre en œuvre.

L'enseignement du numérique concerne donc, principalement, la maîtrise des fonctions de base d'un ordinateur (le clavier ou le traitement de texte), mais la relation entre cet apprentissage et l'écriture n'est pas toujours faite, la réflexion sur la différence entre l'écriture manuscrite et l'écriture au clavier étant peu avancée.

La place du numérique dans les textes réglementaires qui régissent le premier degré doit être confortée, clarifiée et explicitée. Il convient, en particulier, de maintenir la maîtrise des outils dans le cadre du socle commun, de réaffirmer dans les programmes le numérique comme un outil pouvant être utilisé dans toutes les disciplines, de proposer des repères de progressivité et de déployer une formation à distance dans le cadre d'une réelle acculturation des enseignants (et des cadres) au numérique. Enfin, le récent rapport de l'Académie des sciences invite à se poser les questions de l'algorithmique dans les programmes et de la compréhension du fonctionnement de l'information et des nouveaux équilibres à trouver en matière de formation.

L'enseignement de la culture humaniste et de l'instruction civique et morale

Les modifications introduites en 2008 dans les programmes des disciplines qui constituent la culture humaniste au cycle 3 et l'instruction civique et morale avaient pour objectifs principaux de lier des enseignements jusque-là présentés séparément, de dresser une liste de repères (dates, personnages, lieux) dont la maîtrise et la mémorisation constitueraient le fondement d'une culture commune, et d'introduire l'histoire des arts et la morale.

■ *L'espace et le temps au cycle 2*

Au cycle 2, l'investissement des enseignants en faveur de la découverte du monde, de l'espace et du temps est modeste (deux séances de 30 ou 35 minutes par semaine, le plus souvent en fin d'après-midi). Les progressions ne sont pas systématiques et traduisent une forme de relation à l'enfant : ce qui est proche de lui est traité avant ce qui lui est plus éloigné. L'usage systématique d'un manuel est rare ou il sert de source de documents plutôt que de conducteur d'un enseignement structuré, les supports utilisés par les enseignants étant le plus souvent trouvés sur la Toile.

Pour la découverte du temps, les supports les plus fréquemment rencontrés sont les outils de repérage et de mesure du temps (montres, horloges, minuteurs, chronomètres, clepsydres, cadrans solaires et toute une variété de calendriers divers) et, pour la découverte de l'espace, il s'agit quasi systématiquement de maquettes, de photographies, de plans et de cartes. Les traces écrites rédigées par les élèves sont peu nombreuses, alors que les photocopies, nombreuses, sont utilisées comme des contenus à mémoriser ou des exercices à trous destinés à compléter une leçon.

Quoiqu'on admette que cet enseignement permet une véritable « décentration » de l'enfant, un enrichissement de l'apprentissage de la langue, les difficultés rencontrées par les maîtres (manque de temps, difficultés matérielles aussi bien que didactiques) nuisent à une véritable mise en œuvre des programmes.

■ *Les disciplines de la culture humaniste au cycle 3*

L'organisation des enseignements

Les horaires déclarés ou affichés sont le plus souvent conformes au cadre réglementaire, mais les horaires effectifs sont en général bien inférieurs : 50 minutes hebdomadaires consacrées à l'histoire et à la géographie, 30 minutes à l'instruction civique et morale, 45 minutes aux arts visuels et à la musique. Présente, l'histoire des arts est régulièrement accolée aux enseignements artistiques ou à l'histoire et se traduit plus par des cahiers ou des classeurs contenant de médiocres reproductions que par des écrits structurés par périodes ou par catégories de domaines artistiques.

L'élément permanent de l'affichage dans les classes du cycle 3 reste la frise historique, dont l'usage pose des questions didactiques (la préhistoire est sur la même échelle que l'Antiquité, par exemple). La carte de France (carte administrative) et celle du monde sont souvent présentes et seraient souvent utilisées pendant les leçons. L'affichage en éducation civique et morale est strictement réservé à la mise en évidence des règles de la classe. Les traces écrites sont, le plus souvent, rassemblées dans un classeur ou dans un cahier comprenant un très grand nombre de photocopies, souvent agrémentées d'écrits des élèves.

Enfin, les enseignants utilisent très régulièrement les technologies numériques pour préparer leur enseignement, rechercher des documents ou rédiger les préparations, un cahier journal, etc., mais non pour faire la classe. De même, le lien entre des programmes et le socle commun n'est pas compris, seul l'enseignement de l'histoire des arts étant régulièrement construit en relation avec d'autres domaines, en particulier les disciplines artistiques et l'histoire.

Le programme d'histoire

Si les grandes périodes du programme sont toutes abordées, les repères qui en constituent la trame font l'objet d'une étude parcellaire, jamais systématique. Dans cet ensemble, la préhistoire occupe une place considérable, alors que la période contemporaine se révèle lacunaire. À l'intérieur de chaque période, l'on retrouve des entrées presque systématiques : les seigneurs et les châteaux forts au Moyen Âge, la Renaissance ou Louis XIV, Jules Ferry ou la Première Guerre mondiale – mais rarement la naissance du christianisme, la vie politique au XIX^e siècle ou la Seconde Guerre mondiale.

Les enseignants évoquent souvent le manque de temps et la densité des programmes. Les séances d'enseignement sont uniformément construites autour de l'explication de documents trop souvent hors de portée des élèves, et les synthèses de cet enseignement sont trop régulièrement caricaturalement réduites. Néanmoins aussi, les questions au programme sont difficiles pour des enseignants peu formés qui, en conséquence, renoncent à l'usage didactique du récit.

Le programme de géographie

Le programme de géographie est globalement suivi avec distance par les enseignants, qui y consacrent très peu de temps parce qu'il n'est globalement pas compris par eux. Les traces conservées par les élèves sont souvent embryonnaires et de natures diverses : cartes plus ou moins bien légendées, résumés, photocopies de photographies de paysage. Les outils utilisés pour l'enseignement de la géographie sont souvent périmés : cartes anciennes, manuels rarement proposés en séries cohérentes ; les outils numériques sont peu utilisés.

Il existe donc un écart prononcé entre les programmes et leur mise en œuvre. De nombreux enseignants évoquent le manque de temps, l'abstraction

des concepts mis en œuvre et un manque d'appétence pour cette discipline qui leur paraît fastidieuse et peu motivante pour les élèves, dont les connaissances et les compétences sont, en conséquence, lacunaires.

L'histoire de l'art

Les domaines artistiques les plus souvent abordés relèvent majoritairement des deux domaines des pratiques artistiques à l'école primaire : les arts visuels avant tout (peinture, architecture et, moins souvent, sculpture) et la musique. La littérature et le théâtre sont souvent « classés » en « maîtrise de la langue » et les autres champs sont négligés. Les programmations autonomes de cycle sont inexistantes et la présence de cahiers de suivi ou de portfolios est rare.

L'instruction civique et morale

Les questions les plus communément abordées sont relatives, d'une part, à l'élaboration et au respect des règles de vie, notamment dans la classe et dans l'école, à la courtoisie, à la politesse et à la civilité et, d'autre part, à la santé et à la sécurité, notamment routière. À un degré moindre, elles évoquent la citoyenneté et les symboles de la République.

Le manque de temps, de formation des maîtres et d'outils pédagogiques est patent. L'instruction civique et morale est une variable d'ajustement des horaires scolaires, en constante diminution depuis des dizaines d'années, alors même que les programmes ne s'allègent pas. Parmi les causes rendant compte d'une désaffection pour cet enseignement, figurent l'image désuète de la morale et la crainte de rencontrer des difficultés avec des familles, hostiles ou éloignées de tout enseignement moral, parfois sur des bases religieuses. L'instruction morale constitue donc le cas très particulier d'un enseignement sans pratique et sans outils.

L'enseignement de l'éducation physique et sportive

L'horaire hebdomadaire moyen dont l'éducation physique et sportive devrait bénéficier (3 heures) n'est pas réalisé, les élèves bénéficiant globalement d'un peu moins de 2 heures d'EPS par semaine.

Les professeurs connaissent bien et appliquent fidèlement les programmes de 2008 pour ce qui concerne la mise en œuvre d'un enseignement structuré autour des quatre compétences spécifiques. Ils peinent, en revanche, à faire travailler leurs élèves, chaque année, sur chacune de ces quatre compétences, de manière réitérée et référencée à des activités physiques, sportives et artistiques variées. L'explication concernant la moindre fréquence de certaines activités repose, sans surprise, sur l'absence de matériels ou de locaux adaptés, sauf pour la danse, référée à un niveau insuffisant de compétences des enseignants.

Les maîtres disposent de progressions annuelles et de documents de préparation attestant une bonne compréhension des attentes institutionnelles.

Les rencontres sportives organisées par l'Union de l'enseignement du premier degré (USEP) et l'Union générale sportive de l'enseignement libre (UGSEL) donnent du sens à cet enseignement et en favorisent l'organisation méthodique.

Conclusion

Le bilan de la mise en œuvre des programmes met en évidence des éléments conjoncturels liés à la lourdeur des programmes, mais aussi des éléments de fond, comme l'insuffisante maîtrise des fondements disciplinaires et didactiques et la forte inertie de l'entrée en application des nouveaux textes, voire une attitude attentiste des enseignants. La qualité très disparate de la mise en œuvre des programmes s'explique également par le fait qu'une logique d'activités prend trop souvent le pas sur une logique d'apprentissages. Elle traduit un déficit de formation initiale et continue et, plus largement, une insuffisante maîtrise de la didactique des disciplines.

Préconisations

L'écriture de nouveaux programmes devra répondre à plusieurs exigences solidaires :

- une articulation renforcée et clarifiée est nécessaire entre le socle commun de connaissances, de compétences et de culture et les programmes ;
- la concision qui avait présidé à la rédaction des programmes de 2008 doit s'accompagner d'une exigence accrue de précision et présenter un cadre de référence parfaitement lisible ;
- les enseignants ayant besoin d'une relative stabilité dans les programmes, les textes doivent être en continuité avec ceux qui les précèdent ;
- la définition, concomitante à la rédaction des programmes, d'un dispositif national d'évaluation du niveau des élèves est indispensable ;
- les liens doivent devenir explicites entre les disciplines et, en particulier, quand l'enjeu est celui de la maîtrise de la langue ;
- la dimension numérique doit être intégrée dans l'ensemble des champs : lire numérique, écrire numérique, compter numérique.

Plusieurs variables doivent, en outre, intervenir dans la réflexion sur les temps d'apprentissage :

- la progressivité au long du parcours scolaire, notamment entre les enseignements de l'école élémentaire et ceux du collège ;
- le temps réel de la classe étant de moins de 22 heures, il importe que cette contrainte soit assumée par les concepteurs des programmes et une réflexion devrait être relancée sur l'organisation des journées scolaires ;
- la définition des programmes et le réglage de leur extension devraient enfin tenir compte des obligations faites à l'école primaire de mettre en œuvre une éducation à la santé, à la sexualité, à la sécurité, à l'environnement durable, d'une part, et des activités d'entraînement nécessaires à l'automatisation de certaines connaissances, à l'apprentissage de leur transfert et de leur intégration dans des situations de complexité croissante, d'autre part.

L'accompagnement de la mise en œuvre de nouveaux programmes se fera grâce aux possibilités du numérique. De même, l'accompagnement des maîtres (et des formateurs) doit être repensé à partir de leurs besoins

individuels et en équipes, l'Internet facilitant l'autonomie dans le travail et la multiplication des relations professionnelles.

Grâce au numérique, une mutation profonde du travail de l'enseignant semble aujourd'hui à l'œuvre : capacité d'échange de productions, suivi personnalisé des élèves, etc. L'Éducation nationale doit proposer un accompagnement pédagogique en ligne de qualité, vers lequel les enseignants auront naturellement le souci de se tourner. Des plates-formes d'échanges doivent être encouragées, qui permettraient discussions ou partages d'outils et de scénarios pédagogiques.

Enfin, les évaluations d'école semblent être de bons cadres de travail collectif pour identifier les problèmes locaux et pour parvenir à les résoudre en mobilisant les équipes de circonscription. Ce travail collectif sera mieux accueilli et donnera sa pleine efficacité s'il y a une volonté partagée de tous les acteurs de s'inscrire dans une stratégie de résolution des problèmes, au service d'une meilleure réussite de tous les élèves.

Les expérimentations pédagogiques

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a ouvert la possibilité de recourir à la mise en œuvre d'expérimentations pour favoriser l'évolution des politiques publiques, sans qu'il soit porté atteinte au principe d'égalité. La loi d'orientation et de programme du 23 avril 2005, dans son article 34, en consacre l'usage pour l'Éducation nationale. Un droit à expérimenter, c'est-à-dire à déroger à la norme scolaire, est acquis dès lors qu'il s'agit de contribuer à la réussite des élèves. Définissant un cadre précis pour les projets expérimentaux, la loi incite même à recourir à des aménagements et à des expérimentations à des fins de réussite scolaire. L'institution peut ainsi encourager et accompagner des initiatives de terrain.

Les inspections générales ont été missionnées pour analyser les contextes institutionnels – ministériel et académique – de mise en œuvre et d'accompagnement de l'expérimentation au sens large¹. La mission a pu, ainsi, faire apparaître les stratégies qui sous-tendent le recours à l'expérimentation et faire la part des initiatives véritablement locales ainsi que de la logique descendante des actions impulsées par la centrale. Il s'est aussi agi de voir si ces initiatives touchent au cœur de la pédagogie ou si elles n'en forment que des dispositifs périphériques.

Les contextes institutionnels

La mission a cherché à reconstituer les grandes lignes d'une histoire de la notion d'« expérimentation » dont les continuités, comme les ruptures,

1. Rapport n° 2013-057, *Le recours à l'expérimentation par les établissements autorisé par l'article L. 401-1 du Code de l'éducation*, IGEN-IGAENR, juillet 2013.

apparaissent significatives de la conduite des politiques éducatives, qui relèvent moins de l'action à court terme que du changement sur une longue durée.

■ *Des évolutions successives au sein du ministère de l'Éducation nationale*

La volonté de valoriser les pratiques pédagogiques « innovantes » et porteuses de réussite éducative est apparue en 1993, dans le contexte des 158 propositions du « contrat pour l'école », formalisé par le ministère de François Bayrou. Cette volonté s'est d'abord traduite par une réorganisation de l'administration centrale du ministère et par la création, en 1994, au sein d'une sous-direction de la direction des lycées et collèges, d'un bureau chargé de la valorisation des innovations pédagogiques. Dans le même temps, auprès de chaque recteur, était placé un délégué académique à l'innovation et, à partir de 1995, trois programmes nationaux d'innovation se sont succédé, traduisant des orientations ministérielles, mais laissant une grande latitude aux acteurs de terrain.

En 2006, dans le cadre d'une nouvelle organisation de l'administration centrale du ministère, le bureau de la valorisation des innovations fut supprimé au profit d'une mission placée directement auprès du sous-directeur des écoles, collèges, lycées généraux et technologiques. En juillet 2010 fut créé un département de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'expérimentation (DRDIE). L'objectif poursuivi, depuis 2010, est celui d'une globalisation de l'approche expérimentale et innovante au service des politiques éducatives, et il se voit conforté et amplifié par la création, en mars 2013, du Conseil national de l'innovation pour la réussite éducative (CNIRE), placé auprès du ministre de la Réussite éducative et chargé de :

- émettre un avis et des propositions sur les orientations de la politique éducative ;
- faire expertiser et évaluer les pratiques innovantes conduites en matière de réussite scolaire ;
- apporter son soutien aux pratiques innovantes les plus pertinentes ;
- organiser le débat sur l'innovation en matière éducative ;
- encourager l'esprit d'innovation en matière de réussite scolaire et de réussite éducative ;
- remettre chaque année au ministre chargé de la réussite éducative un rapport sur ses travaux.

■ *Questions de définition*

L'émergence d'un droit à l'expérimentation

La loi constitutionnelle du 29 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a modifié la Constitution et a expressément prévu « des dispositions à caractère expérimental¹ » ou, pour les collectivités

territoriales, des dérogations, «à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences¹». En confiant au recteur le pouvoir de valider une expérimentation, le cadre du projet d'établissement ou d'école devenait plus institutionnel et moins directement tributaire de la fragilité et de la discontinuité des équipes enseignantes.

Le champ de l'expérimentation est soigneusement circonscrit afin de ne pas remettre en cause le principe constitutionnel d'égalité de traitement entre les citoyens que traduit la norme réglementaire. Il s'agit d'un «aménagement» du service public limité à la fois dans le temps et à l'école ou à l'établissement dans le cadre de leur projet, postérieurement à une autorisation rectorale explicite.

La distinction entre expérimentation et innovation se situe dans l'organisation du système scolaire et dans l'ambition qui préside à la mise en œuvre des actions. L'encadrement de l'expérimentation constitue sa caractéristique principale, tant du point de vue juridique – par sa limitation explicite – que du point de vue méthodologique –, puisque l'efficacité de la démarche proposée impose une analyse et une évaluation scientifiques. Souvent, l'on opposera donc la liberté inhérente à l'innovation, qui peut être le fait d'un seul enseignant dans sa classe, et le cadrage institutionnel que suppose l'expérimentation, pleinement inscrite dans un ordre collectif. Ainsi, le DRDIE distinguera les expérimentations dérogatoires de type «article 34», les expérimentations «non article 34» et les innovations. En pratique, cependant, les distinctions n'ont pas toujours été aussi claires sur le terrain.

La situation en académie

Le DRDIE s'est livré à un bilan des activités conduites au cours de l'année 2011-2012 en matière d'innovation et d'expérimentation à partir des actions saisies dans la base Expérithèque par les académies. Sur 1 665 actions, environ la moitié est caractérisée comme simple «innovation», l'autre moitié étant classée comme relevant de l'«article 34». Si l'équilibre entre les deux catégories semble à peu près respecté dans le second degré, l'on note un déséquilibre plus net pour les actions relevant des écoles.

Les critères de classement en innovation ou en expérimentation évoluent effectivement au fil du temps. Dans l'académie de Poitiers, la mission a relevé des actions mises en place, il y a trois à quatre ans, qui toutes portaient sur la prise en charge d'élèves non lecteurs; ces actions bénéficiant d'un suivi académique, de formation des personnels, voire de l'appui d'universitaires, ont toutes été labellisées «expérimentations». Des actions du même ordre, mais sans ces dispositifs d'appui, sont désormais classées comme «innovations».

1. Article 72.

Le classement en « expérimentation » plutôt qu'en « innovation » pourrait aussi être compris comme une forme de « label qualité » qui met en avant l'originalité d'un projet. Enfin, les logiques de classement peuvent aussi s'appuyer sur des schémas préétablis, l'usage d'outils numériques par les élèves comme les tablettes étant plus souvent classé comme « expérimentation », quels qu'en soient la nature, le cadre d'utilisation, etc.

Selon les données d'Expérithèque, aucune action pédagogique innovante ou expérimentale n'aurait été conduite dans certaines académies, tandis que d'autres auraient fait le choix d'une politique de recensement large des actions. Faut-il y voir des effets de politiques académiques oscillant entre une volonté de reconnaissance et de motivation forte des équipes et l'affirmation du caractère plus « expérimental », donc cadré et limité, du dispositif ? En réalité, il s'agit plutôt d'un artefact lié aux choix académiques en matière d'expérimentation et d'innovation, les règles appliquées par les académies pour déclarer une expérimentation dans la base Expérithèque paraissant suffisamment floues pour expliquer de grandes différences entre elles. Si, en effet, telle académie ne déclare aucune action dans Expérithèque, ce n'est pas par manque d'engagement des équipes dans ce domaine, mais plutôt en raison de leur méconnaissance des opportunités institutionnelles qui s'offrent à elles. De même, le caractère jugé exemplaire des expérimentations et le strict « contrôle qualité » en amont de la déclaration dans la base nationale restreignent, de fait, le nombre des actions référencées.

La géographie de l'expérimentation

L'article 34 indique que l'échelle de l'expérimentation est l'école et l'établissement mais, de façon assez surprenante, ne fait aucune allusion à la notion de « réseau », alors que la mission a observé, dans ce cadre, des initiatives intéressantes. En effet, ni le bassin ni la circonscription n'apparaissent comme des espaces où développer des expérimentations et, de la même manière, l'éducation prioritaire n'est guère évoquée, non plus que l'école rurale.

Or, l'on peut constater, sur le terrain, quelques belles réussites de projets concertés, par exemple, celui lancé conjointement par un IEN et une IA-IPR de lettres de l'académie de Toulon, qui a remporté le prix du public des Journées de l'innovation en mars 2013. Cette expérimentation s'est traduite par la création d'un « conseil du socle » ayant pour objet d'analyser les freins que rencontre l'élève en difficulté tout au long de sa scolarité obligatoire.

Le législateur a souhaité, par ailleurs, affirmer la responsabilité de l'autorité académique, contrôleur du respect des domaines autorisés. Sur le terrain, l'on constate, de fait, que les expérimentations entreprises par les académies elles-mêmes sont rares, prises entre les actions du ministère (qu'elles déclinent en se posant en académies pilotes) et celles des établissements. Le plus souvent, les initiatives académiques recherchent un cadre d'opération ou une validation auprès de la DGESCO, ce qui permet d'obtenir plus de moyens et une meilleure visibilité. Il existe parmi les collectivités

une volonté de plus en plus marquée de collaborer étroitement avec les acteurs et les responsables de l'Éducation nationale pour définir ensemble des orientations, mener des expérimentations en matière d'usages et de contenus, échanger les résultats et observer les pratiques au service de la réussite scolaire et éducative des élèves.

Les projets d'expérimentations permettent à certaines académies de construire des réponses originales à des problématiques très spécifiques. Ainsi, l'académie de Grenoble offre un « parcours d'excellence sportive » (PES) concernant un ensemble de dix collèges. L'aménagement du calendrier scolaire, la rentrée anticipée des élèves, l'annualisation des enseignements, l'allègement de certains horaires, le suivi individualisé des élèves, l'usage de l'espace numérique de travail (ENT) pour compenser l'éloignement fréquent des élèves, la constitution d'une équipe éducative et pédagogique volontaire, la flexibilité des emplois du temps sont autant d'entrées du PES dans le cadre de l'article 34.

Les modes d'organisation

Parce que l'articulation entre les directives nationales et les politiques académiques mises en place s'opère difficilement, la mission constate un manque d'harmonie des modes d'organisation des expérimentations, une certaine dispersion et une perte d'efficacité.

■ *Le département de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'expérimentation*

Une organisation et des orientations « scientifiques »

Le département de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'expérimentation (DRDIE) s'inscrit dans le droit-fil de la dynamique de soutien à l'innovation pédagogique et à la créativité des équipes enseignantes lancée en 1995, mais en la conjuguant avec le développement de la démarche expérimentale au plus près des acteurs de terrain. S'adossant à la recherche en éducation, le département entend apporter sa contribution aux politiques scientifiquement fondées sur des démarches destinées à assurer une meilleure efficacité de l'école. Il met en œuvre et encourage deux types d'innovations : les innovations et expérimentations locales, les démarches nationales d'expérimentation.

Le DRDIE est placé auprès du directeur général de l'enseignement scolaire, ce qui lui confère une autorité et une légitimité particulières. Ses missions expriment ouvertement la volonté de donner à la recherche en éducation une place importante dans la conduite des projets. Il dispose de neuf équivalents temps plein (ETP) et s'appuie sur un réseau de trente conseillers académiques auprès des recteurs, les CARDIE qui, dans certaines académies, sont d'anciens conseillers chargés de la valorisation de l'innovation. Il a également développé différents outils de communication pour l'animation

du réseau : édition d'une « lettre de l'innovation »¹, création d'Expérithèque, création d'un réseau d'échange de savoirs professionnels en innovation, en recherche et en expérimentation (RESPIRE).

Le département a cherché à faire ressortir les expérimentations liées à des problématiques structurelles du système éducatif et a mis en place une notion d'« écosystème » pour rendre compte d'une volonté de modification circulaire conduisant à redéfinir les rôles en matière de gouvernance de l'établissement et de mode d'organisation. Au niveau académique puis national, l'émergence d'un tel « écosystème » permettrait de réguler les rapports entre l'établissement, l'académie et son projet. C'est ici que se situe le rôle idéalement confié aux CARDIE comme acteurs du « décloisonnement » et de la « transversalité ».

Les actions à pilotage national

Les principes mis en avant pour justifier au niveau ministériel la mise en place d'actions expérimentales à pilotage national découlent à la fois du constat des multiples freins à la mise en œuvre des politiques publiques et de la volonté de leur dépassement. L'expérimentation permet de tester des hypothèses, d'en observer les effets puis, si la preuve est apportée de leur intérêt, d'en étendre la mise en œuvre ou, à l'inverse, d'en abandonner l'idée.

Le programme « Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite »

Les ambitions et les caractéristiques du programme « Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (ECLAIR) le placent dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 34, notamment en ce qui concerne l'utilisation de la dotation horaire globalisé (DHG) et des organisations pédagogiques propres à l'établissement, la fonction de « préfet des études » incluse.

Cependant, la mission ne peut que rappeler les conclusions et préconisations du rapport conjoint des inspections générales de juillet 2012², qui pointait le fait que « l'innovation pédagogique [apparaissait] comme un point faible du programme », d'autant que la question de savoir ce que sont une innovation ou une expérimentation a laissé perplexes nombre de responsables et d'équipes. Or, la circulaire de juillet 2010 ne lève pas l'ambiguïté : en ne faisant référence qu'à l'article 34 de la loi du 23 avril 2005, elle semble assimiler l'innovation pédagogique à l'expérimentation, ce qui en restreint évidemment très fortement le champ.

1. La première en 2011 ; onze numéros parus et disponibles sur Eduscol.

2. Rapport n° 2012-076, *L'élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR (année scolaire 2011-2012)*, IGEN-IGAENR, juillet 2012.

L'expérimentation « Cours le matin, sport l'après-midi »

La circulaire de préparation de la rentrée 2011¹ recommandait de développer les expériences d'aménagement du temps scolaire et de dégager quotidiennement des plages de pratique sportive. Selon deux enquêtes de la DGESCO², l'expérimentation « Cours le matin, sport l'après-midi » a bien eu pour résultat de faire bénéficier, en moyenne, les élèves de six heures de pratiques sportives par semaine et de trois heures de pratiques artistiques et culturelles. Des effets positifs ont été relevés en matière de motivation et d'attitude des élèves, pour leur participation à l'association sportive, pour la qualité des relations entre eux et avec les adultes, pour l'augmentation des partenariats. Toutefois, concernant la réussite scolaire, les effets de l'expérimentation paraissent plus difficiles à mettre en évidence.

L'enseignement intégré de sciences et de technologie

Le cadre réglementaire de l'expérimentation de l'enseignement intégré de sciences et de technologie (EIST) est clairement affiché par la DGESCO comme étant celui de l'article 34. Il s'agit d'un dispositif ancien, expérimenté en classe de 6^e et de 5^e entre 2006 et 2010 à l'initiative de l'Académie des sciences et de l'Académie des technologies. En 2008, les élèves des classes de 6^e des 36 collèges impliqués dans l'expérimentation avaient fait l'objet d'un suivi de cohorte jusqu'en fin de 5^e (10 collèges) par la DEPP, dont les conclusions apparaissaient relativement contrastées, en dépit des discussions techniques suscitées.

L'EIST a, dès mai 2009, fait l'objet d'une note de l'inspection générale au ministre. L'initiative étant clairement nationale, elle avait eu pour effet de sous-estimer les particularités locales. Toutefois, la note relevait les effets positifs de l'expérimentation sur l'amélioration de la pratique pédagogique des enseignants – « enseignement plus concret, moins conceptuel » – et sur la mise en place de nouvelles modalités de pilotage à travers l'évolution des relations professeurs/corps d'inspection.

Sur le plan pédagogique, certaines bonnes pratiques sont apparues caractéristiques de l'expérimentation : le fait de rendre les élèves actifs, d'encourager une démarche de scénarisation, de travailler en équipes, d'obliger à progresser sur les méthodes d'évaluation interne (auto-évaluation). Mais la question de la stabilité des équipes devait aussi être clairement posée.

La principale question de fond est donc : « Y a-t-il une place pour le pilotage national des expérimentations alors que la loi leur fixe une dimension locale et largement autonome ? » L'analyse de l'expérimentation de l'EIST apparaît comme exemplaire des difficultés qui peuvent surgir de l'usage de dispositifs expérimentaux présentés comme préfigurant des évolutions

1. Circulaire n° 2010-038 du 16 mars 2010.

2. DGESCO B3-4 / B12 / DRDIE, *Expérimentation « cours le matin, sport l'après-midi », Résultats de l'enquête de fin d'année scolaire 2010-2011*; *Expérimentation « cours le matin, sport l'après-midi », Résultats de l'enquête de fin d'année scolaire 2011-2012*.

systémiques, celles-ci ne pouvant se produire qu'au terme d'un processus conduit dans la durée et rassemblant tous les acteurs impliqués. L'idée d'une généralisation des bonnes pratiques, rationnellement séduisante dans le cadre d'un pilotage centralisé, se révèle en réalité contre-productive dans le domaine des pratiques pédagogiques si elle est pensée mécaniquement et sans souci des contextes qu'elle modifie. Si la phase d'expérimentation peut donc être celle d'une idée nationale, il apparaît en revanche qu'à son terme, seule l'extension patiente et diversifiée, localement conduite et accompagnée par les équipes académiques dans les établissements, paraît produire de réels effets.

La nécessité d'une clarification des expérimentations nationales relevant de l'article 34

L'article 34 ne permet pas de distinguer les expérimentations « hors normes » des expérimentations ou innovations relevant de l'autonomie des acteurs. Il en résulte parfois, lorsque les unes et les autres se confondent, un sentiment de devoir exécuter rapidement des actions « venues d'en haut », pour lesquelles l'article 34 apparaît comme une formule commode en direction des équipes – mais, au fond, incomprise par elles. Ces difficultés méthodologiques révèlent :

- un manque de vue d'ensemble,
- que les projets à contenu pédagogique doivent susciter une forte et durable mobilisation de la puissance publique ;
- qu'une méthodologie mieux adaptée aux objectifs est souhaitable ;
- la nécessité d'une distinction entre les « expérimentations » (précédant d'éventuelles mises en œuvre étendues) et les « innovations » (qui supposent une adaptation des financements).

Ces difficultés ont été identifiées par des recteurs regrettant le manque de relais des expérimentations nationales, ressenties tantôt comme « parachutées », tantôt « sectorielles ». L'expérimentation nationale devrait être réservée à des enjeux de politique éducative et constituer un moyen d'évolution du système éducatif, dont il s'agit de tester le fonctionnement normal dans l'avenir. De ce point de vue, le tout récent Conseil national de l'innovation et de la réussite éducative (CNIRE) devra s'attacher à clarifier la nature des expérimentations à caractère national et à en redéfinir le cadre opérationnel global.

■ *Les modes d'organisation académiques*

Des politiques académiques variées

Les modes d'organisation académiques résultent davantage d'une histoire et de décisions rectorales que du texte de 2005. L'on peut y distinguer trois catégories :

- des académies où le couple innovation-expérimentation est l'élément d'une dynamique de pilotage ;
- des académies où cette dynamique a existé et a été interrompue ;

– des académies, enfin, où innovation et expérimentation restent marginales.

La création du DRDIE a eu des conséquences variées dans les académies, selon qu'elles avaient déjà un dispositif d'innovation fonctionnant avec une équipe performante, ou que celui-ci fonctionnait de manière marginale, sans lien visible avec la politique académique. Pour beaucoup, le DRDIE a été perçu comme le moyen d'une prise en main de l'innovation par le niveau central. Toutefois, les académies où existait une dynamique ancienne et bien implantée ont su profiter de cette impulsion nouvelle en intensifiant leur dispositif.

Les recteurs sont loin d'avoir tous fait de l'expérimentation et de l'innovation un levier de pilotage. Certains soupçonnent les chefs d'établissement de « détourner » le droit à dérogation pour justifier la mise en place de dispositifs peu orthodoxes, sans grand intérêt sinon celui d'accroître leurs marges de manœuvre, d'obtenir des financements ou des aides complémentaires, d'améliorer l'image de leur établissement ; ils reprochent aux autorités de niveau national le parachutage d'expérimentations trop sectorielles et ne correspondant pas à des enjeux majeurs de politique éducative. D'autres expriment, en revanche, de véritables attentes à l'égard des expérimentations qu'ils estiment pouvoir être des recherches pragmatiques de solutions, ou considèrent qu'elles doivent nouer un lien indispensable avec l'enseignement supérieur, surtout si elles peuvent être conduites dans le cadre des écoles supérieures du professorat et de l'éducation.

Le dispositif de l'article 34 semble osciller entre une logique d'outil de pilotage institutionnel (descendant) et une logique d'outil à la disposition des équipes de terrain. Le mode de repérage des projets expérimentaux ou innovants et leur accompagnement découlent en réalité de la stratégie académique mise en œuvre :

- soit l'innovation est un élément important de la politique académique et le dispositif est alors celui de l'appel à projets dont les axes principaux correspondent aux priorités du projet académique (orientation des élèves, maîtrise de la langue française, etc.). Intégré au pôle pédagogique, le CARDIE est un élément facilitateur de la cohérence recherchée entre le projet d'académie et les orientations de l'appel à projets ;
- soit elle ne fait pas l'objet de directives académiques, la posture des autorités étant de laisser « fleurir » des projets innovants sans systématiquement s'occuper des conditions de leur encadrement, de leur évaluation et de leur essaimage ; ou de répondre aux demandes qui arrivent d'en haut, à travers les expérimentations nationales. Il semble difficile, dans ce contexte, d'instaurer une « culture de l'innovation » au sein de l'académie et de conduire de véritables expérimentations en leur assurant une réelle continuité.

Un suivi et des évaluations inégalement réalisés

L'évaluation des expérimentations apparaît comme le point où la marge de progrès reste la plus importante. Il est surprenant, en effet, que l'évaluation des projets conduits sous la bannière de l'expérimentation, donc identifiés

par une autorité académique, soit pour l'essentiel menée « en interne » par le professeur expérimentateur ou par son établissement, sans que soient exposés les raisons de la sélection des projets ni leurs objectifs. De plus, les évaluations par des universitaires sont rares et celles par les inspecteurs ou les responsables rectoraux suivent des procédures variables.

Trois types de difficultés apparaissent donc ici :

- une difficulté qui relève de la méthode, étant recensée comme expérimentation des projets dont le protocole d'évaluation n'a pas été préalablement défini ;
- une difficulté qui relève du manque de moyens d'accompagnement mis en place, les équipes d'accompagnement étant souvent très réduites et se contentant de repérer les expériences innovantes en amont sans avoir les moyens ni le temps nécessaires pour assurer un suivi régulier ;
- la troisième difficulté tient à l'absence de regard extérieur « en surplomb » sur les expérimentations (équipe universitaire partenaire ou inspecteur pédagogique, notamment).

La conséquence est que certaines actions, au demeurant intéressantes, sont reconduites pendant plusieurs années sans faire l'objet d'un regard extérieur ni de modification ou de variation substantielles. Il devrait pourtant être possible d'organiser un suivi des expérimentations par un maillage au plus près du terrain, à condition de laisser s'entrecroiser, dans un esprit de complémentarité, les missions des uns et des autres. Un regard extérieur nécessaire au déploiement des innovations et des expérimentations peut être porté par des personnes mandatées spécifiquement par les responsables départementaux et académiques ou par les inspecteurs référents d'établissements ou de disciplines. Des équipes de professeurs formateurs ou de « conseillers en développement » peuvent également effectuer des visites régulières dans les établissements et aider les équipes à formaliser et à rédiger des bilans réguliers de leurs expérimentations et innovations.

Ainsi, d'une manière générale :

- le CARDIE, placé au sein du pôle pédagogique, s'appuie sur un professeur chargé de mission et, dans certains cas, il s'entoure de « conseillers en développement » et dispose de quelques moyens provenant du DRDIE. Parfois, il s'appuie aussi sur des formateurs bénéficiant d'HSA. Son positionnement et ses moyens étant variés, il a souvent du mal à se situer, en particulier par rapport aux DASEN chargés de valider les expérimentations ;
- dans de multiples circonstances, des projets engagés peuvent faire l'objet d'un examen par la mission d'appui académique (mission à l'évaluation aux innovations pédagogiques et aux projets d'établissements), mais sans que les corps d'inspection y participent, même dans sa dimension « évaluation ». Dans tel collège rural, par exemple, un projet portant sur l'usage des TICE à l'intérieur de tous les cours vise à « permettre de développer des situations et un contexte d'enseignement favorisant les apprentissages pour tous », la plus grande partie du cours se déroulant à partir d'un support numérique et supposant une maîtrise avancée des outils informatiques par les professeurs.

Bien qu'il mobilise des fonds européens importants, ce projet peine à se développer, l'accompagnement par l'université ayant été abandonné et les inspecteurs des disciplines enseignées en collège n'ayant pas été contactés ni informés ;

– l'articulation entre le niveau académique du CARDIE et le niveau départemental se fait difficilement, sous la responsabilité du DASEN. Or, cette fragilisation du niveau départemental paraît contradictoire, non seulement avec le contexte du renforcement de son rôle de pilotage, mais également avec son rôle de « catalyseur et de passeur » en matière d'animation pédagogique. Inversement, des initiatives d'expérimentations peuvent être prises dans les départements sans que le CARDIE en soit informé, ce qui obère la possibilité d'une analyse et d'un suivi extérieurs. La « nouvelle gouvernance », qui fait du DASEN un adjoint du recteur, est donc mal exploitée et ne permet souvent pas aux dispositifs d'innovation académiques d'être mieux partagés et rapprochés du niveau stratégique de la décision académique.

■ *Le pilotage au niveau des établissements*

Certains chefs d'établissement sont convaincus que l'expérimentation peut être un véritable levier de progrès, un principe de pilotage, en particulier en matière de gestion des ressources humaines. Ils soulignent, de manière assez convergente, qu'un certain nombre de conditions doivent être réunies pour qu'un processus d'innovation s'engage et s'inscrive dans la durée : un noyau de départ (et non un seul individu), une direction d'établissement facilitatrice (emploi du temps aménagé, horaires en barrettes, parfois quelques moyens...), une officialisation dans le cadre du projet d'établissement, un climat apaisé. Une fois le projet sur les rails, « l'effet d'entraînement » est rarement automatique et le chef d'établissement doit se mobiliser pour faire vivre le projet, en particulier pour convaincre de nouveaux enseignants d'y adhérer.

■ *La démarche d'expérimentation/innovation dans l'établissement*

De nombreux projets innovants ou expérimentaux s'inscrivent dans le projet d'établissement, dont ils enrichissent ou complètent la mise en œuvre des programmes nationaux et des orientations académiques. En retour, figurer dans le projet d'établissement offre une reconnaissance des démarches d'innovation et d'expérimentation par l'ensemble de la communauté pédagogique et par les partenaires des établissements.

Les initiatives innovantes ou expérimentales favorisent également de nouvelles interactions, démarches et méthodes de travail dans les établissements. Souvent transversales, elles impliquent des approches où chaque discipline et chaque enseignant contribuent par des moyens d'action spécifiques. Très impliquées, les équipes ont une vision systémique de l'établissement dans ses structures comme dans ses objectifs. Le conseil pédagogique

apparaît d'ailleurs comme le lieu privilégié de présentation, de discussion, voire d'évaluation de ces initiatives.

Le rôle du chef d'établissement est capital, qu'il s'agisse de l'organisation matérielle ou de la création d'un climat favorable à la prise d'initiative. Facilitateur ou régulateur, il est en effet indispensable au succès des projets expérimentaux ou innovants :

- comme facilitateurs, les chefs d'établissements dégagent des temps de concertation ou de formation au sein de l'établissement, leur connaissance des priorités académiques est un levier très efficace pour aider les équipes, notamment parce qu'elle permet de trouver des ressources au sein du réseau des établissements innovants ;
- comme régulateurs, ils évitent que des dysfonctionnements n'entraînent de vives réactions contre le dispositif ou que ce dernier n'apparaisse comme étant privilégié par rapport aux autres dynamiques de l'établissement.

Quand les personnels de direction font appel aux membres des corps d'inspection, ceux-ci apportent à la fois une vision et une expertise extérieures à l'établissement, éventuellement nourries de ce qu'ils connaissent d'autres expérimentations, permettant d'éviter des écueils ou apportant d'autres perspectives. Le travail des personnels de direction et des corps d'inspection est alors complémentaire à l'échelle de l'établissement comme à celle de l'académie.

Les constats nationaux du DRDIE montrent que l'ensemble des actions s'inscrivent dans le cadre général d'une meilleure réussite des élèves. La volonté de prendre en charge les élèves en difficulté, voire en décrochage scolaire, conduit en effet à privilégier la personnalisation ou l'individualisation des parcours. L'accompagnement personnalisé, qui implique une réflexion collective fondée sur le diagnostic de la situation des élèves et, plus globalement, sur l'analyse du contexte de l'établissement, engage souvent une mise en question des modes d'évaluation des élèves et des modes de travail des équipes.

La transdisciplinarité ou le décloisonnement entre les disciplines sont assez fréquents et infléchissent les dispositifs d'organisation du temps scolaire : mise en place de plages d'enseignement plus longues ou plus courtes, enseignement en petits groupes, co-interventions, etc. Des actions expérimentales peuvent également s'appliquer à la structure et aux contenus des enseignements, l'ouverture d'enseignements d'exploration en classe de seconde ayant, par exemple, favorisé cette dynamique. Enfin, la volonté d'impliquer les parents dans la scolarité de leur enfant, l'orientation avec une ouverture sur le milieu professionnel, des liens entre disciplines générales et enseignements professionnels ont en commun la volonté de lutter contre l'abandon en cours de formation et le décrochage.

■ *La spécificité du premier degré*

Selon le DRDIE, le nombre des actions déclarées dans Expérithèque et relevant du premier degré est relativement faible, ce qui reflète sans doute moins la réalité des actions conduites qu'une coupure institutionnelle dans l'animation pédagogique académique, qui dispose de peu de visibilité sur le premier degré. Les écoles, dans leur immense majorité, trouvent manifestement peu d'intérêt à s'inscrire dans le dispositif de l'article 34, peut-être du fait de la tradition d'expérimentation pédagogique du premier degré. En outre, les récentes décisions sur la gouvernance des académies ont eu peu d'incidence sur le premier degré; les DASEN sont restés maîtres du jeu et n'ont pas fait remonter la dynamique au niveau de la stratégie académique dont sont chargés les CARDIE. Si des IEN ont été désignés dans les départements pour y assumer des missions, ils animent des groupes de travail départementaux qui n'ont « pas aussi avancé que dans le second degré sur la détection des innovations ».

Les expérimentations, dans le premier degré, sont donc peu visibles. Dans la majorité des cas, elles sont « découvertes » par les IEN à l'occasion de leurs inspections, non du fait d'un repérage systématique. Les équipes ou les enseignants n'en font pas moins preuve d'innovation, dans leur classe ou dans leur école, notamment dans le domaine des outils de communication, et ils reçoivent un « appui » d'ailleurs apprécié pour ce qu'il donne plus de sens à leur démarche. Ces expériences innovantes franchissent cependant rarement le seuil de la circonscription, *a fortiori* du département, et elles ne sont par conséquent pas repérées par les CARDIE, qui ne peuvent en faire état, ni sur les bases académiques ni sur Expérithèque. Il en ressort que le premier degré ne dispose pas du même encadrement que le second degré où existent une équipe de direction et divers personnels ayant une mission d'information et de communication.

Dans le contexte nouveau des mesures relatives à la refondation de l'école primaire, les dispositions prévues par la circulaire du 18 décembre 2012 ne semblent pas avoir fait l'objet d'une réelle appropriation par les enseignants. Certaines académies ont donc engagé un travail de définition des conditions de mise en œuvre pédagogique des mesures possibles et des points notables ont été abordés en termes de priorités. Le dispositif « plus de maîtres que de classes », par exemple, réintègre, dans plusieurs académies, des éléments issus de l'innovation et de l'expérimentation dans la continuité école-collège ou en faveur de l'enseignement des sciences.

Les freins et les conditions de la réussite

Avec le DRDIE, la DGESCO se concentre sur la valorisation des actions locales, sur le lancement et l'appui à des actions expérimentales nationales. Le DRDIE vise en effet à insuffler une culture de l'innovation ou un esprit d'expérimentation dans les politiques éducatives. Il s'agit dès lors de conjuguer avec subtilité impulsion, directives et encouragement des

initiatives locales. Si l'initiative nationale est trop fortement prescriptive, le risque est grand d'aboutir localement à un engagement limité ; si elle est insuffisante, le terrain peut en déduire que cette problématique est peu importante et que le ministère se désintéresse du sujet. Dans ce contexte, les CARDIE sont les garants d'un bon équilibre, mais ils sont de ce fait perçus dans certaines académies comme les bras armés du dispositif national plutôt que comme les responsables académiques de l'innovation.

■ *Le positionnement du CARDIE*

Un cadrage national de la fonction de CARDIE encouragerait les recteurs à mieux asseoir cette fonction et à compenser la disparité de leurs engagements propres. De manière générale, les recteurs manifestent un réel souci de conduire une politique d'innovation-expérimentation dans leur académie. La force de l'action des CARDIE en dépend beaucoup, notamment lorsqu'ils cumulent cette responsabilité avec une autre (doyen des IA-IPR ou responsable du pôle pédagogique de l'académie, par exemple).

La synergie entre les corps d'inspection et les CARDIE est par ailleurs essentielle et facilitée, évidemment, lorsque ces derniers sont eux-mêmes inspecteurs. Néanmoins le poids croissant de cette fonction peut faire que leur tâche d'inspecteur en pâtit. Or, lorsque le CARDIE n'est pas inspecteur, sa légitimité est parfois mise en cause, les inspecteurs lui reprochant de « valider » des expérimentations hors de tout cadre réglementaire et déconnectées des priorités pédagogiques.

De manière assez générale, le CARDIE, qu'il possède ou non une lettre de mission, soumet au recteur une démarche d'ensemble pour approbation. Associer des inspecteurs, des chefs d'établissement, des conseillers pédagogiques sous-entend, de surcroît, qu'on les fédère au préalable dans une culture commune de l'innovation et de l'expérimentation.

L'implication des DASEN, en outre, est très variable et, de manière générale, ne paraît pas très importante. Certes, les DASEN s'accordent à reconnaître qu'une expérimentation fait évoluer les modes de pilotage, l'organisation des services et des enseignements, au niveau des établissements, mais aussi de l'académie. L'on observe ainsi un tableau composite de la situation en académie, mêlant des DASEN en retrait du champ innovation-expérimentation, d'autres très présents, d'autres enfin « entre les deux ».

■ *Le rayonnement, l'essaimage et l'efficacité des expériences*

Quoique ce ne soit pas le cas le plus fréquent, il arrive qu'il existe, autour du CARDIE, une équipe de « conseillers en développement » formés et compétents, capables d'accompagner les équipes, de les faire se rencontrer pour mutualiser leurs expériences et les reverser dans un dispositif de formation. Les conseillers en développement, parce qu'ils sont formés et qu'ils ont l'expérience de ce qui se fait ailleurs, peuvent aider les équipes à prendre de la distance, à formaliser leur travail, à le situer par rapport à d'autres projets

innovants. Cette présence apporte aux équipes une reconnaissance qui les valorise et qui crée une dynamique. Les expérimentations intéressantes sont, par exemple, mises en ligne sur le site académique, médiatisées à travers un petit journal, et des journées académiques de regroupement sont organisées autour de thématiques.

L'existence d'un protocole destiné à conduire les expérimentations pourrait offrir un cadre constructif et répondre au besoin des équipes d'avoir une appréciation et un appui extérieurs. Il leur permettrait de prendre du recul, de se situer, d'évaluer l'efficacité et l'intérêt de leur action et de la mettre en cohérence avec les objectifs fixés. Or, il est rare de voir mis en place un véritable protocole d'expérimentation. La démarche expérimentale, au sens scientifique du terme, n'est pas visible, sauf dans les cas, encore assez rares, où les expérimentations s'appuient sur un laboratoire de recherche universitaire. Il n'y a pas plus de plan de charge académique pour organiser l'observation et l'évaluation des expérimentations de manière collégiale. Il en ressort un sentiment de grande dispersion et beaucoup d'équipes semblent expérimenter « en rond » sans recevoir l'appui nécessaire à une mise en question constructive de leur travail.

Or, le lien avec la recherche universitaire pourrait se concevoir comme une manière de collaboration et d'apport d'outils méthodologiques et de réflexion, non pas seulement comme l'exécution d'une commande venue de l'extérieur. Un tel partenariat entre l'école et l'université est susceptible de bénéficier tant aux universitaires qu'aux professeurs impliqués dans les projets innovants.

En outre, en certains endroits, l'expérimentation commence à s'envisager comme la possibilité d'un nouveau mode de gouvernance susceptible de faire se rencontrer les dynamiques de terrain avec la volonté qu'exprime l'institution d'accompagner le changement de façon méthodique. La visite du lycée pilote innovant international a permis d'observer un style de management où professeurs et direction travaillent, dans les objectifs poursuivis – recherche de l'autonomie des élèves –, dans un esprit de solidarité et de coopération, une vision moderne de l'éducation du XXI^e siècle.

■ *Des liens insuffisants entre expérimentation et formation*

La mise en œuvre d'une expérimentation engendre de nouveaux modes de travail (en équipe, sur projet) et de nouveaux liens entre les acteurs, qui contribuent au développement de la compétence professionnelle de chacun et créent des dynamiques prometteuses. Effectivement, il n'y a pas, d'un côté, « ceux qui savent » et, de l'autre « ceux qui ont tout à apprendre ». Les formations mises en place sous le chapeau « innovation-expérimentation » sont, la plupart du temps, des journées de regroupement académique centrées sur des thématiques d'innovation liées aux priorités pédagogiques. Elles sont l'occasion, pour les équipes, de se connaître, de mutualiser et d'analyser leurs

pratiques, et pour les autorités académiques de fédérer les énergies autour des grandes orientations de la politique académique.

Toutefois, ces formations ne concernent généralement pas la formation initiale et sont peu présentes dans la formation continue. La création des ESPE devrait permettre de remédier à ce manque en instaurant plus de continuité entre expérimentations des équipes de terrain et formation théorique.

Par ailleurs, les productions et les ressources issues des expérimentations ne nourrissent pas suffisamment les formations académiques. Les enseignants engagés dans les actions d'expérimentation sont insuffisamment accompagnés par des chercheurs susceptibles d'alimenter en ressources, d'aider aux régulations et de contribuer à la prise de distance nécessaire à l'écriture et à la production d'outils. S'ajoutent à cela un cloisonnement des structures – innovation et formation – ainsi que de trop rares rencontres entre enseignants innovants, ou entre équipes innovantes et équipes « ordinaires », alors qu'elles pourraient constituer des points forts de la dynamique académique, jetant plus de lumière sur ce qui s'y fait. C'est pourquoi l'impulsion politique est nécessaire pour encourager les initiatives ou combler les insuffisances d'appui dont elles souffrent.

■ *L'évaluation*

L'évaluation se conçoit comme un processus d'amélioration du système d'innovation-expérimentation, plutôt que comme une forme de contrôle de conformité ou de résultat. Or, les lieux où les équipes se sont le mieux approprié les processus d'innovation-expérimentation sont ceux où les acteurs ont pu être partie prenante de l'évaluation, en définissant eux-mêmes leurs objectifs et leurs critères et en adaptant leur projet en cours de réalisation. À cet égard, la confiance des autorités académiques dans les équipes apparaît comme une condition de réussite. Les critères d'une évaluation efficace sont donc :

- une évaluation qui débute en amont, dans le diagnostic effectué par l'équipe elle-même et l'explicitation de ses objectifs ;
- l'amélioration du climat de travail, le développement de l'esprit d'équipe, les relations entre les professeurs et les élèves, leur motivation, etc. ;
- la continuité du processus, propre à motiver et à encourager les équipes et propice à leur autonomie.

Conclusion

La conception du service public prévalant encore aujourd'hui postule une égale mise en œuvre des actions sur tout le territoire et s'oppose, souvent de manière caricaturale, à celle d'une créativité locale aléatoire et non organisée. La tension entre cadrage national et innovation locale est ainsi forcée et rend difficile un ajustement entre un projet politique global et des initiatives localement innovantes.

Un juste équilibre paraît donc s'imposer afin d'encourager les équipes sans peser sur les processus dynamiques qui se mettent en place. La mission des inspections générales a rencontré des équipes très engagées, parfois militantes, mais également des responsables sceptiques, pour ne pas dire méfiants à l'égard des projets expérimentaux. Parfois présente dans le discours des autorités académiques, l'innovation est instrumentalisée plus qu'elle n'est soutenue et accompagnée et la créativité des équipes, dans un premier temps encouragée ou sollicitée, se heurte à des organisations – programmes et horaires – qui leur font objectivement obstacle.

Dans son ensemble, l'école française n'est pas préparée à une évolution sur les questions des frontières disciplinaires, des limites de la classe, des grilles horaires et des habitudes de travail. Or, c'est bien sur ces frontières et ces structures que portent la majorité des innovations. Le problème est à la fois culturel et structurel, l'innovation bousculant le système et inquiétant des enseignants saturés d'injonctions paradoxales. Il en résulte une forme d'immobilisme alors même qu'il s'agit d'appuyer la réussite scolaire sur l'invention pédagogique et éducative, indissociable d'une véritable conduite du changement.

Si l'article 34 a permis d'inciter le ministère, les académies et les établissements à s'affranchir de la norme en vigueur pour expérimenter des solutions pédagogiques nouvelles, il n'a pas eu le succès escompté dans sa mise en œuvre sur le terrain, car l'émergence d'un « droit » nouveau s'est traduite de manière inégale sur le terrain, selon des lectures tantôt administratives, tantôt « psychologiques ». Une clarification de ses objectifs se révèle donc, aujourd'hui, nécessaire.

Préconisations

Une clarification des concepts et du cadre d'une véritable « culture de l'innovation » conçue comme levier de rénovation du système éducatif.

Une interprétation plus souple de l'article 34 permettant aux équipes à s'engager dans des initiatives.

L'expérimentation et l'innovation doivent être au service du pilotage et de l'animation pédagogique aux niveaux national, académique, établissement et école.

Sur le plan du pilotage et de l'accompagnement, une mise en synergie et une meilleure complémentarité entre les responsables départementaux et académiques, et avec les partenaires.

Une meilleure définition de la place et des missions des CARDIE auprès des recteurs.

La mise en place, auprès des CARDIE, d'équipes dotées des outils et des moyens nécessaires à l'accompagnement et à la formation des enseignants sur le terrain.

Assurer la continuité et la stabilité des expérimentations.

Les expériences innovantes et les expérimentations doivent servir de ferment à la formation des enseignants et des cadres.

Les critères d'évaluation des expérimentations doivent être définis en impliquant directement les équipes de terrain dans la conception et dans l'analyse des objectifs et des indicateurs.

Les académies doivent adosser les expériences à une coopération avec la recherche universitaire.

Les actions innovantes et les expérimentations devraient être mieux valorisées pour entraîner les initiatives et assurer l'essaimage des pratiques.

Vecteur d'innovation important, le développement du numérique doit mieux s'articuler avec les processus d'expérimentation et d'innovation existants et s'appuyer sur des dynamiques et des usages mis en place par les équipes de terrain.

Les voies de l'égalité

Des dispositifs à améliorer

L'école s'efforce non pas simplement d'incorporer des générations successives d'élèves, mais aussi de créer les conditions à la fois souples et rigoureuses de leur inclusion. Depuis plusieurs années, l'institution scolaire a ainsi mis en place un certain nombre de dispositifs supposés rendre inclusion et succès plus aisés et plus sûrs.

Qu'il s'agisse de l'assouplissement de la carte scolaire ou de l'évolution des internats d'excellence, l'institution scolaire s'est montrée soucieuse de donner la priorité à l'élève et non pas au « système ». Les inspections générales ont eu à évaluer de tels dispositifs afin d'en questionner la pertinence et d'en améliorer, le cas échéant, la mise en œuvre ou le fonctionnement.

Les conséquences des mesures d'assouplissement de la carte scolaire

Dans une lettre adressée le 4 juin 2007 aux chefs d'établissement, le ministre de l'Éducation nationale, Xavier Darcos, a pris la décision d'assouplir l'obligation faite aux familles, dans l'enseignement public, d'inscrire leurs enfants dans le collège et le lycée du secteur dont relève leur lieu d'habitation, en mettant en place un régime officiel de dérogations. Cinq ans après l'entrée en vigueur de cette mesure, les inspections générales ont eu pour mission d'en évaluer les effets¹. En raison du caractère particulièrement sensible de ce niveau d'enseignement, elles ont spécifiquement examiné la sectorisation des collèges et les dérogations à cette sectorisation.

L'assouplissement de la carte scolaire

■ *Une liberté nouvelle pour les familles*

Le décret n° 80-11 du 3 janvier 1980 et la loi du 13 août 2004 (art. L. 213-1 du code de l'éducation) donnent au conseil général la compétence d'arrêter la sectorisation des collèges et au DASEN la possibilité d'inscrire des élèves

1. Rapport n° 2013-037, *Conséquences des mesures d'assouplissement de la carte scolaire après 2007*, IGEN-IGAENR, juin 2013.

en dehors des secteurs ainsi fixés, en arrêtant un ordre de priorités, si les demandes de dérogation sont excédentaires. La note adressée par Xavier Darcos, ministre de l'Éducation nationale, le 4 juin 2007, aux principaux des collèges et aux proviseurs des lycées, dont le contenu a été repris dans toutes les circulaires de rentrée à partir de 2008, demande aux autorités académiques d'utiliser la compétence qui est la leur pour « satisfaire [...] le plus grand nombre possible de demandes de dérogation, dans la limite des capacités d'accueil des établissements ». Les objectifs affichés par le ministre étaient de « donner une nouvelle liberté aux familles », celle du « libre choix de l'établissement scolaire », ainsi que « de favoriser l'égalité des chances et d'améliorer sensiblement la diversité sociale dans les collèges et les lycées ».

Le droit des dérogations doit être « transparent » et, pour cela, le ministre a diffusé un « ordre de priorité » s'imposant aux DASEN, dans le cas où il ne serait « pas possible de satisfaire toutes les demandes » :

- les élèves souffrant d'un handicap ;
- les élèves requérant une prise en charge médicale ;
- les boursiers au mérite ;
- les boursiers sociaux ;
- les élèves suivant un parcours scolaire particulier ;
- les fratries ;
- les élèves domiciliés à proximité de l'établissement souhaité.

En agissant de la sorte, le ministre n'a pas ignoré le droit des conseils généraux à fixer la sectorisation des collèges, mais il a décidé de l'instauration d'une norme nationale dont la mise en œuvre incombe aux autorités déconcentrées de l'État.

■ *Une demande limitée*

Pour mesurer les effets de l'assouplissement de la carte scolaire à l'entrée en sixième au niveau national, la mission s'est appuyée essentiellement sur les données des enquêtes « assouplissement de la carte scolaire » menées auprès des DASEN par la DGESCO depuis la rentrée 2008.

Quoique le nombre des demandes ne fût pas connu avec précision avant 2008, on l'a estimé entre 6 et 8 % en 2006 et 2007, ce taux se maintenant autour de 11 % dans les années qui ont suivi. Il est vrai, des variations importantes peuvent exister d'un département à l'autre et, notamment, entre Paris (25 % de demandes) et la province.

L'étude des motifs des demandes de dérogation permet de mieux cerner la demande sociale. La DGESCO les ayant repris dans l'ordre de la circulaire de 2008, il apparaît que les deux premiers d'entre eux, identifiés comme prioritaires (handicap, charge médicale), sont inférieurs à 5 % des demandes. Le fait le plus significatif est que les demandes non répertoriées dans les critères officiels (critère « Autres motifs ») représentent plus de 30 % au niveau national.

Années	Effectifs scolarisés en 6 ^e à la rentrée	Demandes							
		Total demandes	Élèves souffrant d'un handicap	Élèves bénéficiant d'une prise en charge médicale	Élèves boursiers sociaux	Élèves souhaitant suivre un parcours particulier	Fratries	Élèves domiciliés en limite de secteur	Autres motifs
2008	623 974	61 746	566	DA	4 649	DA		DA	DA
2009	639 640	67 660	714	785	5 336	7 706	10 273	16 136	28 510
2010	625 759	67 775	988	771	5 015	8 505	11 375	16 495	24 626
2011	610 884	68 498	1 111	822	4 364	10 163	12 234	16 595	23 209
2012	637 608	69 269	1 672	645	3 451	12 337	12 686	15 532	22 946

DA : données absentes.

Source : enquête assouplissement de la carte scolaire, DGESCO ; champs : France.

■ Les critères de choix des familles

En général, l'institution a correctement informé les familles de la modification de la règle, mais celles-ci l'ont diversement comprise. Dans l'agglomération strasbourgeoise, par exemple, les familles ont pensé que c'était la sectorisation même des collèges qui disparaissait ; à l'inverse, dans certaines zones rurales, la question a pu paraître sans objet, certains collèges s'imposant comme des « institutions » incontournables ou la contrainte des transports scolaires ne permettant pas de choisir.

Dans le choix d'un collège, la préoccupation commune des parents est la recherche d'un bénéfice pour leurs enfants, mais l'idée de ce bénéfice est variable. Un grand nombre de familles privilégient la commodité de l'emplacement du collège : en zone rurale, par exemple, l'on préfère le collège proche du lieu de travail de l'un des parents, la famille assurant les trajets afin d'éviter à l'enfant un départ trop matinal ou un retour trop tardif.

L'environnement social auquel tel collège est supposé donner ou non accès constitue une autre motivation forte. Dans des zones rurales, les familles considèrent que fréquenter le collège d'une bourgade plus importante, voire du chef-lieu de département, permet d'accéder à un milieu plus favorable aux études. Il peut s'agir aussi de l'attrait pour le centre d'une agglomération, qui profite, par exemple, au collège Georges Clémenceau sur la dalle de la zone urbaine sensible (ZUS) de Mantes-la-Jolie. Parfois, l'assouplissement de la carte scolaire conduit des familles modestes, souvent d'origine immigrée, à vouloir échapper socialement à un collège qui ne présente aucune mixité sociale ni culturelle. Toutefois, il s'agit d'ordinaire, pour des familles économiquement favorisées ou au contraire défavorisées, de rechercher un « entre soi » ou de veiller à le préserver.

Le dernier type de motivation concerne l'école même. Les familles évoquent divers éléments de confort liés à la continuité entre l'amont et l'aval : suivre ses camarades de l'école primaire, ses frères et sœurs, pas seulement pour des raisons de commodité, mais aussi parce qu'il s'agit d'une voie tracée qui rassure, privilégier le collège auquel est associé un lycée qui promet cette continuité. Parmi les éléments de confort évoqués, les inspecteurs généraux ont souvent été étonnés de constater la vision très positive qui accompagne la petite taille d'un établissement. La sécurité dans et aux abords de l'établissement est également un facteur important des motivations positives ou négatives. Par exemple, à Mantes-la-Jolie, les demandes de dérogation d'un collège de la ville touchent proportionnellement plus les filles que les garçons, ce qui témoigne d'une peur pour la sécurité de ces dernières.

En revanche, les familles attachent peu d'importance au cadre du bâti de l'établissement, à l'offre de formation ou encore aux résultats au diplôme national du brevet (DNB). Certains types de collèges, comme ceux accueillant des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) ou ceux associés d'une manière ou d'une autre à l'éducation prioritaire sont souvent évités. De la même façon, les familles les plus favorisées rejettent parfois les collèges qui s'efforcent de constituer des classes hétérogènes.

Le choix des familles est, dans tous les cas, déterminé par des informations, souvent fragiles, qu'elles peuvent recueillir sur les établissements de leurs territoires. De fait, les données venant de l'éducation nationale et susceptibles de les aider dans leur choix d'un établissement sont difficiles à trouver. La presse régionale, avec ses avantages et ses défauts, semble généralement apporter plus d'informations sur les établissements scolaires, notamment à travers le prisme de faits divers.

Cette absence de données objectives a pour conséquence le règne des rumeurs et des représentations. Souvent, les motifs fournis pour appuyer une demande de dérogation cachent, de l'aveu même des parents, des motivations plus difficiles à formuler, soit parce qu'elles sont « politiquement peu correctes » soit parce qu'elles sont le fruit d'inquiétudes aux fondements incertains. Il existe, évidemment, des cas où l'on peut trouver des motifs objectifs au délaissement d'un collège, mais, le plus souvent, l'on constate un écart entre ce que colporte la rumeur et ce qu'on peut savoir des résultats, du climat ou de la réalité du dynamisme de l'établissement.

L'institution s'est peu préoccupée de la façon dont de tels choix peuvent se former, laissant ainsi libre cours au jeu social. Les chefs d'établissement et les professeurs sont, trop souvent, incapables de tenir aux familles un discours informé, tant sur l'état réel des établissements alentour, que sur les bienfaits de la mixité sociale.

Un fonctionnement demeuré traditionnel

■ *Des conseils généraux diversement engagés*

Une enquête conduite dans quinze départements a révélé une situation très contrastée sur la mise en œuvre et sur la maîtrise, par les conseils généraux, de leur compétence de sectorisation. Ainsi, parmi eux, trois conseils généraux n'ont pris aucune délibération concernant la sectorisation des collèges de leur département depuis 2004. L'un d'eux a même découvert sa compétence à l'occasion de la mission des inspections générales. Cette situation concerne des départements ruraux qui n'ont pas de contraintes de place dans les collèges et n'ont jamais été confrontés aux réclamations des parents : la sectorisation est restée celle définie par l'État avant 2004¹, bien qu'elle semble, dans certains cas, inadaptée aux évolutions démographiques et sociales actuelles ou à venir.

À l'inverse, d'autres conseils généraux se sont emparés de cette compétence en créant des services dédiés (« bureau des collèges », « observatoire de la vie collégienne », par exemple) et dotés, parfois, d'outils d'analyse performants. Les modifications de secteur intervenues depuis 2004 ont principalement concerné des zones à forte croissance démographique. Les conseils généraux ont été soucieux de ne pas remettre en cause la situation existant avant l'assouplissement de la carte scolaire, afin d'en limiter l'incidence en termes de construction d'établissements ou de transports scolaires et de ne pas provoquer de réactions négatives.

Certains ont organisé l'information à destination des parents soit en mettant en ligne des cartes des secteurs, soit en créant des applications dédiées (comme l'application « mon collège » en Gironde et dans le Finistère), qui permettent aux parents de connaître leur collège de secteur en inscrivant directement l'adresse de leur logement.

Les échanges entre les DASEN et les conseils généraux ne sont pas toujours faciles : les premiers disposant de données qu'ils communiquent souvent avec parcimonie aux seconds. L'assouplissement de la carte scolaire a contribué à dégrader la nature de leurs relations. Beaucoup de départements n'ont pas accès au nombre des dérogations acceptées dans tel ou tel collège, ce qui pose, parfois, des problèmes pour les transports scolaires relevant de la responsabilité des conseils généraux.

En l'absence de recomposition des rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales, les interactions entre les conseils généraux et les DASEN doivent nécessairement se renforcer afin que, dans un contexte économique plus que contraint, ils unissent leurs moyens d'action et assurent la réussite de tous les élèves.

1. Dans l'un des départements visités, c'est la note de la DASEN concernant l'admission en 6^e qui rappelle chaque année l'état de la sectorisation en l'absence de toute communication du conseil général sur le sujet.

■ *La gestion de la procédure de dérogation par les DASEN*

Depuis 2008, l'on peut décrire une procédure type de dérogation comme suit :

- les services du DASEN envoient une note de service à l'ensemble des directeurs d'école publique et un courrier d'information aux parents ;
- les directeurs informent les familles, recueillent les demandes de dérogation et les vœux des parents ou les saisissent sur les applications informatiques, avant de renvoyer les pièces justificatives fournies par les familles pour étayer leurs demandes (avril-mai) ;
- les demandes, après traitement par les services, sont examinées par une commission départementale qui soumet au DASEN ses propositions d'accord ou de refus (mai-début juin) ;
- les résultats des demandes sont communiqués aux parents vers le 15 juin ;
- le cas échéant, les recours sont examinés par les services début juillet ou dans la dernière quinzaine d'août, pour que les parents aient connaissance de l'affectation de leur enfant avant la rentrée scolaire.

Les critères de dérogation suivent quasiment toujours l'ordre de la circulaire du 4 avril 2008, alors même que cet ordre de priorité n'y est qu'indicatif, sauf pour le critère « handicap ». Un critère « Autres motifs » a été systématiquement ajouté, un département le dénommant plus clairement « Pour convenance personnelle ». Parfois, les départements affectent des coefficients à ces différents critères afin de faciliter l'analyse des demandes.

L'attribution des dérogations se fait en tenant compte des capacités d'accueil des établissements fixées par les services des moyens des DASEN, après enquête prévisionnelle auprès des principaux. Dans beaucoup de départements, quel que soit le mode d'attribution des moyens, le calcul des effectifs prévisionnels se fait en tenant compte des dérogations accordées à la rentrée précédente, ce qui favorise le maintien d'un flux de dérogations, année après année, dans les établissements qui en reçoivent beaucoup.

Les DASEN veillent au nombre de divisions par établissement, quitte à accepter plus d'élèves par classe dans les collèges les plus demandés, et la commission départementale fait en sorte que toutes les demandes de même nature d'une école aient la même réponse. La procédure est lourde, demandant beaucoup de travail aux services concernés et aux directeurs d'école.

Dans une majorité des cas, les raisons du refus de dérogation ne sont pas précisées aux familles, non plus que les modalités possibles de recours. Les appels sont peu nombreux et les commissions d'appel répondent souvent positivement, car des places se libèrent généralement dans les établissements demandés entre le début et la fin de la procédure.

En dehors de cette procédure officielle, il existe des dérogations « sauvages ». Difficiles à quantifier, elles sont très variables d'un département à l'autre. Le Gard, par exemple, les évaluait, en 2012, à 10 % des dérogations « légales ». Une pratique assez répandue consiste à tirer profit de l'existence de plusieurs adresses pour ne retenir que celle qui permet d'obtenir

l'établissement qu'on souhaite, quand il ne s'agit pas de fournir, purement et simplement, une fausse adresse, par des moyens divers, pouvant aller jusqu'à s'approprier une boîte aux lettres disponible.

Au niveau national, le taux de satisfaction des demandes de dérogation a baissé, passant de 80 % en 2008 à 65,7 % en 2011, avant de remonter un peu en 2012 à 69,5 %. Au niveau départemental, l'on constate que ce taux est plus élevé dans les départements ruraux, qui n'ont pas de problème de capacité d'accueil dans leurs collèges. La situation est plus contrastée dans les départements à forte composante urbaine ou avec une pression démographique importante : les DASEN y sont, de fait, plus attentifs à ne pas modifier brusquement la démographie des établissements.

Les DASEN gèrent attentivement les flux de dérogations en évitant à la fois de remplir au-delà des limites du raisonnable les collèges les plus demandés et, à l'inverse, de « vider » les collèges les plus évités et de provoquer des déséquilibres de classes, de personnels ou de vie interne des établissements.

■ *Des critères discontinus de sectorisation*

L'enseignement primaire et le lycée ont leur propre sectorisation qui relève, pour le premier, de la compétence du maire et, pour le second, de l'académie. Dans les deux cas, l'affectation des élèves relève de la même autorité que celle qui est chargée de la sectorisation. La disparité de compétences entre les différents degrés de l'enseignement public peut ne créer aucune difficulté, mais, parfois, des écueils surgissent quand les différentes autorités n'ont pas conscience de la solidarité de fait des décisions qu'elles prennent au sujet de mêmes élèves. Il arrive, ainsi, que des maires prennent l'initiative de modifier la carte du premier degré sans que les conseils généraux ni les principaux des collèges n'aient été consultés ni informés.

Un des cas les plus difficiles, sans doute, est celui des municipalités dans lesquelles les maires n'ont pas créé de secteurs dans le premier degré. L'on voit, alors, se constituer, dès le primaire, des écoles extrêmement caractérisées socialement, personne ne veillant à l'équilibre des populations qui, ailleurs, est une caractéristique importante du premier degré. Les élèves demandent, ensuite, à aller dans le collège où va la majorité de leurs camarades. L'absence de référence à toute carte, dans le premier degré, a pour conséquence d'installer dans les esprits l'idée qu'il en va de même pour le collège.

Dans la perspective du socle commun, qui renforce la continuité des apprentissages et de leur validation, il n'est pas envisageable que chacune des autorités compétentes pour la carte scolaire et susceptibles d'y déroger prenne des décisions sans se préoccuper d'une forme de continuité avec celles des autres. Les dispositions de la loi, qui font de la liaison école/collège une liaison institutionnelle chargée explicitement de la mise en œuvre du socle commun, rendent nécessaire la recherche d'une plus grande cohérence.

Une politique nationale aux résultats limités

■ *Une inscription majoritaire dans les collèges de secteur*

Si l'on se réfère aux chiffres nationaux, le taux des familles qui se sont engagées dans le processus de dérogation est toujours resté inférieur à 12 %. Une grande majorité des familles a donc choisi le collège de secteur. Pour la plupart des parents, il s'agit bien d'un choix réel et réfléchi. Pour eux, l'école publique est encore garante d'une éducation de qualité pour leurs enfants. Dans les collèges évités, ils rendent d'ailleurs souvent hommage à la qualité et à l'investissement des équipes. Malgré tout, certaines familles restent dans les collèges de leur secteur par manque de choix, par ignorance du système de dérogation ou par indifférence. Les familles indifférentes au choix sont parfois celles qui sont peu investies dans le parcours scolaire de leurs enfants, mais elles représentent une faible minorité des familles d'enfants entrant en sixième. La méconnaissance du système de dérogation pose en revanche le problème du niveau d'information dont disposent les familles. Enfin, pour des raisons économiques, certains parents, pourtant désireux de choisir un autre établissement public (ou un établissement privé), ne peuvent prendre en charge les coûts supplémentaires du transport ou de la restauration.

■ *L'échec des motifs prioritaires de dérogation*

L'assouplissement de la carte scolaire avait pour objectif de « favoriser l'égalité des chances et d'améliorer sensiblement la diversité sociale dans les collèges et les lycées », en visant prioritairement les élèves handicapés, ceux relevant d'une prise en charge médicale et les élèves boursiers. Or, les demandes nationales sur ces trois motifs sont plus faibles que sur les autres, car elles concernent des populations numériquement réduites. S'agissant de l'analyse des taux de satisfaction, ceux des motifs « handicap » et « prise en charge médicale » sont très élevés, les rares refus des médecins-conseils des DASEN étant la conséquence soit de l'irrecevabilité des motifs au titre du handicap, soit de l'inadaptation du collège à l'accueil spécifique. Pour le cas des boursiers sociaux, les proportions des demandes atteignent un chiffre national un peu supérieur à 7 %, chiffre dissimulant de grandes variations locales, puisqu'on peut aller d'un taux de demandes de 4,5 % en Haute-Vienne à plus de 30 % dans le Gard, ce qui traduit les différences de composition sociale de ces départements. Cependant, si l'on rapporte le chiffre des demandes à la population totale des boursiers, il apparaît que seuls 4 % d'entre eux adressent une demande de dérogation, contre 11 % de demandes pour l'ensemble de la population.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce décalage. Les familles de boursiers sont souvent celles qui sont le moins informées ou le moins capables de s'approprier l'acte administratif qu'est une demande de dérogation. Elles sont aussi souvent moins mobiles que les autres. En outre, les chances d'éligibilité à une bourse sont difficiles à estimer par anticipation. Certaines demandes

ont, en conséquence, été formulées en mettant en avant d'autres motifs, comme le rapprochement de fratrie.

Les chiffres de satisfaction du motif « boursier » n'ont pas cessé de baisser, au niveau national, depuis 2008. Ce type de demande de dérogation ne semble donc pas prioritaire, alors même qu'il représente l'un des principaux moyens d'atteindre un meilleur équilibre social dans les établissements.

■ *La concurrence des établissements*

L'assouplissement de la carte scolaire a eu ce premier effet de renforcer les situations acquises. Les établissements les plus évités, composés de catégories sociales défavorisées et très défavorisées, voient partir ou tenter de partir un nombre toujours plus grand de leurs élèves, tandis que les établissements attractifs, dont la composition sociale est plus aléatoire, mais toujours plus favorisée que celle des établissements évités, continuent à attirer toujours plus d'élèves. Il en résulte des effets sur le nombre d'élèves par classe, certains collèges pouvant perdre potentiellement l'équivalent d'une ou deux divisions par niveau, d'autres étant amenés à inscrire jusqu'à trente élèves.

Dans bien des cas, l'assouplissement a également aggravé la concurrence entre certains établissements. Dans les zones urbaines se caractérisant par une faible représentation des classes moyennes et une forte polarisation aux extrêmes, qui s'explique par le coût des logements, les dérogations favorisent un phénomène d'évitement par les classes très favorisées, qui débouche sur la non-mixité des établissements.

La perception de la concurrence avec le privé, souvent exagérée, peut exacerber la concurrence entre les établissements publics. Dans une ville des Yvelines, la captation des classes moyennes ou supérieures, peu nombreuses et attirées par le privé, est un enjeu pour les collèges. De peur que des dérogations entrantes venues d'un collège d'un quartier défavorisé ne fassent fuir les élèves de milieux plus favorisés, le principal a demandé à la DASEN de les contenir. Cela a pour conséquence le renforcement de l'homogénéité sociale des deux collèges, celui qui est évité comme celui qui est attractif, au détriment du premier.

Les effets pervers de l'assouplissement sont parfois moins immédiatement perceptibles. Le jeu des dérogations peut entraîner des « effets domino » sur des établissements qui, en première analyse, parce qu'ils reçoivent autant d'élèves qu'ils en perdent, ne semblent pas affectés par les flux de dérogations. Par exemple, dans l'agglomération de Nîmes, comme des élèves issus de collèges évités, « des quartiers », sont accueillis dans des collèges du centre, traditionnellement considérés comme de bons collèges par la population locale, les populations plutôt favorisées de ces collèges demandent des dérogations pour fuir ces établissements au profit de l'établissement public le plus coté.

Les flux dérogatoires ont des effets sur la vie pédagogique des établissements ou sur l'efficacité du parcours des élèves. L'on citera, notamment, l'effet de démoralisation des équipes dans certains collèges évités, alors

même que leur travail assure des réussites objectives pour les élèves. Ces équipes expriment un double sentiment, d'abandon par les pouvoirs publics et d'impuissance devant l'évitement de leurs collègues, sans compter l'image négative que cela leur renvoie.

■ *Une aggravation du positionnement de certains établissements de l'éducation prioritaire*

Les collèges « réseaux ambition réussite » (RAR), mis en place en 2006, juste avant l'assouplissement, rassemblent environ 4 % des élèves de collège au niveau national et ont été presque totalement intégrés, à la rentrée 2011, dans le programme ECLAIR.

Pour les collèges RAR examinés par la mission des inspections générales, l'on constate que :

- le taux de demandes de dérogation dépasse 30 % de la population entrant en classe de sixième ;
- les dérogations sortantes sont majoritaires ;
- les taux de satisfaction sont nettement plus importants, en proportion, pour les dérogations entrantes.

La perte d'élèves finit par poser de réels problèmes d'organisation pédagogique interne à ces établissements. Un collège des Yvelines, par exemple, a fait le choix de regrouper les élèves issus des CSP moyennes ou favorisées dans une seule classe par niveau, faute de quoi il s'exposait à des demandes de dérogation. Les parents d'élèves rencontrés ont confirmé l'importance déterminante de cette mesure dans leur choix de ne pas demander de dérogation. L'on peut, du reste, être dubitatif sur l'intérêt pédagogique qu'il y aurait à répartir ces élèves à raison d'un ou deux par classe, tant l'isolement ainsi provoqué pourrait être préjudiciable à leur intégration sociale et à leur engagement scolaire. Cela montre aussi les limites d'un certain volontarisme dans la constitution de classes hétérogènes, nombre de collèges n'offrant plus l'équilibre social minimal pour que ce type de pratique soit efficace.

■ *Le recours à l'enseignement privé*

Il n'y a pas d'effet direct de l'assouplissement sur la proportion d'élèves rentrant en sixième dans l'enseignement privé. En revanche, si l'on analyse l'évolution des CSP des familles inscrivant leurs enfants dans le privé sous contrat à l'entrée en sixième, on constate une croissance de la part des CSP très favorisées et favorisées, simultanément à une baisse de celle des CSP très défavorisées. L'assouplissement semble ici avoir renforcé les différences sociales entre les collèges publics et les collèges privés, ces derniers accueillant davantage d'élèves favorisés qu'avant.

Cependant, la situation est plus contrastée au niveau local, car, dans les territoires étudiés par les inspections générales, l'on trouve des situations où les écoles privées recrutent un nombre croissant d'élèves issus de CSP défavorisées. Certains parents reconnaissent faire des inscriptions de

précaution dans les établissements privés, dans l'attente d'une dérogation dans un collège public attractif. L'on voit ainsi que la perméabilité des parcours public-privé devient une règle pour beaucoup de familles, même si c'est à l'entrée en sixième que se détermine, pour beaucoup d'entre elles, le passage dans le privé. En outre, l'assouplissement de la carte scolaire a pu créer une inquiétude dans certaines familles et favoriser chez elles un recours un peu plus fréquent à l'enseignement privé, dont elles peuvent assumer les coûts supplémentaires.

L'assouplissement entraîne, en tout état de cause, des réactions vives dans les collèges publics soumis à cette concurrence, qui, souvent, en surestiment l'ampleur sur leur secteur. En outre, ils n'en analysent pas toujours objectivement les raisons et s'arrêtent au fait, rarement mesuré, que certains élèves du privé reviennent dans leurs établissements, car « le privé se débarasse de ses mauvais éléments » (*sic*).

Préconisations

Le rapport propose un ensemble de préconisations s'appuyant sur la définition préalable d'un équilibre social à l'école. De l'avis de la mission, l'équilibre social des établissements scolaires et des écoles pourrait se définir comme une répartition des groupes sociaux ou culturels, au sein de ces établissements, proportionnée, non pas à celle de la population française ni à celle des secteurs existants, mais à celle du territoire dans lequel ils s'inscrivent. Une « ressemblance » entre, d'une part, l'école, le collège et le lycée et, d'autre part, la ville où ils sont implantés, une ressemblance, également, entre ces structures d'enseignement et l'agglomération où elles sont situées paraîtrait une référence acceptable. L'équilibre social induit contribuerait aux objectifs d'éducation, d'efficacité et d'équité recherchés par le système éducatif.

Fonder l'objectif national de mixité sociale sur la recherche locale d'un équilibre social à l'école :

- définir une politique d'équilibre social pour les établissements scolaires ;
- répartir les tâches entre le niveau national (définition des principes) et le niveau académique (recherche des modalités de mise en œuvre et évaluation de leur réussite).

Institutionnaliser une collaboration entre autorités académiques et conseils généraux :

- susciter et encourager les conventionnements ;
- garantir la cohérence des sectorisations école/collège.

Permettre aux établissements d'échapper à certaines fatalités :

- créer au plan national une obligation de procédure d'auto-évaluation des établissements ;
- institutionnaliser les liaisons entre les niveaux d'enseignement (écoles / collèges, collèges/lycées) pour lutter contre l'angoisse des familles ;
- aider les établissements à développer une politique de communication sur leur action ;
- soutenir l'établissement dans son action pour atteindre l'équilibre social.

Internats d'excellence et réussite éducative

La mission confiée aux inspections générales¹ sur l'intégration des internats d'excellence dans une politique renouvelée des internats au service de la réussite éducative des élèves répondait au projet de substituer au dispositif des internats d'excellence, réservé à un petit nombre et considéré comme coûteux, celui de l'excellence scolaire et éducative dans tous les internats². Les inspections générales ont dû procéder à la revue de programmation des investissements en cours pour mettre en évidence les opérations prévues qu'il serait souhaitable d'arrêter et pour proposer des possibilités de redéploiement des sommes rendues disponibles au profit d'une nouvelle politique d'internat scolaire. Elles devaient ensuite identifier les mesures d'accompagnement des élèves mises en place dans les internats d'excellence et analyser leur incidence sur la réussite des élèves afin, éventuellement, de les pérenniser et de les élargir. Enfin, la mission devait proposer toutes les mesures susceptibles de contribuer à une politique d'internat scolaire unique, avec des objectifs pédagogiques et sociaux clairement établis, selon un modèle financièrement réaliste associant les parties prenantes de l'éducation prioritaire et de la politique de la ville.

La situation des internats d'excellence au printemps 2013

■ *Le développement du dispositif*

Les internats d'excellence ont été créés dans le cadre du plan « Espoir banlieues » en 2008. La première circulaire interministérielle du ministre de l'Éducation nationale et du secrétaire d'État à la politique de la ville, en date du 23 mai 2008, prévoyait la création de 4 000 places en cinq ans. Les élèves visés étaient les collégiens et les lycéens des établissements de l'éducation prioritaire et des territoires de la politique de la ville. Ils relevaient de trois types :

- élèves appliqués et souffrant dans leur environnement de situations difficiles compromettant leurs chances de réussite ;
- élèves avec des difficultés à exprimer leur potentiel et ayant besoin d'un soutien pédagogique et éducatif ;
- élèves ayant besoin d'une aide très renforcée.

Une seconde circulaire interministérielle du ministère de l'Éducation nationale et du secrétariat d'État à la Politique de la ville du 28 mai 2009 a apporté des ajustements :

1. Inspection générale de l'administration (ministère de l'Intérieur), inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, inspection générale de l'Éducation nationale.

2. Rapport n° 2013-049, *Modalités d'intégration des internats d'excellence dans une politique renouvelée des internats au service de la réussite éducative*, IGEN-IGAENR, juin 2013.

- transformation à échéance au 31 décembre 2009 des internats de réussite éducative créés par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 en internats d'excellence ;
- recours systématique à la labellisation des places dans les internats existants. Par souci de mixité sociale, il était demandé que le nombre d'internes d'excellence relevant de la dynamique « Espoir banlieues » ne dépasse pas 20 par établissement.

La mise en place du programme d'investissements d'avenir (PIA) a conduit à un changement d'échelle du projet. La circulaire interministérielle du 8 juillet 2010 prévoyait de mettre en service 20 000 places en 2020, échéance fixée par la convention du 20 octobre 2010 entre l'État et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), opérateur du programme. La cible s'était élargie : des élèves, mais aussi des étudiants, plutôt d'origine modeste, notamment, mais pas nécessairement, issus des quartiers de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire. Ils devaient être motivés, « sans problème de comportement particulier » et ne pas disposer d'un contexte favorable à leurs études.

La circulaire distinguait trois possibilités de créer des places d'internat d'excellence :

- la création de nouveaux établissements, comme l'internat d'excellence de Sourdon, ouvert à la rentrée 2009, dans lesquels tous les élèves étaient internes d'excellence ;
- la labellisation d'une partie des places des internats existants ;
- la revitalisation d'internats éprouvant des difficultés à recruter.

Au 26 avril 2013, 106 internats d'excellence de plein exercice étaient réalisés ou programmés dont 10 outre-mer d'après l'ANRU. Cette liste ne recensait pas les huit internats d'excellence de plein exercice qui avaient ouvert leurs portes sans avoir jamais bénéficié d'un investissement du PIA. Le nombre total de places d'excellence réalisées ou projetées dans le tableau de suivi de l'ANRU s'élevait à 17 930, 11 722 places dans le cadre d'internats d'excellence de plein exercice (65 %) et 6 208 places labellisées dans des internats classiques (35 %). Cela équivalait à 90 % de l'objectif initial de 20 000 places.

Ce nombre a cependant été surévalué. Les travaux financés par l'ANRU sont de trois natures différentes : les réhabilitations, les constructions ou les extensions et les changements d'affectation des bâtiments publics. L'ANRU qualifie toutes les places résultant de ces différents travaux de « création » et, au printemps 2013, affichait 11 722 places « créées » dans son tableau de suivi. Or, seuls les constructions ou les extensions et les changements d'affectation sont susceptibles de créer des places d'internat *ex nihilo*. La véritable création de lits a sans aucun doute été inférieure à 11 722, même si la mission n'a pas pu la quantifier, faute de données.

En outre, le nombre de places d'internes d'excellence proposées dans les internats d'excellence de plein exercice ne correspondait pas toujours aux

chiffres affichés dans le tableau de suivi de l'ANRU. Ainsi, le lycée d'Amberieu-en-Bugey n'accueillait que 34 internes d'excellence pour 158 places affichées et le lycée du Parc à Lyon 30 internes d'excellence pour 194 places affichées au moment de la mission. Interrogée sur ce point, l'ANRU a indiqué que le nombre de places d'internes d'excellence affiché correspondait à celui qui avait été envisagé avec les promoteurs du projet lors de l'élaboration des conventions et qu'elle n'avait aucune autorité pour surveiller le respect des engagements initiaux en termes de places. Cet argument révèle la fragilité des engagements inscrits dans les conventions.

■ *Une politique efficace*

L'équilibre entre les différents publics a été difficile à trouver. Il fallait faire toute leur place aux jeunes gens issus des quartiers de la politique de la ville, mais ne pas reconstituer des ghettos dans les internats d'excellence de plein exercice. Il fallait aussi offrir des places aux élèves d'origine modeste habitant d'autres quartiers que ceux de la politique de la ville. Enfin, dans les internats classiques proposant des places labellisées, il convenait d'assurer l'intégration des élèves venus, parfois, de quartiers beaucoup plus défavorisés que la majorité des autres internes.

Le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2013 relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir rappelait que l'objectif était d'atteindre 50 % d'internes d'excellence issus d'un quartier de la politique de la ville, et indiquait que ce taux était de 31 % en 2012. Le secrétariat général du comité interministériel des villes faisait état, à la rentrée 2012, d'un taux plus élevé : 30 % en internat d'excellence de plein exercice et 45 % en internat d'excellence avec places labellisées, soit 39 % pour l'ensemble des places.

Les données enregistrées par la DGESCO indiquent, pour leur part, que, dans les internats d'excellence de plein exercice, à la rentrée 2012, 64 % des internes relevaient des professions et des catégories socioprofessionnelles (PCS) défavorisées : c'était plus qu'en éducation prioritaire (57 % à l'entrée en sixième). Les boursiers représentaient 53 % des internes contre 46 % en éducation prioritaire et 26 % en moyenne nationale. Un tel suivi n'existe pas pour les internes sur places labellisées.

■ *Des catégories officielles fluctuantes*

Les internats d'excellence de plein exercice, c'est-à-dire les établissements conçus exclusivement pour des internes d'excellence, ne correspondent pas à un modèle unique. Trois d'entre eux sont des établissements intégrés, proposant aux seuls internes d'excellence enseignement et hébergement sur le même lieu. Il s'agit de Montpellier et de Sourdun, qui sont des établissements publics nationaux, et de Douai. D'autres hébergent exclusivement des internes d'excellence, mais ne dispensent pas d'enseignement. Dans de nombreux cas, des établissements ont été classés internats d'excellence de

plein exercice alors que se côtoient dans les mêmes bâtiments des internes d'excellence, parfois très minoritaires, et d'autres internes.

Les 679 internats dont des places ont été labellisées présentent aussi une très grande diversité. Le groupe des internes d'excellence varie de quelques unités à plusieurs centaines. Dans quelques cas, ce groupe peut même dépasser, et de loin, la taille de certains internats d'excellence de plein exercice : ainsi, dans l'académie de La Réunion, deux internats d'excellence à places labellisées indiquent 230 et 95 internes d'excellence.

Cette diversité se retrouve dans les modalités de recrutement, lesquelles ne font pas toujours l'objet d'un appel à candidatures. Les inspecteurs généraux ont souvent relevé, lors de leurs visites, que les internes d'excellence sur places labellisées sont désignés comme tels après leur inscription dans l'établissement, lorsque ce dernier constate qu'ils perçoivent une bourse ou qu'ils viennent de quartiers de la politique de la ville, ce qui leur permet de bénéficier d'une aide de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

Cette diversité témoigne sans doute de la multiplicité des formes que doit prendre l'internat si l'on veut que ce dispositif réponde le plus efficacement possible à ses objectifs, aux réalités locales et aux attentes des familles et des élèves.

L'enveloppe d'investissement : un difficile redéploiement

Tel qu'il était proposé dans le plan « Espoir banlieues » de 2008, le dispositif des internats d'excellence ne nécessitait aucun investissement particulier, car il reposait exclusivement sur la labellisation de places existantes et était réservé à un public restreint. Cependant, l'offre s'est rapidement enrichie d'internats d'excellence de plein exercice et, dès la rentrée 2009, le ministère de l'Éducation nationale a ouvert l'internat d'excellence de plein exercice de Sourdun en finançant sur son budget la totalité des travaux. En 2010, dans le cadre du PIA, une ligne budgétaire dotée de 500 millions d'euros a été réservée au programme « Internat d'excellence et égalité des chances », qui était structuré en deux actions distinctes : « Internats d'excellence » et « Culture scientifique ». La convention entre l'ANRU et l'État du 30 avril 2012 a consacré 400 millions d'euros au financement des internats d'excellence, contre 100 millions à celui de la culture scientifique.

Le Parlement a confié la mise en œuvre de l'action « Internats d'excellence » à l'ANRU qui avait développé, depuis sa création en 2004, un savoir-faire reconnu dans le domaine de la construction, même si ce dernier ne s'étendait pas aux constructions scolaires. La convention ANRU-État du 20 octobre 2010 stipulait que les internats d'excellence étaient, par vocation, un programme partenarial entre l'État, l'ANRU et les collectivités territoriales. L'ANRU s'est appuyée sur son expérience de rénovateur urbain pour rechercher la coopération des collectivités territoriales. L'élaboration de schémas directeurs régionaux de l'hébergement scolaire dans le cadre de

conventions-cadres régionales a été le moyen de réintroduire les collectivités locales dans des projets relevant d'un domaine de compétences qui leur avait été dévolu par les premières lois de décentralisation.

La programmation des internats d'excellence de plein exercice montrait au mois d'avril 2013 un investissement global de 625 111 789 euros dont 387 559 581 euros financés par le PIA et le reste, soit 237 552 208 euros, par les collectivités territoriales. La participation du PIA était donc de 62 % et celle des collectivités de 38 % de l'investissement total. Si l'on exclut les 48 millions d'euros engagés directement par le ministère de l'Éducation nationale dans la phase initiale et remboursés par l'ANRU, le taux de financement des collectivités locales s'élevait à 42 % des investissements.

Deux internats d'excellence vont probablement rester à la charge exclusive de l'État, ceux de Sourdun et de Montpellier, qui présentent la spécificité d'être à la fois des lieux de scolarisation et d'hébergement pour tous les élèves de l'établissement. Les collectivités locales, pour des raisons financières et politiques, ne sont pas désireuses d'assurer la gestion de ces deux établissements.

L'ANRU affichait un coût moyen de 34 864 euros par place d'internat d'excellence, dont 21 332 euros du PIA. Toutefois, comme la labellisation des places se fait à coût nul, l'ANRU présentait aussi un calcul qui ne prenait en compte que les places créées et rénovées. Dans ce cas, le coût moyen s'élevait à 53 328 euros par place, dont 33 063 euros du PIA. Or, la part du PIA dans une place d'internat d'excellence « créée » était nécessairement supérieure à 33 063 euros puisque le nombre de 11 722 places « créées » était surévalué. Le coût global de la place était lui aussi nécessairement supérieur à 53 328 euros, puisque le tableau de suivi comptabilisait les places de trois investissements entièrement financés par les collectivités locales, dont le montant n'était pas précisé. Par ailleurs, ce coût moyen masquait de grandes disparités. Ainsi, la participation du PIA pour une place en internat d'excellence allait de 100 600 euros à Douai dans le Nord-Pas-de-Calais, à 1 923 euros à Mondoubleau dans le Centre. La dispersion de la subvention du PIA était donc de 1 à 53 euros par place. Enfin, un coût moyen n'a d'intérêt que par rapport à un coût de référence. Or, personne n'a établi un coût de référence pour une place d'internat créée ou rénovée.

Au 21 mars 2013, non seulement les crédits du PIA étaient entièrement engagés, mais des déficits étaient prévisibles. Ils ne pouvaient être comblés que par des abandons d'investissements ou des sous-réalisations. À la demande du ministre de l'Éducation nationale, les recteurs ont fait un état des lieux au 30 avril 2013 de tous les projets d'internat d'excellence qui n'avaient pas fait l'objet d'avancées depuis un an et dont l'abandon pouvait être envisagé. Au total, une somme comprise entre 12 et 20 millions d'euros semblait pouvoir être récupérée sur les subventions du PIA.

Il apparaissait donc, au moment où la mission s'est déroulée, que les crédits récupérables sur le programme « Internats d'excellence et égalité des

chances » seraient d'un montant vraisemblablement assez modeste et que leur redéploiement au profit d'une action différente nécessiterait une procédure contraignante. En tout état de cause, il semblait peu probable que les fonds récupérés pussent être mobilisés « au profit d'une politique d'internat scolaire revisitée » portant essentiellement sur le fonctionnement des internats scolaires, dont les coûts n'eussent pu en aucun cas être financés par le PIA.

Les mesures d'accompagnement des internats d'excellence

■ *Des moyens supplémentaires*

Les internes d'excellence ont pu bénéficier de cinq types d'aide : un encadrement humain plus important ; des crédits du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), jusqu'à la rentrée 2013 ; des financements de l'ACSE ; des bourses et des fonds sociaux ; enfin, des aides des collectivités territoriales.

S'agissant des dotations en personnels supplémentaires, c'est tantôt le ministère de l'Éducation nationale qui les attribue directement, tantôt l'échelon académique. Dans certains cas, l'établissement dégage lui-même quelques moyens d'enseignement ou d'éducation sur sa marge d'autonomie. L'administration centrale, sur le hors titre 2 du programme 230, a affecté 101 ETP d'assistants d'éducation (AED) en 2012 à certains internats d'excellence, sans que, de l'aveu du bureau de la DGESCO chargé de ces derniers, la répartition n'obéît à aucune règle. Les deux établissements publics nationaux (EPN), Sourdu et Montpellier, représentent des cas à part. Ils bénéficient tous deux de moyens en personnels considérables. Dans les deux cas, les moyens en enseignement sont cependant de l'ordre de grandeur de ceux d'un lycée professionnel avec un rapport heures/élèves¹ de 2,08 à Montpellier et de 2,2 à Sourdu.

Le FEJ a été créé par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Il sélectionne des projets concernant la jeunesse, les soutient et les évalue. Il a attribué des subventions aux internats d'excellence de plein exercice jusqu'à la rentrée 2013. Au travers des financements de la fondation Total, la subvention s'élevait à 8 040 000 euros. Les internats en ont cependant bénéficié de manière très inégale, selon leur taille et leurs projets.

L'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) a été créée à la suite de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Dans le cadre de son programme « Accès à l'excellence », elle développe trois actions : les internats d'excellence, les cordées de la réussite et les classes préparatoires intégrées. Les crédits correspondants font partie du programme « 147 politiques de la ville ». Elle intervient dans les internats d'excellence de plein exercice sur projet, mais, dans les internats à place labellisées, elle attribue

1. Indicateur rapportant le nombre d'heures de la dotation d'enseignement au nombre d'élèves.

une dotation forfaitaire pour chaque élève occupant une place labellisée et venant des quartiers de la politique de la ville. En outre, elle peut aussi subventionner, à hauteur de 35 000 euros, la rémunération des coordonnateurs dans les établissements proposant au moins douze places labellisées.

Les internats d'excellence de plein exercice comptaient, en 2013, 53 % de boursiers. La participation annuelle demandée aux familles pour l'internat varie selon les établissements, mais elle est, dans l'ensemble, proche de 1 500 euros et n'est pas entièrement couverte par les bourses, dont les montants maximaux sont de 350,01 € au collège et 437,40 euros plus 247,38 euros de prime à l'internat au lycée (chiffres de 2011-2012). Les boursiers ont, par ailleurs, droit à une prime à la rentrée dans chaque classe de lycée et, pour ceux obtenant la mention « bien » ou « très bien » au DNB, à une prime au mérite de 800 euros. Dans la grande majorité des cas, les régions, comme les départements, font bénéficier les internes des internats de plein exercice des avantages de droit commun pour la restauration et les transports. Néanmoins, d'autres prestations peuvent s'ajouter : la région Lorraine verse, pour chaque interne d'excellence, une subvention permettant de porter à 1 500 euros le montant attribué à chacun, déduction faite de l'aide éventuelle de l'ACSE.

Parfois, l'apport des moyens nationaux joue un rôle très faible du fait d'un engagement important d'une collectivité territoriale. C'est le cas pour les cinq internats de plein exercice en collège des Hauts-de-Seine, dont le conseil général a décidé et assumé la construction et continue par divers apports de faciliter le fonctionnement quotidien.

Le nouveau contexte créé par la tension sur les finances publiques s'est déjà traduit par la diminution de l'intervention de l'ACSE, par la suppression de celle du FEJ et par la réduction des fonds sociaux. Les moyens en personnel devront aussi être mieux utilisés. Le partenariat avec les collectivités territoriales, elles aussi confrontées à des difficultés budgétaires, est un levier d'autant plus important pour optimiser l'intervention publique.

■ *Typologie de l'accompagnement scolaire et éducatif dans les internats d'excellence*

Le label « Internat d'excellence » recouvre des réalités pédagogiques et éducatives très diverses. S'il évoque, dans les internats de plein exercice, un projet pédagogique et éducatif adapté aux besoins des élèves scolarisés, la situation est tout autre s'agissant de places labellisées. La taille du groupe des internes d'excellence est un facteur essentiel de la valeur ajoutée de ces dernières. La labellisation d'un nombre significatif de places (de l'ordre de la douzaine) a eu, dans certains établissements, un effet d'impulsion. Les projets d'internat ont alors été repensés, voire écrits. Il paraît cependant difficile de concevoir un projet pour les seuls internes d'excellence qui ne s'adresserait pas aussi aux autres internes. Aussi, la plupart des établissements visités proposaient-ils à tous les internes l'ensemble des activités mises en

place, mais en se montrant attentifs à la présence des internes d'excellence, davantage sollicités, et dont ils finançaient souvent la participation.

Par-delà la diversité des situations rencontrées, les projets d'internats d'excellence présentent des similitudes :

- une écoute et une présence adultes renforcées par, selon les cas, la création d'une fonction spécifique, une surdotation en personnel de direction, en conseillers principaux d'éducation ou en assistants d'éducation, l'attribution d'heures, voire de postes de professeurs, l'engagement bénévole de membres des équipes ou encore le renforcement des temps de présence des professionnels de la santé scolaire ;
- un mélange de sevrage et de (sur) sollicitation : l'internat correspond toujours à une rupture, particulièrement marquée dans les internats d'excellence. Les loisirs habituels d'une partie des internes régressent par interdiction ou contingentement ou par l'importance des temps d'études ou suroccupation. Le recours aux sociolectes est combattu, tandis que des contraintes chrono-spatiales leur sont imposées. L'obligation, ou tout au moins, l'offre d'activités nombreuses traduit la ferme volonté de faire réussir les internes. Elle s'inscrit dans une tradition : celle de conformer l'élève à un idéal et de privilégier le modèle scolaire sur les « antimodèles » ;
- un soutien scolaire important, qui passe par des formes différentes : renforcement disciplinaire assuré par des enseignants, forte importance des études surveillées, encadrées ou dirigées, tutorat, groupes de soutien, devoirs sur table, etc. La place décisive que tiennent les AED dans la majeure partie des internats soulève des questions sur leur recrutement, leur engagement et leur formation ;
- une volonté d'ouverture et de diversification des activités proposées : ample offre sportive, ateliers de tous ordres, partenariats avec des institutions artistiques. Cette offre ne semble cependant pas répondre à une demande prioritaire des internes et de leurs familles, alors qu'elle a été souvent mise en avant par les médias et par une partie des acteurs concernés. En revanche, les ressources informatives des CDI sont sous-utilisées, et la réflexion sur le sujet encore balbutiante ;
- un travail sur la confiance, l'estime de soi et l'ambition scolaire qui repose sur l'engagement et la formation des personnels d'enseignement et d'éducation à une meilleure orientation des élèves.

Mise en perspective : l'internat, d'hier à aujourd'hui

■ *L'internat : un choix moins fréquent*

L'internat a fortement décliné au cours du dernier demi-siècle. En 1970, 11 % des élèves du secondaire public et 19 % de ceux du secondaire privé étaient internes. En 1994, les chiffres étaient de 4 et de 7 %. Ils se sont depuis stabilisés. La baisse de la proportion des internes est due au développement du réseau des collèges et lycées, qui a rapproché lieux de scolarisation et d'habitation, à la densification des services de transport scolaire, à l'exode

rural, à l'émergence des préadolescents et des adolescents en tant que groupe autonome au sein de la société, à une conception des relations familiales ne voyant pas favorablement la séparation des enfants et des parents avant la fin des études secondaires et, sans doute aussi, à une représentation de l'internat comme sanction.

Toutefois, depuis une quinzaine d'années, l'internat est davantage vu par des spécialistes du système éducatif, par des parents d'élèves et par une partie de l'opinion publique, comme une solution pertinente pour assurer l'encadrement éducatif et pédagogique de certains élèves.

Avant même la création des internats de réussite éducative, le ministère de l'Éducation nationale avait voulu relancer l'internat scolaire public. La circulaire du 31 juillet 2000 proposait une scolarité « en résidence » à des collégiens dont le domicile était proche de leur établissement. L'encadrement éducatif et pédagogique devait associer des maîtres d'internat-surveillants d'externat, des aides-éducateurs et des heures supplémentaires d'enseignement pour assurer accompagnement scolaire et loisirs.

Vint ensuite la circulaire du 24 avril 2002 qui posait plusieurs principes restant d'actualité, mais qui n'ont pas toujours pu se traduire dans les faits. Il en va ainsi de la prise en compte de l'internat dans le projet d'établissement. Il était proposé également que l'internat pratiquât la règle dite des « trois tiers » en accueillant un tiers d'élèves attirés par le projet ou l'offre de formation de l'établissement, un tiers d'élèves du secteur et un tiers d'élèves cherchant de meilleures conditions de réussite scolaire. La circulaire évoquait la possibilité d'un engagement mutuel entre le chef d'établissement, l'équipe éducative, l'élève et sa famille, formalisé dans un document explicitant les objectifs scolaires, le règlement intérieur, le partage des responsabilités et la participation des familles à la vie de l'établissement.

Par ailleurs, ces circulaires comportaient des dispositions organisationnelles concernant surtout les services académiques et leur rappelant l'importance des partenariats à nouer avec les collectivités territoriales. En 2013, il apparaissait cependant que, sauf exception, l'internat public n'était toujours pas une composante du projet académique ni du projet d'établissement. Aujourd'hui, comme hier, l'internat est souvent d'abord perçu comme une prestation d'hébergement et de restauration.

■ *État des lieux à la rentrée 2012*

Les internes représentaient 4,4 % de la population scolaire du second degré public et privé, soit 253 446 élèves en 2012-2013, avec des variations importantes d'une académie à l'autre. Il est possible de constituer trois groupes d'académies :

– celles où la proportion d'internes est faible, inférieure à 4 % : Aix-Marseille, Corse, Créteil, Guadeloupe, Guyane, Lille, Lyon, Martinique, Nice, Paris, La Réunion, Rouen, Strasbourg, Versailles ;

- celles qui se situent entre 4 et 5,5 % : Amiens, Grenoble, Montpellier, Nancy-Metz;
- celles où la part des internes est supérieure à 5,5 % : Besançon, Bordeaux, Caen, Clermont, Dijon, Limoges, Nantes, Orléans-Tours, Poitiers, Reims, Rennes, Toulouse.

Il serait audacieux d'en déduire une typologie. Pourtant, il semble clair que :

- les académies où l'internat est faible sont, pour l'essentiel, les académies ultramarines et les académies très urbanisées où se concentrent les moyens de la politique de la ville;
- les académies où l'internat est fort se distinguent par le fait que l'habitat y est généralement moins dense que dans le reste du pays.

Les internes représentaient 1 % des collégiens contre 8,9 % des lycéens (13,4 % des lycéens de la voie professionnelle pour 6,9 % des lycéens des voies générale et technologique) et 10 % des élèves en formation postbaccalauréat du lycée. Dans ce dernier cas, seuls 3,5 % des élèves de sections de techniciens supérieurs (STS) étaient internes contre 29,4 % des étudiants de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Ces écarts s'expliquent en grande partie par la densité du réseau scolaire à ces différents niveaux, les formations générales étant mieux implantées que les formations plus spécialisées de la voie professionnelle. Le faible pourcentage d'internes en STS s'explique sans doute par des choix de spécialité qui privilégient souvent l'offre existant à proximité du domicile. Pour les CPGE, outre l'éloignement géographique, il est probable que l'intérêt pédagogique de l'internat (travail en groupe, émulation) est une raison supplémentaire d'y recourir.

Alors que l'importance de lutter précocement contre la difficulté scolaire et contre le décrochage est sans cesse soulignée, il est frappant de constater la faible part de l'internat en collège public. Les départements portent rarement leurs efforts de financement sur l'offre d'hébergement. À cet égard, les internats d'excellence ont constitué un progrès. Les internats de plein exercice ont accueilli un nombre sans cesse plus important de collégiens : 12 fois plus en 2012-2013 qu'en 2007-2008.

Enfin, les chiffres de l'année scolaire 2012-2013 montraient que les professions et PCS des parents des internes étaient très légèrement plus favorisées, public et privé confondus, que celles de l'ensemble des élèves du second degré. Sur ce point également, les internats d'excellence ont amorcé un rééquilibrage. Alors que la composition sociale des internes dans leur globalité n'a pas connu de modification, la part des PCS défavorisées et des classes moyennes a progressé très fortement dans les internats d'excellence de plein exercice depuis leur création. Cela témoigne de l'intérêt potentiel d'une politique volontariste en la matière. En revanche, la population des internes scolarisés dans des établissements offrant des places labellisées n'a connu aucune évolution significative ces dernières années. Cela s'explique sans doute par le faible nombre de places labellisées dans la plupart des

internats et par un mode de recrutement qui s'effectue souvent une fois les élèves affectés dans l'établissement.

Conclusion

Une politique renouvelée de l'internat, fondée sur l'ambition de proposer un encadrement éducatif et pédagogique de qualité partout et pour tous, appelle des objectifs clairs et un fort volontarisme en faveur des élèves qui y seront prioritairement accueillis. L'internat apparaît comme une réponse possible pour ceux qui n'ont pas chez eux les conditions propices à leurs études. Il convient d'en réserver la priorité aux élèves de condition modeste et d'avoir une attention particulière à ceux qui résident dans les quartiers suivis par la politique de la ville et dans les autres territoires défavorisés. La diversité des attentes et des besoins appelle une pluralité de réponses et la mobilisation de compétences professionnelles spécifiques. Ces réponses doivent trouver sa cohérence dans des schémas régionaux ou interrégionaux de l'offre d'internat dont la publicité serait le gage d'un respect du principe d'égalité.

Préconisations

Conjuguer impulsion nationale, pilotage académique et concertation avec les collectivités territoriales.

Prolonger la politique d'enquêtes, d'évaluation et de recherche entamée.

Donner priorité aux élèves issus des quartiers de la politique de la ville et des autres territoires défavorisés.

Une fois les besoins estimés, établir des réponses adaptées à l'ensemble de ces besoins.

Aider tous les internats à se doter à court terme d'un projet éducatif et pédagogique.

Mettre en œuvre dans les internats une évolution radicale de la politique d'accès aux ressources en conjuguant salle de classe, CDI, maison des lycéens, établissement, internat, médiathèque municipale, lieux de stage, espace familial.

Poursuivre la mise en cohérence de la carte des places d'internat.

Dans le cadre de la carte des places d'internat et du plan régional et académique, arrêter à court terme une politique pour les internats d'excellence de plein exercice existants. La mission estime qu'il n'y a pas d'intérêt à maintenir les places labellisées au regard du peu d'effet de ce dispositif et propose leur réintégration dans le droit commun sans déstabiliser les projets intéressants. S'agissant des internats d'excellence de plein exercice, la mission considère que certains d'entre eux, dotés d'un projet pédagogique et éducatif particulièrement intéressant, pourraient constituer des pôles faisant bénéficier l'ensemble des internats de l'expérience acquise. L'encadrement pédagogique et éducatif y serait renforcé et quelques postes seraient profilés.

Éléments de suivi

Le programme « Internats de la réussite » a succédé, dans les investissements d'avenir, au programme des investissements d'excellence. Financé

par l'État à hauteur de 150 millions d'euros, il a pour objectif de créer 6 000 places d'internat, soit 25 000 euros par place. Les collectivités territoriales concernées, départements ou régions, répondront à des appels à projet et leurs propositions seront retenues selon la qualité de la réponse à la demande sociale, celle du projet architectural et en fonction de la participation de la collectivité au financement.

Dans le même temps, le ministère chargé de l'Éducation nationale est engagé dans la rédaction d'un référentiel national et d'une charte de l'internat. Ses objectifs rejoignent les propositions du rapport des inspections générales :

- construire l'internat de la réussite pour tous ;
- considérer l'internat comme un lieu de socialisation en même temps que de scolarisation ;
- intégrer le fonctionnement de l'internat à celui de l'établissement ;
- élaborer un projet pédagogique et éducatif dans chaque internat ;
- articuler pilotage national, pilotage académique et travail avec les collectivités territoriales ;
- faire de l'association des parents des élèves internes une priorité.

Créer une culture de l'égalité

L'école n'est pas seulement un lieu d'apprentissage et de formation, c'est également un lieu de vie dans lequel se rencontrent et parfois se confrontent des individus et des existences.

Avant tout, ce sont là des garçons et des filles, naturellement élevés dans les stéréotypes des environnements sociaux et culturels qui sont les leurs. Un rôle primordial de l'école est alors de leur faire prendre conscience des valeurs qu'embrasse une vie civile et commune. L'égalité est bien une valeur, elle ne concerne pas seulement les conditions économiques ou juridiques, mais aussi les regards que les uns portent sur les autres et les représentations et les valeurs qu'ils véhiculent.

L'égalité demeure cependant une question sociale qui se traduit, en l'occurrence, en une question scolaire et pédagogique. Si l'école doit contribuer à construire une société libre et égalitaire, ce n'est pas de manière abstraite, mais en donnant effectivement leur chance à ceux que des conditions de vie plus ou moins difficiles empêchent de déployer immédiatement tous leurs talents et de saisir toutes leurs chances. Peut-être n'y a-t-il pas d'élèves décrocheurs, mais seulement des élèves poussés à l'abandon par un système scolaire inadapté.

En tout état de cause, les inspections générales se sont attachées à évaluer les tentatives faites par l'école pour créer les meilleures conditions d'une égalité de culture parmi les élèves qu'elle accueille de plus en plus massivement.

L'égalité entre filles et garçons dans les écoles et les établissements

Voici près de quarante ans que la mixité a été rendue obligatoire à tous les niveaux d'enseignement, plus de trente ans que sont parus les premiers textes incitant à diversifier l'orientation des filles et des garçons et à lutter contre les discriminations sexistes ; trois décennies que des conventions interministérielles se succèdent, la dernière au mois de février 2013, pour passer de la mixité à l'égalité entre les femmes et les hommes. Une nouvelle étape a été franchie à la rentrée 2013 avec l'expérimentation, dans dix académies, des « ABCD de l'égalité », qui s'adressent à l'ensemble des élèves, de la grande section de maternelle au CM2, et à leurs enseignants, et qui visent à démonter des stéréotypes de genre.

Or, il faut admettre que, jusqu'ici, les divers textes publiés, les nombreuses actions qu'ils ont enclenchées, les multiples dispositifs engagés ont eu une portée limitée. Un rapport de l'inspection générale de l'éducation

nationale¹ a retracé le tableau de la situation de l'égalité – et des inégalités – entre filles et garçons dans les écoles et les établissements; il a décrit le contexte où agit l'école en ce domaine; il a dressé un bilan des textes publiés et des actions engagées; il a appelé l'attention sur les freins et les blocages, sur les effets pervers; il a désigné les possibles leviers d'une politique d'égalité entre filles et garçons.

La mixité de l'école : une conquête inachevée

■ *Une mixité non préméditée*

C'est une simple circulaire, du 3 juillet 1957, qui a introduit la mixité, comme un choix pragmatique justifié par les expériences passées, imposé par la pénurie de locaux et d'enseignants. Pour réduire « les inconvénients » de la coéducation, la circulaire recommandait une répartition équilibrée des sexes dans la composition et l'encadrement des classes. Elle en espérait une « formation en commun des caractères qui peut rendre les jeunes filles plus simples, plus objectives, les jeunes gens plus discrets, plus policés, tous plus compréhensifs et plus généreux² ».

La mixité est ainsi progressivement instaurée, sans véritable débat et sans finalité éducative clairement énoncée. En 1959, les nouveaux lycées furent mixtes. Par le décret du 3 août 1963, la mixité devint le régime normal des nouveaux collèges d'enseignement secondaire. La circulaire du 15 juin 1965 instaura la mixité pour les établissements d'enseignement élémentaire nouvellement créés. Le 10 octobre 1966, les filles furent admises dans les sections industrielles des collèges et des lycées techniques.

La circulaire du 17 juin 1969 délégua aux recteurs le pouvoir de décision en matière de mixité, appelée « gémination ». Enfin, la loi Haby du 11 juillet 1975 et ses décrets d'application du 28 décembre 1976 rendirent la mixité obligatoire à tous les niveaux de l'enseignement. Cette évolution fut une véritable révolution. Elle oppose l'école de notre temps à celle de tous les siècles précédents.

La mixité est admise comme un fait et un bienfait. Néanmoins, l'on ne saurait oublier qu'elle n'a pas été vraiment préparée ni réfléchie dans ses multiples dimensions culturelles, pédagogiques, psychologiques et sociologiques. La mixité, réduite à une éducation dispensée sur les mêmes bancs et dans les mêmes murs, ne suffit pas à assurer l'égalité entre les sexes. L'égalité de traitement entre les sexes, telle qu'elle est promue par les textes sans être toujours appliquée dans les pratiques, ne suffit pas à garantir une égalité des résultats. Le principe formel d'un droit égal à l'éducation pour les deux sexes n'épuise pas l'exigence d'une éducation à l'égalité entre eux.

1. Rapport n° 2013-041, *L'égalité entre filles et garçons dans les écoles et les établissements*, IGEN, mai 2013.

2. Circulaire aux recteurs du 3 juillet 1957 sur le fonctionnement des établissements mixtes, *BOEN* n° 28 du 11 juillet 1957.

■ *Les filles et les garçons : une même école, des parcours distincts*

En français, au CM2, les filles sont plus nombreuses (90,3 %) à maîtriser les compétences de base que les garçons (85,6 %). La différence est encore accentuée en fin de collège : 83,2 % des filles et 72,4 % des garçons maîtrisent ces compétences. En mathématiques, en CM2, les différences, cette fois en faveur des garçons, sont moins sensibles : 91 % des garçons maîtrisent les compétences de base contre 89,4 % des filles ; en fin de collège, 89,1 % des garçons contre 87,8 % des filles.

Les filles redoublent moins souvent et sont donc plus fréquemment « à l'heure »¹, ce qui conforte leur orientation en lycée d'enseignement général et technologique (LEGT). 88 % des filles, soit 6 % de plus que les garçons, atteignent la troisième sans avoir redoublé. Au lycée, leur parcours continue d'être plus fluide : 52 % d'entre elles et 40 % des garçons parviennent en terminale générale et technologique sans avoir redoublé.

Quand elles choisissent l'enseignement professionnel, les filles vont rarement dans les sections industrielles : elles comptent pour 11,1 % dans l'ensemble des spécialités de la production, mais pour 93,8 % en habillement. Les garçons sont surreprésentés dans les CAP en deux ans et dans les préparations au baccalauréat professionnel (58,7 %). Inversement, les filles sont surreprésentées dans le secteur privé, qui forme majoritairement à des métiers du secteur des services, plus souvent au niveau du CAP.

Dans l'enseignement général et technologique, les filles choisissent moins les filières scientifiques et techniques : elles sont 44,9 % en 1^{re} scientifique (S) et 11,3 % en sciences et technologies industrielles (STI) ; mais 79 % dans la série littéraire (L), 54,7 % en sciences et technologies de la gestion (STG), 55,3 % en sciences et technologies de laboratoire (STL), 91,4 % en sciences et technologies de la santé et du social (ST2S).

Toutefois, en raison de l'importance des effectifs de la série S, qui représente plus d'un tiers des effectifs de lycéens, les filles y sont plus nombreuses qu'en série L : on peut dire que cette dernière est plus délaissée par les garçons qu'elle n'est surinvestie par les filles. Quand il se juge très bon en français, un garçon sur dix seulement va en série L, mais trois filles sur dix. Quand ils se jugent très bons en mathématiques, huit garçons sur dix vont en S, contre seulement six filles sur dix. Si les résultats scolaires jouent leur rôle dans l'orientation, l'appréciation subjective de ces mêmes résultats est aussi facteur de choix.

Les filles ont plus de succès aux baccalauréats dans les trois voies, professionnelle (+ 3,9 % par rapport aux garçons), générale (+ 2,9 %) et technologique (+ 3,1 %). L'écart est particulièrement sensible en série L

1. Selon l'étude de Jean-Paul Caille, « Le redoublement à l'école élémentaire et dans l'enseignement secondaire », dans *Éducation & formations*, n° 69, juillet 2004.

(+ 4,2 %), mais aussi en STI (+ 7,2 %). L'écart entre filles et garçons s'amplifie d'une session à l'autre.

En 2011, les filles constituent 58,7 % de la population universitaire. Dans les classes préparatoires aux grandes écoles, elles représentent 74,2 % des élèves des classes littéraires et 29,5 % des élèves des classes scientifiques. Seulement 27,8 % des diplômes d'ingénieurs sont délivrés à des femmes. Encore faut-il distinguer entre les écoles, puisque celles relevant du ministère de l'Agriculture accueillent deux tiers de femmes et celles du ministère de la Santé plus de trois quarts.

Dans les formations technologiques de niveau III, les clivages de l'enseignement scolaire se poursuivent. En section de techniciens supérieurs, dans les spécialités de production, même si leur part augmente, les femmes restent minoritaires (15,2 %), alors qu'elles sont très représentées dans les secteurs des services, où cependant leur part diminue (70 % en 1999, 64,2 % en 2011). Dans presque toutes les spécialités, leur taux de réussite est supérieur à celui des hommes. Parmi les titulaires du diplôme universitaire de technologie également, la part des femmes reste minoritaire dans le secteur de la production (26,5 %) et majoritaire dans le secteur des services (54,8 %).

En cursus licence et master, les femmes sont en proportion plus nombreuses parmi les lauréats. Minoritaires parmi les diplômés en sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) et en sciences, elles sont majoritaires dans les autres disciplines, particulièrement en lettres, langues et sciences humaines, en médecine, pharmacie, odontologie. En revanche, elles sont encore minoritaires parmi les titulaires de thèse (43 %) ; minoritaires aussi en habilitation à diriger les recherches (31,7 %) ¹.

■ *Les inégalités entre filles et garçons dans et par l'école :
l'éclairage de la recherche*

Même s'il est difficile de le reconnaître et le faire admettre dans une école pétrie des valeurs d'égalité, celle-ci produit ou conforte des inégalités, et notamment entre les sexes. De nombreuses recherches, d'abord anglo-saxonnes, ont analysé les relations entre professeurs et élèves et, en particulier, « le curriculum caché », c'est-à-dire cette part des apprentissages déterminée par les attitudes et les comportements qui ont des effets sur le développement affectif et cognitif des élèves. Toutes les enquêtes font apparaître que, le plus souvent inconsciemment, les enseignants comme les enseignantes traitent les garçons de manière préférentielle tout en étant convaincus d'être parfaitement équitables ².

1. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Chiffres clés de la parité dans l'enseignement supérieur et la recherche*, 2013.

2. Une synthèse de ces travaux a été publiée par le service de veille scientifique et technologique de l'Institut français de l'éducation : Hélène Marguerite, « Genre et éducation », dans *Dossier d'actualité*, n° 37, septembre 2008.

Les garçons sont mieux considérés et perçus comme ayant davantage de capacités et de compétences que les filles.

« Nos résultats confirment que les filles reçoivent, de la part du personnel enseignant considéré globalement, un traitement moins favorable que celui qui est réservé aux garçons. Les étudiantes reçoivent plus de questions fermées, mais moins de questions ouvertes ; de plus, leurs réponses sont moins scrutées afin d’y déceler d’éventuelles difficultés d’apprentissage ; elles sont plus nombreuses que les garçons à ne pas recevoir de réponses à leurs questions. Elles semblent constituer un groupe indifférencié plutôt que de véritables personnalités individuelles : le personnel enseignant les appelle moins par leur nom et leur prénom, comme si en ce début de session, elles avaient été moins rapidement identifiées¹. »

Les études menées par ces chercheurs montrent aussi que les attentes des enseignants à l’égard des filles sont plus faibles et que celles-ci se voient moins souvent encouragées ou félicitées que les garçons. Christine Fontanini a remarqué que les pratiques pédagogiques des enseignants renforcent la « moindre confiance » des filles en leurs capacités².

Les enseignants ont aussi intériorisé des conceptions et des stéréotypes du masculin et du féminin :

« Les maîtres tendent à considérer comme “naturels” certains comportements : les filles étant “naturellement” responsables et prêtes à rendre service, on n’hésitera pas à leur confier des responsabilités, par exemple, “garder” la classe quand le maître a à s’absenter, ou encore, on sera particulièrement déconcertés quand elles s’écarterent de ce schéma de conformisme coopératif et osent “tenir tête” à l’enseignant³. »

Les représentations des enseignants sont liées au fait qu’ils ne conçoivent pas leur métier indépendamment d’une image de ce que doit être l’autorité professorale. Or, celle-ci est liée au genre, car les élèves réagissent différemment selon le sexe de l’enseignant. Georges Felouzis⁴ a montré comment les collégiens ont tendance à davantage chahuter une enseignante qu’un enseignant. Néanmoins la perception du genre par les enseignants est aussi marquée par les contenus curriculaires. L’enseignement de l’histoire laisse peu de place aux femmes, et comme l’a montré Nicole Mosconi⁵, la philo-

1. Claudine Baudoux, Albert Noircent, *Notation, appréciations scolaires et intentions d’orientation au prisme du genre*, étude soumise à publication scientifique, portant sur plus de 1 500 bulletins scolaires de seconde, en français et en mathématiques, dans l’académie de Rouen, p. 6.

2. Christine Fontanini, *Les filles face aux classes de mathématiques supérieures et spéciales : analyse des déterminants des choix d’une filière considérée comme atypique à leur sexe*, thèse de doctorat en sciences de l’éducation, université de Dijon, 1999, p. 46.

3. Marie Duru-Bellat, « Filles et garçons à l’école, approches sociologiques et psycho-sociales », dans *Revue française de pédagogie*, n° 110, 1995, p. 86.

4. Georges Felouzis, « Interactions en classe et réussite scolaire. Une analyse des différences filles-garçons », dans *Revue française de sociologie*, vol. XXXIV, 1993.

5. Nicole Mosconi, « La femme savante, figure de l’idéologie sexiste dans l’histoire de l’éducation », dans *Revue française de pédagogie*, n° 93, 1990.

sophie et la littérature proposent des visions «sexistes», seuls les «grands hommes» peuplent l'histoire, la littérature et les sciences¹.

La mixité de genre en elle-même n'est pas sans effets sur les acquisitions et les performances scolaires des élèves. Dans les années 1960 et 1970, comme le souligne H. W. Marsh², des recherches anglaises ont montré que les garçons bénéficiaient de la mixité alors que les filles n'en pâtissaient pas : les acquisitions scolaires des garçons sont meilleures dans un contexte de mixité et celles des filles n'en sont pas diminuées.

Il semble néanmoins que les classes non mixtes favorisent la réussite des filles, mais aussi leur plus grande ouverture vers les sciences, puisqu'elles sont moins soumises à l'effet de stéréotypes induit par les garçons et leurs choix d'orientation³.

L'on se trouve ainsi face à un paradoxe : la mixité entre filles et garçons favorise l'apprentissage du «vivre ensemble» et du respect mutuel, mais génère aussi des effets négatifs sur l'ambition scolaire des filles et participe de la «reproduction» des inégalités de genre.

Une action pour l'égalité engagée depuis 30 ans : des progrès limités

■ *Le cadre législatif et réglementaire*

Le Code de l'éducation confie aux écoles, collèges, lycées et établissements d'enseignement supérieur, entre autres missions, celle de «favoriser la mixité et l'égalité entre les hommes et les femmes, notamment en matière d'orientation⁴». Il intègre également la mission de dispenser, à tous les niveaux de la scolarité, «une information consacrée à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la lutte contre les préjugés sexistes et à la lutte contre les violences faites aux femmes et les violences commises au sein du couple⁵». Il est prévu de compléter la formation des enseignants par «des actions de sensibilisation à la lutte contre les discriminations, aux enjeux de l'égalité entre les femmes et les hommes, aux violences faites aux femmes et aux violences commises au sein du couple⁶».

Un comité interministériel chargé des droits de la femme a été créé par le décret n° 82-215 du 2 mars 1982. Présidé par le ministre délégué auprès du Premier ministre, ministre des Droits de la femme, il était chargé d'assurer la coordination des politiques mises en œuvre en ce domaine. Ce comité interministériel qui ne s'était plus réuni depuis 2000 a été relancé en 2012.

1. Nicole Mosconi, *Femmes et savoir. La société, l'école et la division sexuelle des savoirs*, Paris, L'Harmattan, 1994.
2. Marsh, H. W., «Effects of Attending Single-Sex and Coeducational High Schools on Achievement», dans *Educational Psychology*, col. 81, n° 1, 1989.
3. Voir notamment Emer Smyth, «Single-sex Education: What Does Research Tell Us ?», dans *Revue française de pédagogie*, n° 171, 2010.
4. Article L. 121-1.
5. Article L. 312-17-1.
6. Article L. 721-1.

De 1984 à 2013, cinq conventions ont permis de formaliser et d'harmoniser les actions interministérielles, engageant au premier chef l'Éducation nationale. D'abord exclusivement fondées sur les questions d'orientation, elles se sont élargies à une vision plus globale de l'égalité. La plus récente d'entre elles, la convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif 2013-2018¹ a été signée par six ministres : le ministre de l'Éducation nationale, la ministre des Droits des femmes, porte-parole du gouvernement, le ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, la ministre déléguée chargée de la réussite éducative. C'est sans doute la plus complète et la plus ambitieuse jamais signée, par les niveaux et les champs qu'elle embrasse, le nombre des mesures préconisées, par les engagements qu'elle prend, notamment en matière de formation, d'information, de création d'outils, de modalités de pilotage et d'évaluation, de place donnée aux expérimentations.

Les conventions interministérielles ont été accompagnées et suivies de nombreux textes, arrêtés, circulaires, notes de service, visant à atteindre les objectifs énoncés. Dès 1982, une circulaire² s'est préoccupée de l'orientation des filles et un arrêté a donné lieu à une série de mesures très complètes pour lutter contre les préjugés sexistes³. Depuis 2006, toutes les circulaires de rentrée, avec des variantes, rappellent l'exigence d'égalité, notamment en matière d'orientation, avec une insistance accrue sur la prévention des violences et des discriminations à caractère sexiste.

■ *Les contenus d'enseignement*

La question de l'égalité entre les femmes et les hommes occupe une place encore modeste dans les programmes et les référentiels. Insérée dans la problématique plus vaste de l'égalité, elle est rarement évoquée en tant que telle, dans ses spécificités, au risque de passer inaperçue ou d'être jugée secondaire.

Néanmoins, il est parfaitement possible de tirer parti des programmes pour mettre en évidence la situation respective des femmes et des hommes, en France et dans le monde. Dans le socle commun de connaissances et de compétences⁴, le pilier 6, « compétences sociales et civiques », comporte : « le respect des autres (civilité, tolérance, refus des préjugés et des stéréotypes) ; le respect de l'autre sexe ». Dans les programmes, en primaire, le programme

1. BOEN n° 6 du 7 février 2013.

2. Circulaire n° 82-182 du 29 avril 1982, *Orientations des jeunes filles*, BOEN n° 18 du 6 mai 1982. La circulaire n° 85-119 du 27 mars 1985, *Diversification de l'orientation des jeunes filles*, fixe des objectifs chiffrés, BOEN n° 14 du 4 avril 1985.

3. Arrêté du 12 juillet 1982, *Action éducative contre les préjugés sexistes*, BOEN n° 29 du 22 juillet 1982. Complété par la note de service n° 83-454 du 10 novembre 1983, *Luttes contre toutes les discriminations à l'égard des femmes dans les communautés éducatives*, BOEN n° 45 du 15 décembre 1983.

4. Décret n° 2006-830 du 11 juillet 2006.

d'instruction civique et morale du cycle des approfondissements mentionne le refus des discriminations de toute nature ; dans le secondaire, la question de l'égalité entre les hommes et les femmes est abordée en SVT, en économie, en histoire, dans le programme d'enseignement de spécialité « droit et grands enjeux du monde contemporain » ou encore dans les programmes d'éducation civique au collège et en lycée professionnel, et d'éducation civique, juridique et sociale (ECJS) au lycée.

■ *L'éducation à la sexualité*

La première circulaire¹ du 23 juillet 1973 sur l'information et l'éducation sexuelles prévoyait une information « scientifique et progressive » sur la sexualité dans le cadre des programmes de biologie et d'économie familiale et sociale ainsi que l'organisation de réunions en dehors de l'emploi du temps obligatoire, sous la responsabilité du chef d'établissement. Ce texte n'a pas eu les effets attendus. La circulaire de 1998² a donc rendu obligatoires ces séquences dans le temps scolaire. La circulaire de 2003³, de portée plus vaste, entendait mobiliser l'ensemble de la communauté éducative, incorporer l'éducation à la sexualité aux enseignements et l'inscrire dans les projets d'école et d'établissement.

Les informations fournies par un rapport de l'IGAS en 2009 et une enquête de la DEPP en 2011 ont mis en lumière l'application insuffisante de ces textes. Le rapport de l'IGAS⁴ soulignait que cette obligation légale était mise en œuvre de façon très inégale et partielle, se heurtant à de délicats problèmes de fond, mais aussi à de réelles difficultés matérielles.

L'enquête de la DEPP⁵ portait sur la dimension plus générale de l'éducation à la santé dans les EPLE. Selon cette enquête, l'éducation à la sexualité est essentiellement confiée aux enseignants de SVT en classe de troisième et de quatrième de collège et en classe de seconde de LEGT. Dans les actions de formation auxquelles les élèves ont le plus souvent accès, sexisme, homophobie et violences sexuelles sont les thèmes les plus rarement évoqués tandis que les informations sur les infections sexuellement transmissibles et la contraception sont les plus répandues.

Dans le premier degré, en général, l'éducation à la sexualité est dispensée par les professeurs des écoles, pour certains formés par les infirmiers en poste mixte et par des intervenants extérieurs. En application des programmes de 2008, l'enseignant de la classe de CM2 aborde l'éducation à la sexualité

1. Circulaire n° 73-299 du 23 juillet 1973 *Information et éducation sexuelles*, BOEN du 26 juillet 1973.

2. Circulaire n° 98-234 du 19 novembre 1998, *Éducation à la sexualité et prévention du sida*, BOEN n° 46 du 10 décembre 1998.

3. Circulaire n° 2003-027 du 17 février 2003, *L'éducation à la sexualité dans les écoles, les collèges et les lycées*, BOEN n° 9 du 27 février 2003.

4. *La prévention des grossesses non désirées : information, éducation et communication*, IGAS-RM 2009-118A, octobre 2009.

5. Note d'information DEPP n° 11-17, *L'éducation à la santé dans les établissements du second degré (2008-2009)*, décembre 2011.

dans le domaine des sciences expérimentales et de la technologie, concernant « le fonctionnement du corps humain et la santé ». Lorsque ce sont d'autres intervenants (infirmiers, intervenants extérieurs), elle est dispensée sous forme de séances spécifiques.

À part ceux de SVT, les enseignants, et plus encore les hommes, se sentent assez démunis pour assurer cette éducation. Il apparaît difficile de transformer un sujet apparemment intime ou relevant de la vie privée en question éducative nécessitant une approche pédagogique appropriée.

■ *L'éducation à l'orientation*

L'éducation à l'orientation doit prendre en compte les différences observées entre les choix des filles et ceux des garçons, le poids des stéréotypes dans les représentations des métiers et des parcours qui y conduisent.

La circulaire qui met en place depuis 2008 le parcours de découverte des métiers et des formations (PDMF), de la cinquième au lycée, veut ainsi en faire un moyen de « mieux contribuer au respect du principe d'égalité des chances, non seulement entre milieux sociaux d'origine, mais aussi entre jeunes gens et jeunes filles¹ ». Les nombreuses conventions-cadres passées avec les branches professionnelles contiennent toutes l'engagement de participer « à des actions corrigeant toutes les formes de discriminations dans la représentation sociale des métiers, qu'elles soient liées au sexe, à l'origine des jeunes ou à des situations de handicap ».

L'ONISEP, qui est représentée au comité de suivi de la convention interministérielle, offre, sous forme imprimée ou numérique, de nombreux outils et publications qui considèrent de plus en plus systématiquement la dimension de l'égalité des chances entre filles et garçons et combattent les stéréotypes de genre sur les métiers et les professions. Le site de l'ONISEP, « Sur le chemin de la mixité », devenu en février 2013 « Objectif égalité »², offre des informations et des témoignages, permettant de contrecarrer les stéréotypes, montrant des métiers dits « féminins » exercés par des hommes et des métiers dits « masculins » exercés par des femmes.

■ *Les limites des actions engagées*

Les conventions interministérielles, en 1984, 2000, 2006, ont donné des impulsions qui se sont traduites par la publication de textes et la production d'outils, par des actions nationales et académiques, par des signatures de conventions avec des associations. Elles ont été le plus souvent déclinées au niveau régional.

Le pilotage national pour le ministère de l'Éducation nationale est assuré sous la responsabilité de la DGESCO, sous-direction de la vie scolaire,

1. Circulaire n° 2008-092 du 11 juillet 2008, *BOEN* n° 29 du 17 juillet 2008.

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

par la mission « Prévention des discriminations et égalité filles-garçons », qui fait suite à la mission « Égalité-parité ». Son action a été très dynamique, comme en témoigne la qualité du site Eduscol sur le sujet, régulièrement actualisé¹. Sa compétence est reconnue par ses nombreux interlocuteurs. Cependant, il n'est pas sûr que son positionnement administratif ait autorisé cette mission à se déployer sur l'ensemble du champ éducatif, notamment sur celui de la pédagogie et des programmes. Par ailleurs, depuis 2010, le manque de moyens disponibles ne lui a pas permis d'animer le réseau des chargés de mission et des déléguées régionales. De plus, le suivi des actions aux niveaux national et académique est malaisé, faute d'indicateurs : les seuls indicateurs de performance sexués retenus dans les budgets opérationnels de programmes (BOP 141) sont des indicateurs de suivi de l'orientation des filles vers les séries scientifiques et techniques et vers l'enseignement supérieur.

Dès la convention de février 2000 visant à promouvoir l'égalité, une formation des enseignants a été prévue dans le cadre des IUFM. Le rapport d'activité de la délégation aux droits des femmes, en 2008², après enquête auprès des IUFM, observait que ces formations à l'égalité entre filles et garçons n'étaient ni systématiques ni généralisées. Lorsque les modules sont facultatifs, ils n'attirent que peu, voire pas du tout de stagiaires, et seulement ceux qui sont déjà convaincus. Les formateurs eux-mêmes ont sur cette question un engagement variable. En outre, il a paru difficile d'intégrer ces modules dans des emplois du temps très contraints. Enfin, les professeurs stagiaires se sentent ébranlés dans leur propre identité d'individu sexué et ils ont du mal à considérer la question du genre et des stéréotypes comme un problème professionnel³. Cet enseignement peut même susciter de fortes résistances et des réactions très négatives⁴. La formation continue, qui est par ailleurs soumise à de fortes contraintes budgétaires et doit faire face à de nombreuses priorités, ne retient que rarement ce thème.

Quels qu'aient été les injonctions et les efforts, les progrès sont restés modestes. Le pourcentage de filles en série S, par exemple, est passé de 42 % en 1990 à 46,1 % en 2011. L'environnement de l'école et son fonctionnement interne ne contribuent pas suffisamment à réduire les déterminismes qui pèsent sur les choix d'orientation. La volonté des décideurs et la bonne foi des acteurs ne sont pas en cause. S'exercent des phénomènes complexes et subtils d'influence dont les familles, les élèves, les personnels n'ont pas toujours une claire conscience.

1. <http://eduscol.education.fr/cid46856/egalite-filles-garcons.html>

2. Marie-Jo Zimmermann, Rapport d'information n° 125, Délégation aux droits des femmes, *L'égalité filles-garçons s'apprend dès l'école*, décembre 2008, p. 53.

3. Michelle Zancharini-Fournel, « L'enseignement du genre en IUFM », dans *Quelle mixité pour l'école ?*, Les débats du CNP, Albin-Michel/Scéren-CNDR, 2004, p. 117-121. Un colloque avait été organisé par le conseil national des programmes le 6 avril 2004, sur le thème « L'enseignement est-il mixte ? » Michelle Zancharini-Fournel était chargée de mission nationale pour les IUFM.

4. Céline Pétrovic, « Quand ça ne va pas de soi pour les enseignants », *Cahiers pédagogiques*, n° 487, février 2011, p. 32-33.

Dans les académies : une mobilisation inégale, une organisation cloisonnée, un manque de relais

■ *Quelle place dans l'organisation académique ?*

Au printemps 2013, un tiers des académies déclarait que le thème de l'égalité entre filles et garçons figurait dans leur projet académique. Néanmoins l'examen de ces projets conduit à nuancer cette proportion : dans au moins deux de ces académies, il s'agissait, en fait, d'un thème transversal, inclus dans un objectif plus global. Quand le thème était explicité, il concernait le plus souvent l'accès des filles aux filières scientifiques et techniques, objectif fédérateur et évalué par les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Toutefois, nombre d'académies, au printemps 2013, disaient être en phase de renouvellement de leur projet et annonçaient une inscription plus explicite du thème de l'égalité entre filles et garçons dans leur futur projet. Le lancement des plans régionaux stratégiques pour l'égalité des femmes et des hommes (PRSEFH) a contribué à cette nouvelle dynamique académique.

Au niveau des établissements, la présence de la thématique est tout aussi discrète. Dans le premier degré, elle apparaît parfois de manière explicite dans quelques projets d'école, à travers des actions conduites autour du « devenir élève » en maternelle et autour des compétences 6 et 7 du socle commun, mais elle reste rare. Elle est encore moins présente dans les contrats d'objectifs des établissements, ce qui permettrait pourtant de développer une culture commune et des indicateurs de suivi.

On la retrouve cependant davantage dans certains types d'établissements : les lycées qui ont une culture technique forte et où les filles sont minoritaires ; des collèges ECLAIR qui, devant faire face à différentes formes de discriminations, travaillent sur les notions de respect d'autrui et de lutte contre les discriminations ; des établissements qui ont dû affronter des événements plus ou moins graves.

Il existe des chargés de mission « égalité filles-garçons » dans toutes les académies, à l'exception de la Guyane. Dans la grande majorité des cas (seize académies), la mission est exercée au service académique à l'information et à l'orientation (SAIO), héritage des objectifs qui furent fixés à ces services à l'origine. Dans une académie, la mission est rattachée à la délégation académique à l'action culturelle (DAAC) et, dans une autre, à la division des élèves. Ce sont des femmes qui assument généralement la mission.

Lorsque le corps d'appartenance a été identifié, à la rentrée 2012, la mission était confiée à des conseillers d'orientation psychologues (douze académies), à des enseignantes (cinq académies), à une conseillère principale d'éducation (une académie), à un proviseur vie scolaire (une académie) ; dans six académies, les chargés de mission sont des inspecteurs, IEN-IO, IEN-EG ou IA-IPR. Dans quinze académies, la mission ne s'accompagne pas de moyens supplémentaires. Elle n'est donc pas toujours exercée à temps plein.

Les chargés de mission ont des correspondants ou des référents au niveau départemental dans huit académies. Des référents d'établissement sont identifiés dans cinq académies, mais dans celles-ci, tous les établissements n'en ont pas. La fonction est le plus souvent exercée par un personnel de direction, un CPE ou un enseignant. L'on trouve ensuite les infirmiers scolaires et les professeurs documentalistes. Ces référents sont en général suivis, voire coordonnés, par le chargé de mission académique. Des actions de formation spécifiques peuvent leur être consacrées.

Au cours des derniers mois de l'année 2012, certains rectorats s'étaient dotés d'une organisation plus visible et plus structurée, « groupe de travail », mobilisant le CSAIO et les conseillers techniques et de santé ; « groupe de réflexion académique », réunissant inspecteurs, chefs d'établissement et professeurs ; « groupe de pilotage », avec des IA-IPR, des IEN-IO, des chefs d'établissement, l'infirmière, l'assistante sociale ; « un conseil académique pour la parité et l'égalité des chances entre les filles et les garçons » comprenant vingt membres et embrassant l'ensemble des acteurs concernés par le sujet, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Éducation nationale, etc.

■ *Des conventions de natures très diverses*

De nombreuses conventions existent au niveau académique, mais rarement au niveau départemental. La finalité des conventions est, dans la majorité des cas, « la promotion de l'égalité des chances entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif », et leurs partenaires sont alors institutionnels. Fin 2012, sept académies signaient une convention avec la seule préfecture de région, cinq avec la préfecture de région et le conseil régional (les académies d'Île-de-France, Grenoble et Lyon, soit deux régions), six avec le seul conseil régional. Treize académies disaient également avoir signé des conventions avec des services déconcentrés ou des opérateurs de l'État : la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), l'agence régionale de santé (ARS), l'instance régionale d'éducation et de protection de la santé (IREPS), l'INSEE ou Pôle Emploi. Plusieurs ont signé des conventions avec des communes.

Il existe encore des conventions liant les académies ou les établissements à des associations¹. Très nombreuses, la plupart concernent les femmes, qu'il s'agisse d'orientation des filles, pour faciliter leur accès aux études scientifiques, à des entreprises ou à des branches professionnelles de tradition masculine, ou de lutte contre les violences faites aux femmes. Bien que très appréciées, leurs interventions présentent le risque de passer pour une sorte de discrimination positive en faveur des femmes. Elles peuvent

1. La liste des associations est disponible à l'adresse <http://www.education.gouv.fr/cid21129/les-associations-agreees-et-ou-subventionnees-par-l-education-nationale.html>.

aussi poser un problème si elles ne sont articulées, ni avec le projet d'école ou d'établissement, ni même les projets pédagogiques des enseignants. Elles ne doivent pas non plus être artificiellement plaquées comme autant d'actions ou de moments ponctuels dans le temps de la classe, de l'école ou de l'établissement, les enseignants demeurant à l'écart.

Enfin, des conventions sont passées avec des entreprises désireuses de diversifier leur recrutement en direction des femmes (PSA, la SNCF à travers l'opération « Girls' day », très souvent citée, par exemple), des branches professionnelles (BTP, le transport logistique, etc.) ou des organismes professionnels comme le MEDEF ou les chambres des métiers.

L'ensemble de ces conventions ne donnent que rarement lieu à des financements. Des crédits, limités, peuvent provenir de cofinancement du FSE ou des délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité. Dans ce dernier cas, ils sont, le plus souvent, consacrés au prix de la vocation scientifique et technique.

La pluralité des acteurs, internes et externes à l'Éducation nationale, rend difficile une vision d'ensemble des actions menées dans ce domaine. Chacun d'eux est sans doute au service de l'égalité entre filles et garçons, mais obéit à des logiques et à des objectifs différents. Le suivi de ces conventions au niveau national ne semble guère organisé.

■ *Dans les établissements, des dispositifs contre les violences et au service de l'égalité*

Le problème des brimades et des violences sexistes, s'il est évoqué avec de plus en plus d'insistance, reste imparfaitement connu. Un certain nombre de facteurs sont parfois mis en avant. Ainsi, la pression du quartier sur les filles des cités tendrait à s'exacerber en période de crise économique et de repli identitaire. La banalisation de la pornographie chez les très jeunes collégiens, facilement accessible sur l'Internet, contribuerait à dégrader l'image des femmes et à détériorer le rapport à l'autre. La généralisation des outils numériques faciliterait la cyberviolence.

Le rapport à l'école elle-même est parfois invoqué comme facteur explicatif des violences dont elle est le théâtre. L'échec scolaire qui caractérise plus souvent les garçons, les sanctions qui les frappent beaucoup plus que les filles finissent par forger une identité virile qui repose sur la transgression de la norme et des valeurs scolaires, le cas échéant, au détriment des filles qui s'y conforment davantage¹. L'école est alors perçue comme une « affaire de filles ». Sont valorisés la compétition, la force et le pouvoir, plus que l'entraide, le travail plus que les études, d'autant qu'une forme de culture urbaine

promue par les médias et souvent soutenue par la politique de la ville tend à développer une vision stéréotypée et inégalitaire des genres¹.

Il n'apparaît pas toutefois que, dans les EPLE, les filles soient plus victimes que les garçons eux-mêmes. Les études disponibles montrent que les garçons sont à la fois plus souvent agresseurs et victimes². Par ailleurs, il n'est pas certain non plus que l'école soit le lieu où les filles seraient le plus vulnérables. Les informations recueillies et les recherches scientifiques montrent que l'école est un lieu jugé plus protecteur que le quartier ou la famille³.

Quant à la nature des violences, la part des violences sexuelles recensées est comparativement faible. Elles représentent 1,8 % des actes déclarés, une proportion stable depuis 2008. Selon la DEPP, parmi les situations de harcèlement, qui caractérisent 20 % des signalements, les actes consistent en violences à caractère sexuel dans 3,9 % des cas recensés. Les filles auteurs de violences commettent proportionnellement moins de violences physiques que les garçons (29 %), mais davantage de violences verbales (51 %). Les filles victimes subissent des agressions à caractère sexuel dans 10 % des cas.

Au sein des établissements, diverses instances peuvent être mobilisées pour promouvoir l'égalité entre les filles et les garçons et lutter contre les violences sexistes. Les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) créés en 1998 ont été chargés d'un rôle important à cet égard par une circulaire de 2006⁴ :

« Le CESC permet de mettre en cohérence différents dispositifs, visant tous un même objectif : préparer les élèves à agir, à vivre ensemble, dans le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes, à opérer des choix et à exercer leur citoyenneté [...]. Les actions éducatives visant à prévenir les atteintes à l'intégrité physique et à la dignité de la personne, qu'elles soient liées à la protection de l'enfance, aux actes à caractère raciste ou antisémite, aux comportements sexistes et homophobes, aux violences sexuelles ou encore aux pratiques de bizutage doivent y trouver toute leur place. »

Autre instance concernée, le conseil de la vie lycéenne, consulté sur des sujets dans lesquels l'égalité des sexes peut être promue : projet d'établissement, élaboration ou modification du règlement intérieur, information liée à l'orientation ou encore questions de santé, d'hygiène et de sécurité. L'élection des délégués même peut donner lieu à des débats sur la représentation, et

1. Yves Raibaud, sous la direction de Daniel Welzer-Lang et Chantal Zaouche-Gaudron, « De nouveaux modèles de virilité : musiques actuelles et cultures urbaines », dans *Masculinités : État des lieux*, Editions Éres, Toulouse, 2011.

2. Note d'information 12-18, *Les actes de violence recensés dans les établissements publics du second degré en 2011-2012*, novembre 2012.

3. Entretien avec Éric Debarbieux, professeur en sciences de l'éducation, délégué ministériel chargé de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire.

4. Circulaire n° 2006-197 du 30 novembre 2006 relative au comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, *BOEN* n° 45 du 7 décembre 2006.

sur la notion de parité, principe qui doit être « respecté dans l'organisation des opérations électorales¹ ».

Enfin, la circulaire² du 11 juillet 2000, qui définissait le règlement intérieur, mentionnait, parmi les devoirs de l'élève, celui de n'user d'aucune violence sexuelle. À la suite de la loi de 2010 relative aux violences faites aux femmes, la circulaire³ du 1^{er} août 2011 est plus impérative encore : « Le refus de tout propos ou comportement à caractère raciste, antisémite, xénophobe, sexiste et homophobe ou réduisant l'autre à une apparence physique ou à un handicap nécessite d'être explicité dans le règlement intérieur ». Le respect des personnes implique de « respecter et défendre le principe absolu d'égalité entre les filles et les garçons et les règles de la mixité », comme le précise la Charte des règles de civilité du collégien annexée à la circulaire.

■ *Dans les lycées professionnels : une mixité qui reste à construire*

La question de l'égalité entre filles et garçons se pose dans des conditions particulières en lycée professionnel. Les processus d'orientation conduisent à des formations fortement marquées par des représentations sexuées, dans lesquelles il n'est pas exceptionnel de trouver des classes entièrement composées de filles (dans les services) ou de garçons (dans la production). En outre, dans les enseignements professionnels, la mise en œuvre de gestes et de situations professionnels requérant non seulement des savoirs, mais des savoir-faire et des savoir-être, mobilise toute la personnalité de l'élève, y compris dans sa dimension « genrée ». Cette situation devrait justifier une attention toute particulière au respect de l'égalité et aux conditions matérielles et pédagogiques qu'il faudrait réunir à cette fin.

L'accueil des élèves minoritaires en genre, en particulier celui des filles, dans les lycées professionnels, est parfois difficile, comme en témoigne une recherche effectuée en Haute-Normandie :

« Lorsque les jeunes témoignent librement de difficultés d'accueil, les filles sont nettement plus nombreuses à s'exprimer à ce sujet (33,4 % contre 12,1 % des garçons) et témoignent de sexisme, de solitude, de violence physique et de difficultés d'intégration⁴. »

Cette question est délicate, dans la mesure où les élèves minoritaires en genre ne souhaitent pas nécessairement faire l'objet d'un traitement différencié qui pourrait les isoler davantage. Il conviendrait cependant que les équipes

1. Circulaire n° 2010-128 du 28 août 2010, *Composition et fonctionnement des instances de la vie lycéenne*, BOEN n° 30 du 26 août 2010.

2. Circulaire n° 2000-106 du 11 juillet 2000, BOEN spécial n° 8 du 13 juillet 2000.

3. Circulaire n° 2011-112 du 1^{er} août 2011, BOEN spécial n° 6 du 25 août 2011.

4. Voir Clotilde Lemarchant, *Être minoritaire au lycée et au CFA : garçons et filles atypiques dans les formations techniques courtes en Haute-Normandie*, partenariat rectorat, conseil régional Haute-Normandie, DRDFE, DRAA, mai 2009. 384 questionnaires ont été envoyés aux élèves minoritaires de genre de 32 établissements et 166 renvoyés ; 30 entretiens semi-directifs ont été réalisés.

soient attentives à ces possibles difficultés et que les élèves minoritaires de genre puissent disposer d'un lieu d'expression ou d'un interlocuteur référent.

Plus que les espaces de travail, ce sont les vestiaires et les sanitaires qui semblent poser problème. En principe, ils devraient être conformes à la législation du travail et donc adaptés aux exigences de la mixité. La situation apparaît variable selon l'ancienneté des locaux et la mixité plus ou moins marquée des formations : les vestiaires dans les filières du bâtiment ne sont pas souvent adaptés aux filles.

La circulaire organisant les périodes de formation en milieu professionnel (PFMP)¹ demande à l'équipe pédagogique de veiller à protéger les élèves « d'éventuelles pratiques discriminatoires à l'entrée des périodes en entreprise ». La préparation de ces moments de formation inclut en principe un travail préalable sur les représentations que les élèves peuvent avoir des métiers et leur éventuelle déconstruction.

Des IEN-ET ont pu constater que les élèves recherchent des lieux d'accueil pour leur PFMP qui correspondent aux stéréotypes. Ainsi, en baccalauréat professionnel « commerce », les filles se dirigent plus facilement vers les magasins de vêtements, les parfumeries ; les garçons privilégient les ventes d'articles de sport, de jeux vidéo. Par ailleurs, les comportements « machistes » et parfois déplacés, sans être généralisables, sont une réalité vécue lors de certaines périodes de formation en entreprise, notamment dans des très petites entreprises (TPE), avec des environnements techniques et masculins. La création d'une relation privilégiée entre l'établissement et la direction de l'entreprise en amont ou en aval de la PFMP aide à faire évoluer les visions stéréotypées, à la fois dans les classes et dans les entreprises.

Conclusion

Au fil des ans, les textes publiés, les actions parfois fortes qui ont été lancées n'ont permis que des progrès limités dont le crédit ne peut être mis sur le seul compte de l'école, pas plus d'ailleurs que les résistances et les freins ne sauraient être inscrits à son seul débit. Pourquoi et comment la nouvelle convention 2013-2018 pourra-t-elle avoir plus de succès que les précédentes alors que la tradition républicaine française peine à voir des garçons et des filles, pour ne considérer que des élèves dans une conception désincarnée de l'égalité ?

Il faut construire un discours conforme aux principes d'un enseignement laïque de la morale, conforme aux intérêts d'une société en crise qui a besoin d'élever les compétences de tous, filles et garçons, femmes et hommes, qui doit assurer la cohésion de tous ses citoyens, quelle que soit leur origine ou leur appartenance.

1. Circulaire n° 2000-095 du 26 juin 2000, relative à l'encadrement des périodes de formation en entreprise dans les formations professionnelles des niveaux V et IV des lycées, *BO* n° 25 du 29 juin 2000.

Il faut aussi refonder l'école en faisant classe différemment, en évaluant autrement, en mettant en œuvre des compétences laissées en jachère dans et hors la classe. Promouvoir et mettre en œuvre une égalité réelle, ce n'est pas engager pour l'école une priorité de plus, c'est mieux répondre à ses missions fondamentales ; c'est apprendre à faire un usage critique de la pensée contre les fausses évidences ; c'est aussi mettre l'école à l'heure de son siècle.

Préconisations

À l'attention du ministère :

- rendre la formation initiale et continue des enseignants et des personnels d'encadrement plus efficace en contribuant à affiner le regard sur les stéréotypes, en l'insérant dans une dimension pédagogique et en l'inscrivant dans la réflexion didactique des disciplines ;
- introduire dans les concours de recrutement des enseignants des situations professionnelles où le candidat aurait à traiter des rapports de genre ;
- introduire dans le référentiel des personnels d'inspection et de direction la mention de l'engagement nécessaire des personnels d'encadrement au service de l'égalité entre filles et garçons ;
- donner aux enseignants les moyens de mieux exploiter les programmes et les dispositifs transversaux sur la thématique de l'égalité filles/garçons et rendre effective la formation critique des élèves ;
- améliorer le pilotage de la politique d'égalité en informant et évaluant mieux ;
- élaborer avec les éditeurs de manuels scolaires un guide de bonnes pratiques, former les enseignants au bon usage des manuels et conforter les associations dans un rôle d'infomédiation ;
- éviter les stéréotypes dans les sujets d'examen.

À l'attention des académies :

- renforcer l'engagement des corps d'inspection territoriaux ;
- cadrer, suivre et évaluer l'intervention des associations ;
- créer, diffuser et exploiter des statistiques sexuées ;
- évaluer les effets des actions conduites par les académies.

À l'attention des écoles et des établissements :

- activer le CESC, le CVL et le conseil pédagogique ;
- favoriser les témoignages de femmes et d'hommes exerçant une activité professionnelle atypique ;
- encourager l'acquisition d'un fonds documentaire permettant aux élèves de travailler la question de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- accorder une vigilance particulière en conseil de maîtres et en conseil de classe aux appréciations portées et aux performances attendues des filles et des garçons ;
- élaborer et diffuser des statistiques sexuées.

Agir contre le décrochage scolaire : alliance éducative et approche pédagogique repensée

Depuis les années 1990, la question du décrochage scolaire est devenue prioritaire dans nos sociétés. Dans la loi d'orientation de 1989, l'on affirmait que nul ne devait quitter l'école sans qualification. La terminologie a évolué. Le concept de décrochage s'est imposé progressivement par transfert en France du terme alors utilisé au Québec, où l'on emploie depuis les expressions « abandon scolaire » ou « persévérance scolaire », moins stigmatisantes. Beaucoup de choses ont déjà été écrites sur le sujet. Sur les dix dernières années, les inspections générales ont recensé 165 préconisations dans le champ des politiques publiques qui visaient à combattre le phénomène du décrochage. Leur ambition n'a été ni d'analyser l'effet de ces préconisations ni d'ajouter une réflexion totalement nouvelle dans la multitude des actions en cours, mais de contribuer à faire évoluer l'approche de la prévention du décrochage en insistant sur le fait que l'école doit prendre ses responsabilités en ce domaine et qu'elle doit mieux collaborer avec les autres services publics¹.

Mesure du phénomène de décrochage

■ *Un défi majeur*

Pour mieux comprendre l'acuité du phénomène, et même si tous les sans-diplômes ne sont pas des « décrochés », il faut avoir présent à l'esprit les quelques données suivantes² :

- en France comme à l'étranger, les sans-diplômes sont surexposés au chômage quel que soit leur âge, mais plus encore quand ils sont jeunes ;
- quel que soit leur âge, les sans-diplômes sont davantage employés en contrat à durée déterminée, en temps partiel subi, en emploi peu qualifié³ ;
- les sans-diplômes sont surreprésentés dans les effectifs traités par le système judiciaire⁴ ;
- ils présentent un état de santé dégradé par rapport à la population diplômée⁵ ;
- les enfants des décrocheurs présentent une plus grande probabilité de ne pas être eux-mêmes diplômés⁶ ;
- des études canadiennes ont montré que les sans-diplômes présentent une moindre capacité à participer à la vie en société⁷.

1. Rapport n° 2013-059, *Agir contre le décrochage scolaire : alliance éducative et approche pédagogique repensée*, IGEN-IGAENR, juin 2013.

2. INSEE, enquête emploi 2010 ; Selina Mc Coy et Emer Smyth, "Investing in Education : Combating Educational Disadvantage", The Economic and Social Research Institute, *Research series*, n° 6, mai 2009.

3. INSEE, enquêtes emploi 2009 ; *Trésor Eco*, ministère de l'Économie et des Finances, septembre 2011.

4. Rapport du groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaire au Québec, *Savoir pour pouvoir : entreprendre un chantier national pour la persévérance scolaire*, 2009 ; ministère de la Justice, 2005, repris par BCG/MENJVA.

5. S. Mc Coy et E. Myth, *op. cit.*

6. INSEE, *Economie et statistique*, n° 443, 2011 ; E. Mc Coy et S. Smyth, *op. cit.*

7. *Savoir pour pouvoir*, *op. cit.*

En résumé, le départ de jeunes gens du système éducatif sans qualification et, *a fortiori*, sans diplôme constitue un drame national dont les effets sont aussi à évaluer sur le long terme. Prévenir le décrochage scolaire doit donc se concevoir comme un projet de société.

Un récent travail conduit au niveau européen sur le coût des *NEETS*¹ (*Not in Employment, Education and Training Students*) recense, pour l'année 2011, 7 469 100 individus de 15 à 24 ans considérés comme *NEETS*, ce qui représente 12,9 % de la classe d'âge concernée. Leur coût représentait en 2011, pour l'ensemble de l'Union européenne, 153 milliards d'euros, soit 1,21 % du PIB européen et, pour la France, 1,1 % du PIB avec un coût global de 22,1 milliards.

En se fondant sur les données actuelles, et si aucune action n'est menée, le nombre d'élèves ayant décroché augmentera pour la France de 700 000 en cinq ans (140 000 décrocheurs de plus par an). Le coût du décrochage étant estimé entre 220 000 et 230 000 euros par décrocheur tout au long de sa vie, ce sont 154 milliards d'euros qui seraient ainsi hypothéqués².

Le phénomène du décrochage est systémique et complexe. Les conséquences sont lourdes et durables pour ceux qui en sont victimes. Le décrochage est un processus qui résulte de causes diverses, tout au long de la scolarité de l'élève.

Selon une récente étude³, il existe des facteurs externes sur lesquels l'école a peu de prise, mais qui lui sont connus :

- l'âge des élèves : le décrochage s'accroît avec l'âge. Captifs à l'école primaire, des élèves s'éloignent progressivement des apprentissages scolaires au fur et à mesure de leur développement ;
- le sexe : les garçons décrochent plus facilement que les filles ;
- les conditions économiques et sociales ;
- la structure familiale ;
- l'organisation de l'accueil scolaire ;
- la santé : les motifs d'absence pour raisons de santé sont les plus nombreux. Or, l'absence, parce qu'elle génère un manque d'assiduité des élèves, est un facteur de décrochage. Environ 19,2 %⁴ des élèves sous obligation scolaire déclarent être porteurs d'un handicap ou d'une maladie chronique, et leur scolarité en subit des conséquences.

Viennent ensuite les facteurs internes, qui dépendent directement du fonctionnement de l'école :

- l'orientation : le décrochage est communément associé à une orientation subie plutôt que choisie. Le phénomène concerne plus particulièrement la voie professionnelle, dans laquelle les élèves peuvent ne pas obtenir la

1. *NEETS, Jeunes sans emploi, ni scolarisés, ni en formation : caractéristiques, coûts et réponses en Europe*, Eurofound, Bureau des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2012.

2. Sources : ministère de l'Éducation nationale.

3. *Le décrochage scolaire*, INRR, note n° 1, 2009.

4. Catherine Arnaud, Emmanuel Godeau et Félix Navarro, *La santé des collégiens en France*, INPES, 2010.

formation choisie faute de capacité d'accueil. Même quand la formation est choisie, les élèves peuvent être déçus par un contenu qu'ils méconnaissent ;

- le décrochage cognitif : dès le premier degré, des élèves peuvent être présents en cours, assidus, sans pour autant être entrés dans les apprentissages. Non repérés dès le premier degré, ces élèves constituent progressivement le vivier des décrocheurs ;

- le passage d'un cycle ou d'un degré à un autre, en particulier du primaire au secondaire, qui peut asseoir des difficultés qui, si elles ne sont pas identifiées et traitées, ouvrent la voie de l'abandon et du décrochage ;

- la rigidité de l'organisation scolaire et les modalités d'évaluation : l'organisation de l'école, la structuration en filières produisent du décrochage et l'évaluation, telle qu'elle est pratiquée traditionnellement dans le système scolaire français, contribue au « tri » des élèves. Les volumes horaires et les emplois du temps des élèves sont aussi source de difficultés pour les plus fragiles ;

- des programmes et des objets d'apprentissage dont le sens n'est pas toujours perçu par les élèves ;

- un recours abusif à l'exclusion : tout ce qui pousse l'élève hors de la classe et de l'établissement l'engage dans un processus d'absentéisme et de décrochage, d'autant que certains font de ces exclusions des stratégies d'évitement scolaire ;

- le climat scolaire : le harcèlement et la violence entre les élèves sont autant de facteurs qui doivent retenir l'attention des responsables de l'école. Parfois occultés ou minimisés, ils conduisent bien des élèves à fuir l'école.

L'ensemble de ces facteurs alimente un processus complexe. Si l'approche de chacun des facteurs doit être assurée, aucun d'eux ne saurait être traité isolément. Ils doivent être pris en compte ensemble dans une politique globale.

■ *La lutte pour l'assiduité scolaire*

La loi sur l'école primaire obligatoire du 28 mars 1882 a fixé le seuil de l'absentéisme à quatre demi-journées par mois d'absences non justifiées, définition encore valable aujourd'hui. Chaque année, la DEPP publie une note d'information sur le phénomène. Pour l'année 2011-2012¹, la note a fait apparaître un taux d'absentéisme de 2,1 % dans les collèges publics, de 5 % dans les lycées généraux et technologiques publics et de 12,5 % dans les lycées professionnels publics. Il s'agit de taux moyens qui recouvrent une réalité contrastée entre les établissements. Ainsi, la proportion moyenne des élèves absentéistes touche moins de 1,6 % des élèves dans la moitié des établissements, mais dépasse 15 % dans un établissement sur dix. La tendance est à la décroissance du phénomène. On est ainsi passé d'un taux moyen pour les établissements du secondaire de 6,6 % en janvier 2009 à 4,8 % en janvier 2012.

1. Note d'information n° 13.01 de la DEPP, février 2013.

La DEPP s'intéresse également à l'absentéisme lourd qui correspond à dix demi-journées d'absences non justifiées dans un mois. Sur l'ensemble des EPLE, la moyenne se situe à 1 % des élèves et varie entre 0,3 et 0,5 % en collège, 0,3 à 1,3 % en lycée général et technologique et 1,4 à 3,6 % en lycée professionnel suivant les mois. En revanche, ce phénomène apparaît comme persistant dans le temps. Il connaît également une forte dispersion entre les EPLE. Ainsi, 50 % des EPLE ont un taux moyen d'absentéisme lourd inférieur à 0,3 %.

Cette manière de mesurer l'absentéisme reste cependant imparfaite. La norme de quatre demi-journées ne semble pas être la base de toutes les remontées administratives : certains départements retiennent celle de dix demi-journées. Le décompte même des demi-journées pose un problème. Une première heure de cours manquée peut ou non être comptée comme une demi-journée selon les établissements. Enfin, cette définition de l'absentéisme prend en compte uniquement les absences non justifiées, mais ni les exclusions de cours ni les absences « justifiées ». Or, c'est l'accumulation tout au long de l'année de ces différentes absences qui gêne les apprentissages. La DEPP fait apparaître que les élèves perdent, en moyenne, 6 % de leur temps d'enseignement.

Les données nationales portent tout particulièrement sur le second degré, mais la mise en œuvre de la loi Ciotti sur l'absentéisme qui, depuis 2010, prévoit des procédures de signalement dès l'école primaire a révélé que le sujet de l'absentéisme traversait aussi bien le premier degré. L'enquête conduite par la DGESCO sur l'application de la loi Ciotti a mis en avant que, de janvier à septembre 2011, sur 51 126 premiers signalements, 4 712 concernaient des élèves du primaire, soit 0,07 % de l'ensemble des effectifs du primaire, mais 9,21 % des premiers signalements. Les avertissements adressés par les DASEN aux parents d'élèves absentéistes du premier degré représentaient 10,7 % de l'ensemble des avertissements, ce qui est proportionnellement plus important que pour le collège.

■ *Les approches multiples de la mesure du décrochage*

Le décrochage est défini par l'article D. 313-59 du code de l'éducation. Les élèves décrocheurs sont les élèves inscrits dans les cycles de formation menant soit au baccalauréat, soit à un diplôme professionnel de niveau V ou IV qui n'obtiennent pas ces niveaux de formation.

Pour cerner le nombre de « décrochés », deux indicateurs sont utilisés¹. Le premier résulte de l'exploitation de l'enquête « Emploi en continu » de l'INSEE par la DEPP. Cette enquête repose sur la déclaration des élèves interrogés et la sortie de la formation est définie comme une interruption des études de plus d'un an. Cet indicateur² mesure un flux de sortants, quel que

1. Les données de ce chapitre sont extraites de la note d'information n° 12.15 de la DEPP.

2. Pour le fiabiliser, le chiffre résulte d'une moyenne des trois dernières années.

soit leur âge. En moyenne, entre 2008 et 2010, 65 000 sortants parmi ceux de formation initiale¹ ne détenaient aucun diplôme et 57 000 ne détenaient que le DNB, soit 122 000 élèves et 17 % d'une cohorte. Cet indicateur est relativement constant.

Le deuxième indicateur dit « des sortants précoces » correspond à la définition, arrêtée au niveau européen, et est utilisé par Eurostat pour apprécier la situation des divers États. Il s'agit des jeunes gens âgés de 18 à 24 ans qui ne disposent d'aucun diplôme ou uniquement du brevet, et qui ne poursuivent aucune étude ni formation au moment de l'enquête « Emploi en continu » de l'INSEE. Cet indicateur, également, est relativement stable. En 2012, il s'est établi à 11,6 % : 13,4 % pour les hommes et 9,8 % pour les femmes². Il est à remarquer que ces indicateurs, issus d'échantillons nationaux, ne permettent pas une évaluation des situations par académies ou par régions.

L'Union européenne a fixé comme objectif une réduction des sorties précoces à 10 % en 2020, alors que la moyenne européenne est actuellement de 13,5 %, avec une dispersion assez forte des pays européens, de 4,2 à 33,5 %. La France s'est fixé pour objectif d'abaisser son taux à 9,5 %, ce qui représente un gain à réaliser de 475 000³ élèves sortants précoces.

La loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 a permis la mise en place d'un système interministériel d'échanges d'information (SIEI), qui autorise l'exploitation croisée des bases informatiques des différents partenaires. Le dispositif⁴ a commencé à fonctionner en octobre 2011 sous l'autorité des préfets de département et les procédures en ont été fiabilisées l'année suivante. Le SIEI apporte aux responsables locaux et aux recteurs des données opérationnelles leur permettant progressivement de se doter d'outils de pilotage.

Ce dispositif présente quelques faiblesses. Le calendrier n'est pas vraiment opérationnel. Le repérage demande des délais et ne peut se faire qu'à partir des bases élèves consolidées, soit pas avant le mois d'octobre. La recherche de ceux qui « ont disparu » est fastidieuse, chronophage et coûteuse. Enfin, il faut compter avec une réticence des personnels de direction à alimenter les bases exploitées par le SIEI, assimilant leur usage par le niveau académique à un contrôle de leur politique d'établissement.

Agir dès à présent pour les décrocheurs

■ *L'exemple du Québec*

Confrontées à des taux d'abandon scolaire particulièrement élevés à la fin des années 90, les autorités du Québec ont fait sortir du cadre strict

1. Il s'agit du chiffre pour la métropole. La DEPP au travers d'extrapolation estime entre 135 000 et 140 000 les sortants de ce type pour la métropole et les DOM (note d'information n° 12-15).

2. Source : note d'information n° 12.15 de la DEPP, septembre 2012 et Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

3. Compte non tenu des 18/24 ans des DOM.

4. L'organisation détaillée du dispositif a été fixée par la circulaire n° 2011-028 du 9 février 2011.

de l'école la prévention du décrochage scolaire pour en faire également une problématique sociale impliquant toutes les composantes de la société. L'attribution d'un identifiant à chaque élève, qui le suit de son entrée à l'école jusqu'à l'université, y compris quand il bénéficie de formation continuée à l'âge adulte, a permis de suivre des cohortes successives et de bien repérer des facteurs d'abandon. Les orientations choisies ont modifié sensiblement l'état d'esprit des acteurs économiques et sociaux, et le concept positif de « persévérance scolaire » s'est substitué à la notion de « lutte » ou de « prévention du décrochage ». Le travail sur l'estime de soi est considéré comme un élément majeur et déterminant, et la formule « chaque jeune a besoin d'encouragement chaque jour » traduit la volonté d'instaurer une école bienveillante et attentive à l'élève pris dans sa globalité.

Grâce à cette politique, le Québec est parvenu à faire passer le taux d'abandon scolaire de 24 % en 1996 à 12 % aujourd'hui, ce qui en fait une source d'inspiration particulièrement intéressante.

Dans son article 128¹, la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a créé des programmes de réussite éducative dont les principes s'inspirent des principes de l'expérience québécoise. Ils sont caractérisés par :

- une politique de territoire mobilisant l'ensemble des acteurs qui partagent la connaissance des contextes de vie ;
- des formations intercatégorielles au sein des territoires ;
- une démarche de prévention qui privilégie l'accompagnement des parcours individuels et infléchit dans ce sens les politiques éducatives ;
- une implication des élèves et de leurs familles, considérés comme des acteurs de ces actions et non comme des bénéficiaires assistés ;
- une continuité des parcours individuels contribuant à atténuer les ruptures dans la scolarité de l'élève.

Deux points importants n'ont encore été ni réglés ni stabilisés : celui du pilotage du programme dont se sont emparées plutôt les municipalités, et celui de la place ainsi que des modalités de participation des équipes enseignantes.

Le Québec a aussi fourni à la France le LYCAM (le LYCée ÇA M'intéresse), dispositif de prévention du décrochage qui prend appui sur un questionnaire rempli par les élèves. Il permet un recensement précoce de ceux qui sont susceptibles d'abandonner l'école et la mise en place d'actions proportionnées aux besoins de soutien repérés. Il s'adresse aux lycéens et, plus particulièrement, à ceux du lycée professionnel. L'objectif de ce recensement

1. Article 128 : « Les dispositifs de réussite éducative mènent des actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degrés et de leurs familles, dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social ou sanitaire. Ils sont mis en œuvre dès la maternelle, selon des modalités précisées par décret, par un établissement public local d'enseignement, par la caisse des écoles, par un groupement d'intérêt public ou par toute autre structure juridique adaptée dotée d'une comptabilité publique. Les dispositifs de réussite éducative s'adressent prioritairement aux enfants situés en zone urbaine sensible, ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire. Chaque année, un bilan des dispositifs de réussite éducative est présenté à l'ensemble des partenaires y contribuant. »

est de partir des difficultés des élèves, de leurs motivations, de leur vision de l'école. Le diagnostic peut être posé à un niveau individuel ou collectif impliquant en tant qu'expert le conseiller d'orientation psychologue.

■ *Les principaux dispositifs existants*

Les dispositifs relais : des modalités à redéfinir

Installés d'abord sous forme de classe à partir de 1998, puis complétés par des ateliers en 2002, les dispositifs relais accueillent temporairement des collégiens en difficulté pour leur redonner des repères scolaires et les réinsérer durablement dans un parcours de formation. Ils sont actuellement au nombre de 454 (310 classes relais et 144 ateliers relais) et accueillent environ 9 200 élèves (respectivement 5 900 et 3 300)¹.

S'appuyant sur des procédures souvent lourdes, les dispositifs-relais acceptent plus volontiers des élèves perturbateurs que des élèves engagés dans un processus de décrochage, même si la perturbation peut être annonciatrice de ce dernier. Près d'un tiers des élèves admis dans ces dispositifs (31 %) fait l'objet d'une mesure éducative.

Cette situation tend à faire du dispositif une structure de relégation, dont les élèves ne ressortent pas sans risque de stigmatisation ultérieure. Le retour dans l'établissement d'origine ou dans un autre établissement constitue la principale faiblesse du fonctionnement actuel. L'élève n'est pas ou n'est plus attendu et son accueil n'est pas préparé. Tout s'organise comme si le dispositif n'avait de relais que le nom, comme s'il n'était pas un temps de reconquête de repères scolaires assurant une remise en ordre des méthodes d'apprentissage. Si, en moyenne, la durée passée dans un dispositif-relais varie de 6 à 12 semaines, l'on peut rencontrer des élèves qui restent plus longtemps, avec le risque accru de marginalisation scolaire.

*Le lieu d'accueil temporaire individualisé (LATI) :
une expérimentation à exploiter*

L'objectif premier du LATI est de constituer une alternative aux diverses mesures disciplinaires à la disposition des établissements. Il s'agit pour l'équipe pédagogique et éducative d'effectuer un suivi renforcé des élèves présentant des signes de décrochage au sein même de l'établissement. Les partenaires du quartier et les intervenants extérieurs apportant des compétences professionnelles particulières (psychologue, conseillère familiale, juriste...) peuvent être associés au dispositif.

Le LATI constitue tout à la fois :

- un lieu d'accueil pour les élèves en difficulté comportementale ;
- une prise en charge pédagogique, éducative et psychologique assurée par un accompagnement spécialisé ;

1. Ministère de l'Éducation nationale, *Repères et références statistiques*, DEPP, 2012, désormais RERS 2012.

- un dispositif de repérage des difficultés d'adaptation aux règles du collège et à l'enseignement collectif en classe qui se traduit souvent par un comportement « hors norme », obstacle au processus d'apprentissage ;
- un lieu d'inclusion faisant suite à une exclusion ;
- un lieu de régulation des tensions par la médiation d'un adulte ;
- une démarche globale avec une approche individualisée de l'élève.

Les établissements scolaires publics innovants (ESPI)

Ces structures, longtemps observées à distance, se placent dans le champ du raccrochage. Ce sont des collèges et des lycées expérimentaux qui, à côté d'une offre alternative proposée à tous les élèves, accueillent principalement des décrocheurs « laissés pour compte » de l'école publique depuis plusieurs années. Il s'y développe une pédagogie particulière appuyée sur une organisation et un fonctionnement en rupture avec les structures habituelles de l'EPLE.

L'organisation de l'établissement est un élément du projet éducatif, contribuant ainsi à modifier en profondeur les rapports de l'élève à l'école. Les enseignants y développent un travail collégial autour de parcours individualisés et modularisés et consacrent environ une trentaine d'heures aux enseignements, aux co-interventions, au tutorat, à la concertation. Le retour dans les apprentissages se fait selon une pédagogie de projet où prédomine la bienveillance.

L'accès à l'un de ces établissements se fait sur la base du volontariat pour l'élève, mais après acceptation par l'équipe, selon une procédure semblable d'un établissement innovant à l'autre : présentation du contexte d'apprentissage et du projet d'établissement à l'élève et à sa famille, entretien avec l'élève, adhésion formalisée des parents.

Les résultats sont encourageants. En 2012, le collège et lycée expérimental (CLE) de Caen a présenté 92 % de réussite au DNB, et l'on a relevé plus de 80 % de réussite au baccalauréat dans les trois microlycées de l'académie de Créteil. Toutefois, ici ou là, il existe des situations médicales ou psychologiques telles qu'en dépit de la volonté des membres des équipes, l'accompagnement échoue. Ces situations, de plus en plus fréquentes, amènent les enseignants à renforcer leur vigilance au moment des entretiens à l'entrée, car la structure ne permet pas de prendre en charge des cas aussi lourds.

La circulaire de rentrée de 2010 a donné un nouvel essor à ces établissements jusque-là peu nombreux et marginalisés, et des collectivités régionales fondent leur propre plan de prévention du décrochage sur ces structures. C'est sans doute là une reconnaissance de réussites, mais il faut être conscient que ce développement risque de renforcer les procédures d'externalisation de la difficulté et de reporter la prévention du décrochage sur des dispositifs et des structures de raccrochage.

La mission générale d'insertion : redéfinir ses priorités

La circulaire n° 2013-035 du 29 mars 2013 créant les réseaux « formation qualification emploi » (FOQUALE) indiquait que « la mission générale d'insertion (MGI) changeait de dénomination et devient désormais “la mission de lutte contre le décrochage scolaire” (MLDS) ». Ce changement de terminologie n'est évidemment pas neutre et indique une priorité à la lutte contre le décrochage dans les missions dévolues, jusqu'à présent, à la MGI.

L'organisation de la MLDS, notamment dans les EPLE, est variable selon les académies. Tantôt les agents sont inclus dans l'établissement, le plus souvent un lycée professionnel, tantôt ils interviennent en établissement, mais sont rattachés à un service qui, de plus en plus fréquemment, est celui de l'orientation. Il s'agit donc d'une organisation externe à la vie pédagogique et éducative de l'établissement. Dans ce contexte, la question du décrochage peut s'apparenter à un transfert de la charge vers un service spécialisé avec les mêmes conséquences que pour celui de l'orientation, risquant ainsi de ne pas impliquer les enseignants dans la recherche de solutions.

Pour l'année 2011-2012, la MGI a mené 63 663 entretiens de situation, ce qui en fait le dispositif central de prévention du décrochage dans l'éducation nationale. Ce sont des élèves engagés dans la voie professionnelle qui ont été les plus nombreux (48 % des entretiens), mais la MGI a également aidé des élèves du premier cycle (36 %) et du second cycle général et technologique (13 %). Le nombre d'élèves pris en charge s'est accru de 20 % en quatre ans.

Les actions de la MGI se déclinaient en trois types : les actions d'accès à la qualification, celles relatives aux actions qualifiantes et, enfin, celles d'accompagnement vers l'emploi. 79 % des élèves pris en charge restent en formation. Le maintien en formation prenait des formes variées : scolarité classique (57 %), formation sous contrat hors statut scolaire (8 %), stages régionaux (4 %), actions spécifiques de la MGI (10 %). La part des « perdus de vue » a baissé sensiblement, passant de 12 à 10 % entre 2010-2011 et 2011-2012. Les actions de la MGI ont, semble-t-il, eu des effets positifs, qu'aucune étude ne permet cependant d'évaluer précisément.

Les différents dispositifs que nous venons de passer en revue présentent des caractéristiques qu'il faut impérativement modifier. Ils ne sont pas pérennes, car ils sont financés par des moyens provisoires et largement assurés par des personnels dont les contrats sont annuels. Ils ne sont pas évalués, sinon, tout au plus, au travers de données quantitatives. Aucune étude longitudinale n'est conduite qui permettrait d'évaluer l'incidence des actions menées sur les parcours et la réussite des élèves pris en charge.

■ *Un nouveau dispositif : le réseau « formation-qualification-emploi » (FOQUALE)*

Les réseaux « formation-qualification-emploi » (FOQUALE), prévus par la circulaire n° 2013-035 du 29 mars 2013, doivent offrir une solution de retour en formation à 20 000 élèves « décrocheurs » et « décrochés ». Cette

circulaire a permis la mise en place de référents « décrochages scolaires » dès la rentrée 2013, dans les établissements où ont été constatés les taux les plus élevés de décrochage. Elle a également créé des « groupes de prévention du décrochage scolaire » qui se sont substitués aux groupes d'aide à l'insertion (GAIN). Ce sont des cellules de veille placées sous la direction du chef d'établissement, à la composition variable, chargées de repérer les élèves qui rencontrent des difficultés dans leurs résultats scolaires comme dans leur comportement.

Pour accueillir ces 20 000 élèves, il est demandé aux académies de mobiliser les places vacantes dans les trois voies de formation. Compte tenu de la proportion de décrocheurs dans la voie professionnelle, c'est cette voie qui sera la plus sollicitée. Or, il n'est pas certain que cela ne produise pas de nouveaux décrochages. En effet, les places vacantes se rencontrent le plus fréquemment dans les filières où le taux de pression est le plus faible, signe d'un désintérêt des élèves pour ces formations. Par ailleurs, réparties sur plusieurs établissements, elles ne peuvent pas toujours être globalisées et rassemblées sur un même établissement pour constituer un module d'accueil cohérent.

La MLDS a là un double rôle à jouer : établir un dialogue avec l'élève et venir en appui au corps enseignant des établissements d'accueil mis en réseau. Seul dispositif de suivi longitudinal, il permettra une véritable évaluation du fonctionnement des réseaux.

Prévenir le décrochage : engager le système dans une démarche globale

■ *Des constats partagés*

Les inspecteurs généraux se sont rendus dans une vingtaine d'établissements du second degré signalés comme innovants en matière de prévention de l'absentéisme et du décrochage. Leurs observations ont permis de faire émerger des traits communs à tous ces dispositifs ou des pistes de réflexion partagées. Six axes sont apparus déterminants dans la prise en charge des élèves fragiles :

- la volonté de prendre en compte la personne chez l'élève ;
- l'organisation d'un tutorat ;
- une aide scolaire spécifique, adaptée aux besoins de l'élève ;
- l'aménagement du temps scolaire avec priorité donnée aux emplois du temps des élèves ;
- la réunion au profit de l'élève de diverses compétences professionnelles ;
- la mise en place d'une relation de confiance avec les parents, en particulier avec ceux auxquels le système scolaire est le plus étranger.

Les inspecteurs généraux ont cependant pu constater l'existence persistante de freins à une prévention efficace du décrochage, dont trois semblent particulièrement importants :

- l'insuffisante formation des enseignants à l'écoute et à la détection des problèmes des élèves;
- des causes de décrochage parfaitement connues et pourtant mal prises en charge;
- une difficulté à assurer la continuité de l'action entre le premier et le second degré.

■ *Des leviers pour une prévention effective*

Impliquer les corps d'inspection

Le recensement des personnels impliqués dans les dossiers de l'absentéisme et du décrochage fait apparaître clairement que les « pédagogues » n'y sont pas les plus représentés. Dans les académies, l'on peut faire les constats suivants :

- le dossier décrochage est encore trop exclusivement pris en charge par les DASEN, ou des personnels de direction chargés de mission auprès du recteur, le problème du décrochage étant d'abord abordé par l'entrée administrative;
- le partage d'informations pour créer une culture commune au sein du rectorat est souvent défaillant;
- les plans académiques de formation proposent toujours des entrées disciplinaires et non des problématiques transversales, ce qui ne permet pas de construire des réflexions collectives ni de former des équipes dans l'optique de la prévention du décrochage.

Certains facteurs de décrochage relèvent entièrement du domaine de l'enseignement. Seuls les inspecteurs peuvent déployer un discours, animer une réflexion, tenir une position de médiateur auprès des enseignants pour les former à intervenir sur ces questions. Il s'agit de faire prendre conscience aux enseignants que le problème du décrochage, s'il se règle aujourd'hui en partie par des dispositifs « deuxième chance », attend une autre réponse : il faut faire en sorte que l'école primaire et le collège, puis le LEGT et le lycée professionnel, s'inscrivent dans une école de la « première chance »¹. L'engagement des corps d'inspection doit porter tout entier sur un accompagnement des équipes pédagogiques et une évaluation plus collective des actions conduites au sein des établissements et des écoles.

Faire agir ensemble personnels de la vie scolaire et enseignants

Les personnels enseignants attribuent encore volontiers aux personnels d'éducation les missions de surveillant général (fonction disparue en 1972), alors que les conseillers principaux d'éducation, s'ils ont pour rôle de « garantir, en lien avec les autres personnels de l'établissement, les règles de vie et de droit dans l'établissement »², doivent ancrer leur action dans le champ

1. L'expression « école de la première chance » est notamment celle qu'utilise Bruno Tardieu, responsable de l'animation du mouvement ATD en France (voir *Cahiers pédagogiques*, entretien du 29 mars 2013, n° 500, « Apprendre au XXI^e siècle »).

2. « Compétences spécifiques au conseiller principal d'éducation », dans *Référentiel métiers*, 2013.

éducatif et travailler en partenariat étroit avec les enseignants pour installer l'élève dans ses apprentissages et contribuer à la construction de son projet.

Cependant, si les conseillers principaux d'éducation sont convaincus de faire partie d'une équipe éducative, l'inverse n'est pas toujours démontré par les faits et les renvois fréquents de cours pour « aller à la vie scolaire », sans que pour autant la solution y soit préparée, perdurent. Ces situations sont souvent l'objet de conflits internes qui consacrent, dans l'établissement, le clivage entre le pédagogique et l'éducatif et installent l'élève dans un double jeu entre la salle de classe et le bureau de la vie scolaire. L'externalisation de l'absence et la marginalisation de l'absent seront évitées ou prévenues si chacun des adultes de l'établissement s'intéresse à l'absence et à l'absent. L'acte pédagogique doit également questionner l'élève dont la présence n'est plus que physique (des élèves présents décrochent mais ne s'absentent pas) et doit chercher des explications à cette absence paradoxale.

Le CPE est bien souvent celui qui connaît les raisons de l'absence et qui peut en livrer l'information auprès des enseignants. Il est l'interface entre la famille, l'élève et l'établissement, rôle renforcé par sa fréquente désignation comme référent « décrochage scolaire », en application de la circulaire FOQUALE. Le CPE est un artisan de l'alliance éducative à l'intérieur de l'établissement scolaire au même titre que les personnels médico-sociaux, dont il mobilise très souvent les compétences et qui jouent fréquemment un rôle essentiel dans le processus de prévention du décrochage.

Il importe de compenser les effets de l'absence de l'élève par des dispositifs alternatifs aux apprentissages. L'ENT, au lycée comme au collège, doit être utilisé pour assurer des cours de rattrapage, la poursuite des apprentissages en dehors du groupe classe et une aide par les pairs. Quelques expériences d'utilisation de l'ENT pour aider les élèves absents à ne pas prendre trop de retard sont prometteuses, d'autant plus qu'il existe de nombreux produits disponibles pouvant être exploités par les enseignants.

Fonder un véritable partenariat avec les associations complémentaires de l'école

Nombreuses sont les associations complémentaires à l'école qui se sont engagées dans la prévention du décrochage ou la contribution au rattrapage. Ces associations, souvent sollicitées dans le second degré, introduisent une conception globale de l'éducation au-delà des résultats scolaires, liée à la capacité à vivre en groupe, à s'investir dans un établissement, à prendre des initiatives. Associées à des formations d'enseignants et tout particulièrement de néotitulaires, elles mettent l'accent sur l'analyse de pratiques pour aider les équipes enseignantes, qui ne parviennent pas toujours à sortir de leur « sanctuaire disciplinaire », à construire des réponses sur un versant éducatif et non pas strictement pédagogique.

Lire les signes d'un possible décrochage dans toutes les formes d'absence

C'est au niveau de l'école primaire que des attitudes qui se révéleront plus tard nuisibles à la réussite scolaire s'installent. Dès lors, la détection des signes d'une dissonance que vient manifester un volume important d'absences, quels qu'en soient les motifs, doit être prise au sérieux et conduire les équipes à provoquer un diagnostic médico-social¹. Les absences, même justifiées, peuvent masquer des pathologies (phobies scolaires), des problèmes d'adaptation des enfants précoces ou encore des souffrances telles que le harcèlement. Les dysfonctionnements cognitifs² doivent également être repérés, diagnostiqués et pris en charge en alliant accompagnement externe et interne, en évitant le plus possible d'extraire les élèves du milieu scolaire. C'est dans la proximité avec des acteurs médicaux et sociaux connus et reconnus pour leurs compétences, tant par les enseignants que par les parents, que les solutions peuvent être trouvées.

Le plus délicat à déceler est le comportement de l'élève « présent-absent », c'est-à-dire de l'élève qui acquiert des connaissances, mais de manière trop superficielle et qui accumule peu à peu des carences scolaires se révélant particulièrement négatives au collège. Sur ce plan, des évaluations régulières doivent permettre au maître de repérer ce profil d'élève et de proposer un dispositif de remédiation.

L'intensification des relations entre le premier et le second degré doit permettre de veiller aux liaisons spécifiques à effectuer s'agissant des élèves absentéistes. Le collège, par son organisation nouvelle, son fonctionnement, sa taille, est une étape déstabilisante pour certains élèves. Il s'agit alors de s'assurer qu'interviennent le moins possible de ruptures entre les deux niveaux.

Enfin, une plus grande attention doit être apportée aux conséquences d'un mauvais climat scolaire. Les pratiques éducatives divergentes au sein d'un même établissement, s'agissant, par exemple, des exclusions de cours, ne sont plus tolérables. Elles représentent une incitation à l'absence.

Prévenir le décrochage dans le quotidien au cœur de la classe

Il apparaît nécessaire d'impliquer davantage les enseignants dans la prévention. Il faut ainsi que les enseignants veillent davantage, aux côtés du personnel de la vie scolaire, aux absences. Leur attention sur le sujet est variable selon leur emploi du temps, les classes dans lesquelles ils interviennent, voire leur bonne volonté. Par ailleurs, ils ont souvent une image inexacte du décrocheur : ce serait un élève en échec scolaire, qui souffrirait d'une situation personnelle extérieure à la classe. Or, un adolescent qui « se sent mal », avec tout ce que cette expression peut avoir de flou, ne peut pas être un bon élève, parce qu'il cesse d'être disponible aux apprentissages,

1. Rappelons que l'examen médical généralisé à la sixième année ne couvre en moyenne que 70 % des élèves. Source : ministère de l'Éducation nationale, *Rapport annuel de performance*, 2011.

2. Nous regroupons sous cette appellation la dyslexie, la dyscalculie...

surtout si ces apprentissages participent à ce sentiment de mal-être. Les conseils de professeurs ou le conseil pédagogique peuvent être des espaces pour examiner les facteurs de décrochage propres à l'école.

Les méthodes pédagogiques doivent également évoluer pour rendre l'atmosphère de la classe bienveillante. Le système de notation français doit à ce titre être remis en question : la notation sur 20 a ainsi été abandonnée dans bien des pays qui lui ont préféré des échelles de 4 ou 5 valeurs, suffisamment claires et moins stigmatisantes. De la même façon, l'uniformité des normes de réussite scolaire laisse bien des élèves sur le bord du chemin. Tout le cursus scolaire traditionnel français repose sur les capacités de rédaction et les compétences hypothético-déductives. Tous ceux qui peinent à s'exprimer à l'écrit, qui sont rassurés par l'apprentissage des leçons et la répétition des exercices déjà rencontrés, sont fragilisés, sans pouvoir se rassurer par leur maîtrise d'autres compétences, d'autres habiletés. Enfin, le dessin d'une progression linéaire dans les acquisitions nie une réalité pourtant connue : les perturbations de l'adolescence font qu'un élève de cinquième n'a souvent que peu à voir avec un élève de sixième, et pas seulement dans ses capacités cognitives. À cela s'ajoute le fantasme de la précocité : sauter une classe ou anticiper sur le programme de l'année suivante. Un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale¹ fait apparaître, au travers d'interviews d'élèves de la voie professionnelle, qu'il faut combattre cette idée partout répandue dans l'école et la société française : le signe de la réussite serait la linéarité du parcours scolaire et la rapidité de son déroulement.

Dans une école qui ne reconnaît en fait qu'une voie de réussite, et qui procède par tris successifs en fonction d'une norme souvent très floue, d'énormes efforts pédagogiques sont déployés pour faire entrer dans ce seul moule tous les élèves, jusqu'au moment où il n'y a plus d'autre solution que de mettre à part ceux qui n'y entrent pas. Puis d'autres efforts tout aussi importants, pédagogiques, mais aussi financiers, sont déployés pour ramener vers la réussite scolaire, dans une version différente de la première, ces mêmes élèves triés.

Car, dans de trop nombreux cas, les dispositifs présentés comme aidant des collégiens à mieux réussir sont en fait construits pour les faire adhérer au choix qu'on attend d'eux : une orientation vers l'enseignement professionnel. Dans ce contexte, la substitution du parcours individuel d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel au parcours de découverte des métiers et des formations (PDMF) risque de ne pas avoir plus d'effets si la formation des enseignants, l'impulsion et l'accompagnement par les corps d'inspection, toutes disciplines et spécialités confondues, et les personnels de direction ne prennent pas en compte l'orientation. Dans tous les cas, les avantages et les contenus de la filière dans laquelle les élèves sont inscrits doivent être présentés dans un esprit

dynamique et constructif. L'élève doit être rassuré et l'accompagnement personnalisé est un des outils dans cette voie.

L'école doit s'interroger sur son fonctionnement pour savoir comment répondre aux injonctions qu'elle se donne à elle-même : pour diplômer plus d'élèves, donc en faire réussir davantage, il lui faut revoir ses cadres habituels de fonctionnement, ses contenus et ses modalités d'enseignement. Il lui faut s'attaquer aux causes de décrochage sur lesquelles elle peut agir : si elle ne peut rien sur la santé, le logement, les conditions d'emploi des parents ni sur l'équilibre familial des élèves, il lui revient de s'attaquer au mal-être scolaire qui se nourrit du quotidien de la classe.

Conclusion

Le décrochage scolaire est un processus qui résulte de la combinaison de multiples causes externes et internes. Son coût social très élevé, auquel s'ajoute un coût humain non mesurable, fait de la nécessité absolue de prévenir le décrochage un projet de société fort.

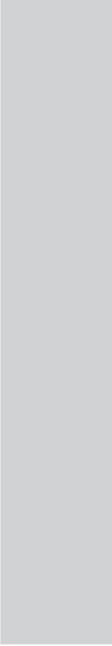
La récente mise en place du système interministériel SIEI permet un vrai progrès dans le repérage des décrocheurs. Il faut désormais passer à une deuxième étape, celle des réponses aux situations rencontrées et de la mesure des effets obtenus. Les expériences diverses doivent être capitalisées et promues sans attendre pour répondre au décrochage de manière efficace. Il convient également d'engager des corrections, sinon des réformes de fond, s'agissant de pratiques pédagogiques et de conceptions de l'enseignement qui favorisent et même conduisent au décrochage.

Aucune réforme de l'enseignement ne devrait être engagée désormais sans qu'elle ne contienne des modalités de prévention du décrochage. L'objectif de réduire à 9,5 % les sortants sans qualification d'ici 2020 peut être atteint, comme peut être atteint celui de diminuer de moitié dans les cinq prochaines années le flux des décrocheurs. Cette politique volontariste doit engager toute la nation. Elle ne concerne pas seulement l'école et ses partenaires naturels, mais doit être expliquée aux équipes éducatives pour qu'elles en comprennent les enjeux, conformes à leurs valeurs.

Préconisations

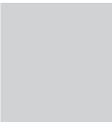
Les inspections générales ont donc formulé les préconisations suivantes :

- fiabiliser les données relatives à l'absentéisme ;
- fixer la règle du décompte des demi-journées d'absence et du suivi des absences dans le premier degré ;
- intégrer le suivi des absences dans les dialogues de gestion locaux ;
- élaborer un plan régional de réduction des sorties précoces ;
- revoir le fonctionnement des dispositifs relais ;
- évaluer les dispositifs LATI et ESPI en vue de leur généralisation ;
- définir les missions de la MLDS, ses moyens et sa pérennisation ;
- mettre en place un suivi longitudinal des élèves pris en charge dans les dispositifs ;
- adopter systématiquement une prise en charge globale du décrocheur dans le cadre des contrats d'objectifs et des projets d'établissement ;
- généraliser le tutorat dans le second cycle et former des personnels tuteurs ;
- promouvoir au niveau de l'EPLÉ ou de la circonscription les démarches d'alliances éducatives pour faire travailler ensemble les différents professionnels de l'Éducation nationale, des collectivités locales et des associations dans le cadre du projet éducatif territorial ;
- former tous les personnels au repérage du décrochage ;
- accompagner les personnels de direction dans la mise en place dans les EPLÉ de protocoles de prise en charge conjointe des élèves en rupture ;
- mettre en place un plan national d'amélioration de la prise en charge des élèves allophones, sortant de SEGPA et des unités localisées d'inclusion scolaire (ULIS) ;
- mobiliser les corps d'inspection pour guider l'évolution des pratiques pédagogiques et la mise en œuvre du parcours individuel d'information ;
- poursuivre la réflexion relative à l'évaluation des élèves et évaluer les expérimentations des « classes sans notes » ;
- généraliser et accompagner les outils proposés par l'ONISEP.



DEUXIÈME PARTIE

Enseignement supérieur et recherche



Rapporteur

Marie-France Ponsot

L'année 2013 a été marquée tout à la fois par le nouvel élan donné à l'enseignement supérieur et à la recherche par la loi du 22 juillet¹ et le passage aux responsabilités et aux compétences élargies (RCE) des dernières universités n'ayant pas encore bénéficié du transfert de compétences prévu par la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités².

Dans ce contexte, et au-delà de ses missions de contrôle, l'IGAENR a principalement articulé ses travaux autour de quatre axes :

- le renforcement des liens entre les parcours de formation ;
- l'aide à la vie étudiante ;
- l'audit d'organisations et de mesures de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche ;
- la poursuite de l'accompagnement des universités.

Les missions relatives aux parcours de formation ont permis d'analyser les expériences de rapprochement entre les lycées et les universités dans la perspective d'un renforcement du continuum bac -3/bac + 3, afin de favoriser l'orientation et la réussite des futurs étudiants. Elles ont aussi mis en évidence un taux significatif de places vacantes dans les formations sélectives postbaccalauréat alors même que certains bacheliers n'avaient pas reçu de propositions correspondant à leur souhait : d'importantes disparités étant apparues en fonction des types de filières, des modes de recrutement et des politiques académiques, la nécessité d'une approche plus globale et concertée de l'offre de formations supérieures s'est fait sentir au niveau de l'académie. Des travaux ont également porté sur l'état d'avancement de l'intégration des formations paramédicales dans le dispositif « licence-master-doctorat » (LMD) ainsi que sur la rénovation des diplômes des formations de santé et le contenu des formations paramédicales.

Dans le cadre du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), une mission a été menée pour évaluer les politiques de soutien à la vie étudiante et proposer des pistes d'améliorations dans la perspective de la mise en œuvre d'un plan pluriannuel. Quatre domaines ont été analysés : les aides sociales et fiscales allouées aux étudiants et à leurs familles, la santé des étudiants, la vie de campus et la restauration universitaire.

Parallèlement à ces missions sur les formations et sur la condition étudiante, l'IGAENR s'est vu confier, seule ou avec d'autres inspections, des audits portant sur des champs très différents, mais visant tous à améliorer l'efficacité des modes d'organisation et de pilotage de plusieurs établissements, opérateurs et mesures ou plans de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Un premier audit a concerné l'évolution des statuts de cinq établissements d'enseignement supérieur de la ville de Paris : d'une part, l'École supérieure de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI

1. Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (loi ESR).

2. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (loi LRU).

Paris Tech) et l'École des ingénieurs de la ville de Paris (EIVP), ces deux écoles ayant le statut de régies municipales autonomes ; d'autre part, trois écoles des arts appliqués (Boullé, Duperré et Estienne), qui sont des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) rattachés à titre dérogatoire à la commune de Paris. Une question récurrente a guidé l'inspection tout au long de ses travaux : l'adéquation de ces statuts atypiques avec la mission d'enseignement supérieur et le développement de ces écoles.

Dans un tout autre domaine, un audit a été mené sur l'évaluation de l'organisation et de la gouvernance de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ainsi que sur le positionnement de l'agence interétablissements de recherche pour le développement (AIRD) créée en son sein. Les scénarios d'évolution proposés ont mis en évidence les spécificités respectives de la fonction d'opérateur et de la fonction d'agence de programmation et de financement. L'IGAENR a également conduit un audit de l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE) permettant de conseiller cet opérateur au moment où des choix doivent être opérés quant au modèle économique de l'agence et à la mise en œuvre des actions inscrites à son plan stratégique.

L'IGAENR a étendu ses missions d'évaluation des dispositifs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, aux fondations et à la recherche partenariale. La question des fondations revêtait une acuité particulière compte tenu du développement de ces structures et de la diversité de leurs statuts juridiques. Dès lors, il était important de dresser un premier état des lieux. Parallèlement à cette étude de portée générale, une mission a été réalisée sur la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, créée en 2008 à l'issue du Grenelle de l'environnement. Cet audit a notamment permis de souligner l'importance d'une définition précise du champ des activités confiées aux fondations et la nécessité de leur ouverture à des partenaires privés. Des travaux ont également été menés sur l'évaluation des différents dispositifs de soutien à la recherche partenariale.

Toujours dans la perspective d'une amélioration des processus, l'IGAENR a piloté une mission sur les effets de la loi LRU en matière de recrutement des enseignants-chercheurs. Outre l'analyse des nouvelles procédures mises en place et de leur répercussion sur les politiques de recrutement au sein des universités, la question s'est posée des effets induits par le transfert de la masse salariale et, plus généralement, de l'articulation entre politiques de ressources humaines et stratégies d'établissement.

Enfin, l'IGAENR a poursuivi et a élargi sa mission d'accompagnement des universités au moyen de plusieurs types d'audits :

- des audits financiers et de diagnostic stratégique, dans le cadre des audits « flash » systématiquement mis en œuvre en cas de situation dite de « double déficit » et des audits approfondis. Ces travaux ont permis de développer les outils de cartographie économique des activités et d'analyse stratégique mis à la disposition des universités ;

- un audit « post RCE » concernant l'université de La Réunion ;
- un audit précontractuel (université de Lorraine) ;
- un accompagnement à la préparation de la fusion d'une partie des universités de Bordeaux. Cette démarche préfusionnelle a porté tant sur la préparation de la fusion que sur l'équilibre économique de la nouvelle université, inaugurant ainsi un nouveau mode d'accompagnement de la part de l'IGAENR.

Le renforcement des liens entre les parcours de formation

Afin d'évaluer l'efficacité des actions entreprises pour développer les échanges entre le lycée et l'université, l'IGEN et l'IGAENR ont conduit deux missions portant, l'une, sur les dispositifs d'immersion et les coopérations entre les formations de premier cycle de l'enseignement supérieur, l'autre, sur les modalités d'accueil dans les filières sélectives postbaccalauréat. Par ailleurs, l'IGAENR et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été chargées d'établir un bilan et de proposer des pistes en vue de poursuivre l'insertion des professions médicales dans l'espace européen de l'enseignement supérieur, dans le cadre du dispositif LMD (licence-master-doctorat).

Le continuum lycées-universités

Améliorer la transition entre le lycée et l'université constitue un enjeu majeur pour l'orientation et la réussite des futurs étudiants de premier cycle dans l'enseignement supérieur. Les initiatives prises à cet égard permettent aux lycéens de se familiariser avec l'université et de découvrir les contenus et les pratiques pédagogiques propres aux différents parcours de formation¹. Elles supposent également d'optimiser les conditions d'accueil dans les filières postbac, notamment au sein des cursus sélectifs.

1. Rapport n° 2013-050, *Évaluation des expériences de rapprochement et d'articulation des formations de premier cycle du supérieur entre lycées et universités*, IGAENR-IGEN, juin 2013 et rapport n° 2013-039, *Les places vacantes dans les formations sélectives post-baccalauréat*, IGAENR-IGEN, mai 2013.

Les expériences de rapprochement et d'articulation des formations de premier cycle du supérieur entre lycées et universités

Une pluralité d'attentes et d'acteurs

Il existe une large variété de mesures en réponse à des attentes plures de la part des intervenants et des bénéficiaires.

Les démarches de rapprochement, d'information mutuelle et d'expériences pédagogiques croisées ont plusieurs finalités : préparer les lycéens et les élèves de classes préparatoires à la poursuite d'études à l'université, favoriser une poursuite d'études, pour des étudiants issus de filières universitaires courtes, faciliter la réorientation des élèves de classes préparatoires scientifiques vers l'université et la recherche, réussir « l'hybridation pédagogique » entre les universités et les classes préparatoires partenaires, mutualiser les ressources, etc.

Les cloisonnements pédagogiques entre les deux univers ainsi que les différences de statut entre enseignants constituent des freins à ces collaborations. Sur ce dernier point, des conventions *ad hoc* pourraient sans doute introduire davantage de fluidité entre les interventions des personnels du supérieur et ceux du second degré. Cela étant, l'on observe déjà de réelles avancées en termes de partenariats, lesquels relèvent souvent d'initiatives locales et gagneraient à être plus largement déclinées au sein d'une politique académique.

Les investigations ont porté sur les actions d'immersion de lycéens dans les universités ainsi que sur les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et les licences professionnelles ouvertes dans les lycées à la suite des formations de techniciens supérieurs.

Des dispositifs d'immersion aux formes diverses

En prolongement du plan « Réussir en licence » lancé fin 2007 et des mesures mises en œuvre dans le cadre de l'orientation active et du dispositif « Admission postbac » (APB), de nombreuses initiatives se sont développées permettant aux lycéens de bénéficier d'une plus large connaissance de l'enseignement supérieur.

Les actions d'immersion les plus courantes sont de courte durée, d'une demi-journée à une journée complète. Les lycéens assistent à des cours ou à des conférences à l'université ; ils peuvent également se joindre à des petits groupes de formation. À l'inverse, des interventions d'enseignants, mais aussi d'étudiants ou de doctorants sont organisées au sein des lycées.

D'autres formules, forcément plus limitées compte tenu des contraintes qui en résultent tant pour les intéressés que pour les universités d'accueil, ont une durée plus longue et se déroulent en continu ou de façon séquentielle.

Elles conduisent ou non à l'obtention de crédits ECTS¹. Selon les cas, les lycéens assistent à des cours, à des travaux dirigés ou participent à des projets de type TPE (travail personnel encadré). Il existe également des initiations à la recherche favorisant une approche du travail en bibliothèque universitaire.

Des cursus parallèles « université-classe préparatoire de lycée »

L'existence de partenariats entre les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et les universités remonte à 1995 avec la création des CPGE de l'École normale supérieure (ENS) de Cachan, filière « économique et sociale », organisées autour de deux options : l'option D1 (économie, droit et gestion) et l'option D2 (méthodes quantitatives et gestion). Les étudiants suivent un double cursus – en CPGE au lycée et en licence à l'université – leur permettant tout à la fois de préparer les concours de l'ENS Cachan-Bretagne et de valider un parcours en licence L1 et L2.

Au moment où s'est déroulée la mission, il existait une quinzaine de classes D1 et dix-sept classes D2. Les partenariats lycée-université sont définis par une convention spécifique précisant notamment les enseignements suivis à l'université et la répartition des crédits ECTS entre les deux entités dispensant la formation.

Le recrutement des étudiants s'effectue sur dossier ; la proportion de boursiers est peu élevée (environ 10 % en D1 et 15 % en D2), ce qui traduit une faible diversité sociale. Les débouchés sont majoritairement universitaires, les places aux concours étant peu nombreuses par rapport au nombre d'inscrits : en 2012, elles représentaient 3 % des effectifs en D1 et 5 % en D2.

La mixité des parcours, la progressivité dans l'acquisition des méthodes, l'apprentissage de l'autonomie constituent de réels atouts, mais le coût élevé de ces classes pour des débouchés très sélectifs et une accessibilité sociale restreinte a conduit à proposer le maintien de ce dispositif, mais sans en augmenter le nombre de classes.

La mission a également examiné deux autres types de classes préparatoires en lien avec des universités :

– les CPGE créées en partenariat avec des universités dans les domaines scientifiques et littéraires, rapprochant des univers différents dont les modalités de recrutement sont sélectives pour les uns et non sélectives pour les autres. Les activités d'enseignement sont partagées entre les lycées et les universités avec une participation croisée des enseignants. La double appartenance « classe préparatoire-université » est appréciée des élèves, mais il existe des freins liés notamment au potentiel de ressources en enseignants-chercheurs et aux moyens financiers. Ces expérimentations, encore récentes lors du déroulement de la mission, devront être suivies dans la durée, au vu des résultats des intéressés ;

1. ECTS : *European Credits Transfer System*.

– les CPGE proposant un parcours spécifique à bac +2 dans les filières économiques et commerciales, pour les élèves issus d'un brevet de technicien supérieur (BTS) ou d'un diplôme universitaire de technologie (DUT), en vue d'une poursuite d'études dans le haut enseignement commercial. Ces classes offrent un parcours mixte, CPGE-université, organisé de façon simultanée et permettant aux élèves de préparer tout à la fois un concours spécifique pour l'accès aux écoles supérieures de commerce et d'obtenir une certification en L3. Souvent boursiers, les élèves bénéficient d'une double culture et d'une ouverture sur des cursus qu'ils n'auraient pas spontanément pensé rejoindre au moment de leur inscription en section de technicien supérieur (STS) ou en institut universitaire de technologie (IUT). La mission propose de développer ce dispositif et de mieux le faire connaître.

Les licences professionnelles : une passerelle efficace entre lycées et universités

Accessible après un DUT, un BTS, une deuxième année de licence, un diplôme ou un titre homologué au niveau III, ou encore à l'issue d'une validation des études, des expériences professionnelles ou des acquis personnels, la licence professionnelle a été conçue dans un objectif d'insertion professionnelle. L'arrêté du 17 novembre 1999 précise qu'elle est délivrée par les universités, sachant que les lycées peuvent être partie prenante pour l'organisation de ce type de formation. Dès lors, ils signent une convention avec l'établissement d'enseignement supérieur partenaire.

Lorsque le partenariat traduit un besoin mutuel entre lycées et universités avec de fortes implications pédagogiques et administratives, le bénéfice en est d'autant plus grand. C'est le cas notamment si l'université y trouve un intérêt réel lui permettant de : valoriser, au sein de la licence, des compétences et des ressources développées par des sections de techniciens supérieurs, utiliser des plates-formes technologiques, profiter des relations privilégiées que le lycée entretient avec des entreprises et des branches professionnelles, etc. En revanche, lorsque l'initiative revient au lycée, l'effet d'affichage peut être important, mais le partenariat reste plus limité.

D'une façon générale, le partage des cours entre lycée et université constitue un atout pour les élèves qui profitent d'un environnement universitaire. Cependant, des problèmes de déplacement peuvent se poser si les deux sites sont éloignés l'un de l'autre.

Quatre facteurs d'optimisation : la formalisation, l'évaluation et la mutualisation des dispositifs ainsi que le recours au numérique

Outre la dimension pédagogique, qui est essentielle, la réussite de ces collaborations dépend de la proximité géographique entre le lycée et l'université. À cet égard, la mission recommande aux établissements, mais aussi au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de favoriser le recours aux outils numériques.

Néanmoins surtout, si la souplesse doit prévaloir dans la mise en œuvre de ces rapprochements et des articulations des parcours de formation entre lycées et universités, trois processus restent encore largement à développer :

- la formalisation des projets à travers des conventions à portée académique et précisant les objectifs partagés, le contenu des partenariats et les moyens qui leur sont alloués ;
- l'évaluation régulière de ces dispositifs ;
- la mutualisation des actions entreprises tant au niveau de l'académie qu'au plan national.

Cette triple démarche renforcera la qualité des projets engagés, les rendra plus lisibles et en garantira la pérennité, sachant que ces partenariats s'inscrivent pleinement dans le cadre des conventions entre les lycées publics et les EPSCP¹ prévues à l'article 33 de la loi ESR modifiant l'article L. 612-3 du code de l'éducation.

Les places vacantes dans les formations sélectives postbaccalauréat

Un constat effectué au cours de l'été 2012 a révélé qu'il existait une proportion élevée de places vacantes dans les formations sélectives postbaccalauréat alors que, simultanément, des lauréats se retrouvaient sans perspective de formation correspondant à leur souhait d'études. Face à cette situation, il a été demandé à l'IGEN et à l'IGAENR, d'une part, de procéder à une analyse des effectifs à la rentrée 2012 par rapport aux capacités d'accueil et, d'autre part, d'examiner l'évolution des places vacantes au cours du cycle de formation ainsi que les mesures prises par les académies pour améliorer l'accueil des étudiants.

Le champ de l'étude a concerné trois catégories de formations sélectives : les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), les sections de techniciens supérieurs (STS) publiques et privées et les formations conduisant aux diplômes universitaires de technologie (DUT). Les travaux menés par les inspections générales ont permis de pointer d'importantes disparités liées aux types de filières, aux modes de recrutement et aux politiques académiques, sachant que la réduction du nombre de places vacantes et la diminution des abandons passent nécessairement par une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs.

Des fluctuations selon les filières

La procédure APB est un dispositif d'admission, et non d'affectation ou d'inscription, qui se déroule en deux temps : la première période va de

1. EPSCP : établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

début juin à mi-juillet et la phase complémentaire de juillet à septembre. Dans ce laps de temps, des candidats peuvent changer d'avis ou voir leur situation personnelle évoluer. Ainsi, 13,2 % des bacheliers généraux et technologiques et 21,7 % des bacheliers professionnels qui ont reçu une proposition d'admission conforme à leurs souhaits n'ont pas validé cette proposition à la rentrée 2012. De plus, parmi ceux qui l'ont acceptée, certains ne se sont pas présentés à la rentrée. La notion même de rentrée devient de plus en plus souple, les ajustements pouvant aller au-delà des premières semaines de septembre, voire s'étaler durant tout le premier trimestre de l'année universitaire. Ces différents aléas et glissements de calendrier ont bien sûr des effets sur l'évolution des places vacantes et interfèrent sur les procédures de régulation mises en œuvre.

La mission a constaté deux mouvements inverses à la suite des ajustements de rentrée : une réduction globale des places vacantes en STS et en IUT et une diminution du taux de remplissage en CPGE. Ainsi, pour une capacité d'accueil de 116 639 places en STS, hors apprentis identifiés, le taux de remplissage est passé de 89 % à la fin de session APB à 94 % en octobre 2012. En IUT, la progression a été presque la même puisque pour 64 264 places (hors Guyane), le taux de remplissage a augmenté de 87 à 94 %.

En revanche, l'on a observé une diminution de ce taux en CPGE. En effet, pour une capacité d'accueil de 45 864 places, tous secteurs disciplinaires confondus, le taux de présents en octobre 2012 était de 87 % alors que celui des admis était de 89 % en fin de procédure APB ; l'écart le plus important a concerné la voie littéraire (- 6 %), alors que le taux d'admis à la fin de la session APB était le plus élevé pour cette filière, soit 95 %.

Des disparités académiques

L'on a constaté des disparités entre les académies pour les trois types de cursus.

En STS, quatre académies ont accueilli plus d'étudiants en octobre 2012 que de places proposées dans la procédure APB, huit avaient un taux de remplissage égal ou supérieur à 95 % et cinq étaient en dessous de la barre des 90 %. L'on observe également des variations entre établissements, au sein d'une même académie : les lycées isolés ou situés dans la périphérie des villes comptent davantage de places vacantes que ceux qui sont implantés dans les métropoles régionales ou dans des villes de taille importante. À ces disparités géographiques peuvent s'ajouter des différences liées aux spécialités. Par ailleurs, le secteur public représente 80 % de l'offre globale et les écarts entre les taux de remplissage minimaux et maximaux sont plus homogènes que dans le secteur privé : 1,03 à 0,86 contre 1,3 à 0,58. En revanche, treize académies affichent des taux de remplissage plus élevés dans le secteur privé sous contrat que dans le secteur public. Ces constats, qui sont à corrélérer avec le poids des effectifs du second degré, montrent tout l'intérêt d'une réflexion sur l'équilibre de l'offre public/privé.

Pour ce qui concerne les DUT, à l'instar des STS, la mission a observé des écarts entre les académies : quatre académies totalisent un nombre de présents supérieur aux capacités d'accueil affichées dans le dispositif APB, dix ont un taux de remplissage égal ou supérieur à 95 % et cinq se situent en dessous du seuil des 90 %. Ces moyennes académiques connaissent elles aussi des inflexions liées aux implantations géographiques et aux spécialités disciplinaires.

Les CPGE présentent également des disparités académiques, qu'il s'agisse de la répartition des capacités d'accueil sur le territoire, de l'évolution du nombre des places vacantes ou des effectifs d'élèves présents en fin de phase d'affectation. L'Île-de-France compte, à elle seule, un tiers des capacités d'accueil dont la moitié se trouve à Paris. Par ailleurs, au mois d'octobre, les taux de remplissage varient de 67 % à 96 % selon les académies. L'on observe à Paris un *surbooking* qui s'exerce au détriment des académies voisines avec un taux de remplissage de 99 % à l'issue d'APB alors que ce pourcentage chutera à 92 % après la rentrée, faisant apparaître près de 600 places disponibles. Certaines académies réduisent volontairement les capacités d'accueil des établissements en diminuant les effectifs par division, ce qui limite d'autant le volume des places vacantes. Plus globalement, deux tendances se dégagent à propos de l'évolution du recrutement en CPGE : d'une part, une diminution de l'attrait de ce type de cursus depuis trois ans, sachant que moins de la moitié des élèves des grandes écoles sont issus de CPGE, d'autre part, un développement des mouvements migratoires inter et intra-académiques depuis le déploiement du dispositif APB.

Des modalités de recrutement hétérogènes

L'on observe des pratiques différentes selon les académies concernant tout à la fois la détermination des capacités d'accueil et le contrôle des saisies effectuées par les établissements dans l'application APB, ce qui n'est pas sans conséquence sur le volume et la visibilité des places vacantes.

Plusieurs facteurs interfèrent sur le nombre de places réellement offertes au recrutement par les établissements : l'existence ou non de places réservées pour les redoublants, la proportion d'apprentis accueillis en parallèle, la taille des divisions, les décisions prises en cours de processus de ne pas ouvrir telle formation ou tel groupe, l'application d'un coefficient de *surbooking*...

De plus, les capacités d'accueil déclarées par les IUT et les formations par apprentissage ne sont pas soumises au contrôle des services académiques, qui n'interviennent pas systématiquement pour les formations relevant de l'enseignement privé sous contrat.

Une large autonomie prévaut également quant aux procédures de recrutement, la composition et le fonctionnement des commissions de sélection des dossiers étant laissés à la discrétion des établissements. Les critères sont multiples et souvent corrélés à l'attractivité des formations : notes, appréciations du conseil de classe, motivations du candidat, formation

antérieure, lycée d'origine, éloignement du domicile, etc. des modulations pouvant être introduites par les différentes commissions, sans véritable transparence à l'égard des candidats.

Un autre facteur vient fragiliser la connaissance des places réellement vacantes lorsque la part de l'apprentissage est importante. En effet, la gestion de l'apprentissage par APB n'est pas généralisée à toutes les académies et les inscriptions peuvent se dérouler jusqu'à la fin du mois de décembre, ce qui influe sur le nombre de places disponibles.

Un nécessaire développement des politiques académiques

Globalement, la coordination académique de l'offre de formation postbaccalauréat est encore limitée alors qu'il peut exister des situations de concurrence au sein d'un même secteur géographique. Il faut signaler à cet égard la position des élus locaux, qui sont en général peu favorables à la fermeture de formations pour des raisons liées à l'aménagement et à l'attractivité du territoire.

L'une des difficultés réside dans l'absence de lieux de concertation consacrés à ces questions, bien que certaines académies aient élargi le champ des commissions académiques de coordination pour prendre en compte ces thématiques. Le plus souvent, ces aspects sont examinés dans le cadre des groupes de travail chargés de l'élaboration du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles, mais peu de mesures concrètes avaient abouti lors des investigations de la mission. Par ailleurs, les migrations entre académies interfèrent dans la régulation de l'offre de formation et rendent indispensable un pilotage interacadémique.

L'instauration de quotas par les recteurs selon les types de baccalauréat était encore à développer au moment où s'est déroulée la mission. Cette situation va nécessairement évoluer compte tenu de nouvelles dispositions introduites par l'article 33 de la loi ESR du 22 juillet 2013 venant modifier l'article L. 612-3 du *Code de l'éducation* : « En tenant compte de la spécialité du diplôme préparé et des demandes enregistrées dans le cadre de la procédure de préinscription [...], le recteur d'académie, chancelier des universités, prévoit, pour l'accès aux sections de techniciens supérieurs et aux instituts universitaires de technologie, respectivement un pourcentage minimal de bacheliers professionnels et un pourcentage minimal de bacheliers technologiques ainsi que des critères appropriés de vérification de leurs aptitudes. Les pourcentages sont fixés en concertation avec les présidents d'université, les directeurs des instituts universitaires de technologie, les directeurs des centres de formation d'apprentis et les proviseurs des lycées ayant des sections de techniciens supérieurs. »

Les sorties en cours de formation

Deux périodes sont plus particulièrement concernées par les sorties en cours de formation. D'une part, les premières semaines suivant la rentrée.

Les départs peuvent résulter de diverses causes : des erreurs d'orientation, des affectations « d'attente » pour des étudiants qui espèrent une place en apprentissage ou attendent les résultats d'un concours, des difficultés financières, notamment lorsque le lieu d'accueil est très éloigné du domicile, des problèmes personnels (stress, difficultés pour suivre les rythmes de travail, etc.) ou encore des « débauchages » effectués par d'autres types de formation. Ces sorties sont plus nombreuses en STS qu'en IUT ou en CPGE et les réorientations ne sont pas évidentes dans la mesure où la conception des parcours de formation n'est pas la même entre les filières postbaccalauréat des lycées (organisation annuelle) et les cursus universitaires (organisation semestrielle).

D'autre part, en cours ou en fin de première année. Les sorties représentent environ 15 à 20 % des étudiants, voire 30 % dans certains secteurs, sans qu'il soit possible de repérer la proportion correspondant à de réels décrochages. Ce phénomène concerne principalement les STS et les bacheliers professionnels.

La prévention du décrochage dans les filières sélectives postbaccalauréat est une préoccupation récente pour les équipes pédagogiques. De nombreux établissements mettent en place des mesures, préalablement ou en cours de cursus, visant à prévenir le décrochage des étudiants les plus fragiles. Ces actions visent principalement l'accueil des bacheliers professionnels ou technologiques. En amont, l'on a ainsi recours à l'accompagnement personnalisé ou aux assistants pédagogiques pour renforcer les enseignements généraux, des enseignants du postbaccalauréat interviennent en prébaccalauréat, deux langues ont été mises en place en lycée professionnel. Lors de l'arrivée en première année, l'on peut organiser des séminaires d'intégration, des rencontres avec des professionnels ou encore mettre en place du tutorat ou des séances de soutien. Plus particulièrement développé en CPGE et en IUT, l'accompagnement de proximité par les enseignants au cours du cycle constitue un véritable atout. Le recours à de nouvelles méthodes pédagogiques devrait également aider les étudiants et réduire le nombre d'abandons.

Plusieurs académies généralisent des dispositifs à l'égard des bacheliers professionnels entrant en STS : développement de réseaux d'enseignants entre les lycées professionnels et les STS, mise en place de stages de mise à niveau, ouverture de STS destinées à l'accueil de bacheliers professionnels.

Conclusion

Le nombre de places vacantes, évaluées en octobre 2012 par la mission au retour des enquêtes académiques, s'élevait à 7 382 en STS (hors apprentissage identifié), 3 696 en IUT (hors Guyane) et 6 151 en CPGE soit, en pourcentage des capacités offertes sur APB, 6 % pour les formations de STS et IUT et 13 % pour les CPGE.

Ces chiffres soulignent la nécessité de poursuivre de façon conjuguée les actions entreprises par les différents acteurs pour améliorer l'efficacité

des procédures d'accueil des élèves dans les formations sélectives postbaccalauréat. Deux tendances traduisent des évolutions positives : d'une part, une réduction des places vacantes de l'ordre de 50 % par rapport à l'issue de la session APB pour les STS et les IUT (contrairement à la dégradation du ratio de remplissage observée pour les CPGE), grâce aux actions menées à la rentrée par les services académiques et les établissements ; d'autre part, une légère amélioration des taux de remplissage en 2012 par rapport aux années précédentes, avec une montée en puissance des candidatures des bacheliers professionnels et une réduction de l'offre de formation dans certaines académies.

Cela étant, il existe des marges de progrès tant en ce qui concerne la fiabilité de l'agrégation des données disponibles que l'étendue du champ des formations couvertes par l'application APB, notamment pour l'apprentissage et certaines écoles et instituts, principalement dans l'enseignement privé. En outre, la régulation des différents processus se révèle d'autant plus difficile que la notion même de rentrée s'étale dans le temps avec des effectifs fluctuants sur plusieurs semaines. Néanmoins, surtout, et c'est un problème majeur signalé par les inspections générales, les phénomènes d'abandon au cours de la première moitié du cycle sont de plus en plus significatifs.

Préconisations

Pour améliorer les taux de remplissage, lutter contre les abandons et pallier les dysfonctionnements ou les difficultés constatés, la mission a formulé vingt-deux recommandations déclinées au sein de quatre grands axes :

- axe 1 : renforcer la fiabilité des données traitées au travers du dispositif APB ;
- axe 2 : améliorer la gestion du recrutement en première année d'études supérieures ;
- axe 3 : développer une approche globale et concertée de l'offre de formations supérieures au niveau académique ;
- axe 4 : définir une stratégie nationale d'articulation entre le lycée (bac - 3) et le premier cycle d'enseignement supérieur (bac + 3).

Les formations paramédicales : bilan et poursuite du processus d'intégration dans le dispositif LMD

La décision, prise en 2006, d'inscrire les formations paramédicales dans le dispositif LMD avait un double objectif : une « universitarisation » des parcours au sein de l'espace européen de l'enseignement supérieur, résultant du processus de Bologne et une volonté de « réingénierie », visant à rénover les diplômes des formations de santé et le contenu des formations paramédicales.

Des groupes de travail ont été mis en place, à compter de 2008, réunissant, pour chaque profession, des représentants des différents acteurs concernés. Cinq ans plus tard, les actions de « réingénierie » ne sont arrivées à leur terme que pour quelques spécialités (ergothérapeute, infirmier, infirmier anesthésiste, manipulateur d'électroradiologie, pédicure podologue) et seuls les diplômés d'infirmier et d'ergothérapeute font l'objet d'un décret leur permettant de bénéficier du grade de licence (décret modifié n° 2010-1123 du 23 septembre 2010).

L'IGAENR et l'IGAS ont été chargées de dresser un premier bilan des travaux engagés et de proposer des pistes d'évolution¹. Dans ce contexte, la mission a examiné, d'une part, la « réingénierie » de la formation infirmière et, d'autre part, le statut des étudiants des instituts paramédicaux.

La « réingénierie » de la formation infirmière : un processus en évolution

La dévolution du grade de licence répondait à une triple attente :

- inscrire la formation dans le schéma LMD avec une visibilité européenne et un positionnement au niveau de la licence ;
- reconnaître un niveau élevé de formation permettant d'accéder à la catégorie A ;
- aller vers une revalorisation de la rémunération des infirmiers du secteur hospitalier.

Sur le plan juridique, la réorganisation de la formation a été menée à son terme, les premières promotions bénéficiant du diplôme d'État (DE) et du grade de licence ayant terminé leurs études en 2012. En revanche, la mise en œuvre concrète du dispositif n'est pas encore achevée.

1. Rapport n° 2013-081, *Les formations paramédicales : bilan et poursuite du processus d'intégration dans le dispositif LMD*, IGAENR-IGAS, juillet 2013.

De nouveaux modes d'organisation des formations

Les changements portent tout à la fois sur le contenu des enseignements théoriques et sur les stages. La formation théorique des infirmiers se déroule en trois ans. Elle représente 2 100 heures regroupées en six domaines d'enseignement eux-mêmes répartis en 750 heures de cours magistraux, 1 050 heures de travaux dirigés et 300 heures de travail personnel guidé.

Une part importante de cette formation a été transférée aux universités et a fait l'objet d'un conventionnement avec les instituts de formation en soins infirmiers (IFSI). Il s'agit des enseignements de nature universitaire : « sciences humaines, sociales et droit », « sciences biologiques et médicales » et « méthodes de travail et anglais ». Ces enseignements recouvrent un peu plus de 70 % des cours magistraux et près de 35 % des travaux dirigés, mais ils ne représentent que 30 % des 180 crédits ECTS correspondant au diplôme.

Selon les cas et le maillage territorial des IFSI, les enseignements sont assurés directement par des intervenants des facultés de médecine, en présentiel ou, avec un recours plus ou moins important aux ressources numériques, par les intervenants habituels des IFSI, mais de façon coordonnée par l'université concernée avec, notamment, une définition des référentiels servant de supports aux cours magistraux ou une mise à disposition de matériel pédagogique. Les universités sont également responsables des procédures d'évaluation afin d'harmoniser les contenus et le niveau des enseignements entre les IFSI. En revanche, l'université n'intervient pas pour la partie professionnalisante du cursus.

La réforme a également modifié l'organisation des stages. D'une part, quant à leur étendue, avec une réduction du nombre de semaines (60 au lieu de 68) et des périodes de stages (six au lieu de neuf) et, en parallèle, une augmentation de leur durée moyenne qui est passée de huit à dix semaines ; cet allongement a fait l'objet de critiques parmi les étudiants, dans la mesure où il a induit une réduction, et donc une moindre diversification, des lieux de stage. D'autre part, pour ce qui concerne la définition même des stages cliniques, qui sont désormais conçus par « familles de formations » et non plus selon une approche par disciplines cliniques.

Dans la mesure où la formation infirmière relève désormais du niveau de la licence, la question du diplôme requis se pose pour les personnels des IFSI qui dispensent des enseignements. En effet, ces derniers sont, en général, titulaires d'un DE infirmier ou d'un DE cadre de santé ne leur conférant pas de grade universitaire. Pour ne pas déstabiliser le fonctionnement des IFSI et permettre une évolution progressive de la condition des intéressés, les universités recourent à des solutions pragmatiques. C'est le cas, par exemple, des dispositifs de validation des acquis en vue d'une inscription en deuxième année de master (M2). Les universités ont également mis en place des procédures d'agrément pour les intervenants extérieurs des IFSI qui ne sont pas universitaires.

La « réingénierie » de la formation infirmière est encore trop récente pour qu'on puisse tirer des conclusions définitives. La mission suggère de confier à une autorité scientifique indépendante le soin de mener une évaluation à l'issue des trois premières promotions pour apprécier les bénéfices effectifs de cette réforme. Dans l'état actuel, le bilan pédagogique est plutôt positif, mais révèle néanmoins plusieurs points de fragilité :

- le processus d'« universitarisation » reste à conforter, qu'il s'agisse des conditions d'encadrement par les hospitalo-universitaires des enseignements relevant de la formation théorique, des modalités du contrôle des connaissances ou encore de la coordination des IFSI ;
- l'articulation entre formation universitaire et formation professionnelle nécessite une implication plus forte des universités ;
- l'organisation des stages est à améliorer pour résoudre les rigidités introduites en matière de durée et les difficultés à trouver des lieux d'accueil ;
- les conditions de passage dans l'année supérieure doivent être revues pour éviter que des étudiants arrivent en dernière année avec des crédits de première année non validés. En revanche, un assouplissement des règles de redoublement est à prévoir.

La complexité des modes de gouvernance

Cette complexité résulte principalement de la multiplicité des acteurs et du statut juridique des IFSI. Pas moins de dix partenaires sont impliqués à des titres divers dans la gestion du dispositif : ministères chargés de la Santé et de l'Enseignement supérieur, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), région, université, IFSI, établissements de santé publics, groupement de coopération sanitaire, agence régionale de la santé, institutions privées.

Dans ce contexte, deux points de tension financière sont apparus. L'un concerne les régions qui estiment insuffisant le montant de la compensation qui leur a été accordée par l'État au titre de l'« universitarisation » de la formation des infirmiers qui leur a été confiée dans le cadre des lois de décentralisation et qui implique des charges nouvelles : heures d'enseignement assurées par des hospitalo-universitaires, équipements informatiques, visioconférence, etc. Il faut préciser cependant que des crédits complémentaires ont été délégués aux régions au début de l'année 2013. De leur côté, les universités considèrent également qu'elles ont à faire face à des dépenses supplémentaires en matière d'enseignement, de matériels pédagogiques et informatiques, de frais de secrétariat et de déplacement, etc. qui ne seraient pas entièrement couvertes au prorata des sommes engagées.

Pour ce qui concerne le statut des IFSI, la mission recommande de préserver leur rattachement fonctionnel à l'hôpital. En revanche, le rattachement juridique des IFSI aux hôpitaux est source de complications compte tenu, d'une part, de l'imbrication des circuits financiers entre l'État, l'université et les IFSI et, d'autre part, de l'éclatement des compétences de l'État entre les agences régionales de santé dont relève le contrôle pédagogique des

instituts, les DRJSCS responsables de la certification des diplômes d'État et les recteurs chanceliers qui contresignent le grade universitaire.

Pour pallier ces difficultés, les inspections suggèrent de rattacher les IFSI à une structure juridique unique, le groupement de coopération sanitaire (GCS) de moyens, qui serait l'employeur des personnels des IFSI, l'interlocuteur de la région et de l'université et qui gérerait les crédits dévolus aux formations paramédicales. En outre, il pourrait être envisagé de regrouper au sein des DRJSCS les missions de contrôle des instituts et de certification des diplômes.

Le statut des étudiants : des ajustements indispensables

Du fait de leur affiliation au régime de sécurité sociale étudiante, les étudiants bénéficient en principe des prestations offertes par le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) : restauration, hébergement, action culturelle, action sociale et aides d'urgence dans le cadre de la réglementation ministérielle, à l'instar des autres étudiants inscrits à l'université. Néanmoins, l'éloignement géographique des instituts peut limiter l'accès à ces différentes prestations.

De plus, deux questions constituent des sujets sensibles pour les étudiants : les bourses et les droits d'inscription.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a donné compétence aux régions en matière d'aides aux étudiants des formations sociales et paramédicales. Les conditions d'attribution, la nature et le montant de ces aides relèvent de chaque conseil régional, sachant qu'un décret fixe les règles minimales de taux et de barème. Or, il existe de fortes disparités concernant le nombre d'échelons et le niveau minimal des aides correspondantes par rapport à la grille des bourses du ministère chargé de l'Enseignement supérieur. Ainsi, les écarts varient de 1 315 à 1 640 euros pour l'échelon 1 et de 3 554 à 4 430 euros pour l'échelon 5¹. La mission préconise d'aligner le montant des bourses.

Outre cette question des bourses, le dossier des droits d'inscription est particulièrement crucial. En effet, les montants sont élevés et très différents selon les diplômes et les instituts, y compris dans le secteur public. Les frais annuels de scolarité peuvent aller de 394 à 1 294 euros pour les études d'infirmière (incluant les frais annexes : sécurité sociale, bibliothèque, tenues de stage...), de 394 à 8 850 euros pour une formation de masseur-kinésithérapeute ou encore de 580 à 10 095 euros pour les études de pédicure-podologue.

1. Depuis la parution du rapport de l'IGAENR et de l'IGAS sur les formations paramédicales, des mesures ont été prises à la rentrée 2013 en ce qui concerne les bourses d'enseignement supérieur : création de deux échelons supplémentaires (« 0 bis » et « 7 ») et revalorisation des échelons 1 à 6.

Ces disparités sont inégalitaires ; elles doivent être traitées dans le cadre des réflexions conduites sur la « réingénierie » des formations.

Vers une « universitarisation » de l'ensemble des parcours : freins et préalables

L'on observe, depuis 2011, un blocage du processus engagé, avec une suspension des travaux de « réingénierie » menés au niveau national et des réticences à signer des conventions au niveau local.

La poursuite de l'« universitarisation » des parcours préparant aux professions paramédicales dans le cadre du système LMD répond pourtant aux attentes des divers acteurs et partenaires, mais elle se heurte, dans sa mise en œuvre, à des difficultés liées aux spécificités de chaque formation. Cette volonté d'harmonisation recouvre en fait des réalités très différentes qu'il s'agisse de l'accès aux études, du statut des établissements, des cursus et diplômes délivrés ou encore des modes d'exercice de la profession. Elle suppose également de conforter les modalités de coopération avec les universités et de concevoir les parcours de formation en fonction des besoins à couvrir.

Une hétérogénéité de situations

Deux modes de sélection sont prévus pour l'accès à ces professions : soit, pour la majorité d'entre elles, la réussite à un concours ou à un examen d'admission soit un recrutement sur dossier, au moyen du portail APB. Pour les manipulateurs d'électroradiologie et les techniciens de laboratoire, ces deux voies sont cumulatives. Des dispositifs dérogatoires ont été aménagés pour certaines professions à l'égard d'étudiants venant de la première année commune des études de santé (PACES) ou de cursus universitaires justifiant d'une possibilité de passerelles.

Par ailleurs, l'on constate des disparités tenant aux statuts des établissements d'accueil. Certains instituts sont majoritairement privés, voire à but lucratif : ainsi, la formation des pédicures podologues est assurée à 80 % dans des établissements privés dont 40 % à but lucratif ; celle des kinésithérapeutes est également largement dispensée dans le privé (64 %) mais avec une majorité d'instituts sans but lucratif. À l'inverse, pour d'autres professions, le secteur public est majoritaire, voire exclusivement public (en orthophonie, par exemple).

Il existe aussi des différences quant à l'organisation des cursus qu'il s'agisse de la durée des études, du contenu des formations, des modalités de validation ou du profil des intervenants. De même, les modalités de délivrance des diplômes ne sont pas identiques dans la mesure où certaines formations sont assurées dans et sous la responsabilité des universités et d'autres au sein

des lycées (STS). De plus, à côté des diplômes de l'enseignement supérieur, l'on trouve les diplômes d'État dont la liste est arrêtée par le *Code de la santé publique*. Il peut même y avoir deux types de cursus et de diplômes pour une même profession; c'est le cas des manipulateurs d'électroradiologie dont l'exercice de la profession est soumis à l'un des deux diplômes mentionnés à l'article L.4351-3 du *Code de la santé publique* : le diplôme d'État de manipulateur d'électroradiologie médicale, préparé en institut de formation relevant du ministère de la Santé et le diplôme de technicien supérieur en imagerie médicale et radiologie thérapeutique, enseigné en lycée et relevant du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Les modes d'exercice sont également très variés, ce qui n'est pas sans incidence sur les attentes et les enjeux de la « réingénierie ». Certaines professions sont principalement exercées dans le secteur hospitalier (76,6 % des manipulateurs radio), d'autres dans le secteur libéral ou avec un statut mixte (98,1 % des pédicures-podologues) et d'autres enfin sous divers régimes salariés (69,8 % des opticiens lunetiers).

La conception de l'offre de formation et les poursuites d'études

L'inscription des formations paramédicales dans le schéma LMD a été interprétée par certaines professions comme devant constituer un cursus continu « licence, puis master, voire un doctorat » au sein d'une même filière. Or, pour les inspections, « la nécessité d'offrir aux professionnels la possibilité d'une diversification des parcours et des carrières personnalisées ne doit pas être entravée par des modèles de formation en silo qui enfermeraient ceux-ci dans des modèles prédéfinis. Sur la base d'un métier socle, chaque professionnel doit pouvoir construire son propre parcours, mais ce parcours ne le conduira pas nécessairement vers un master et vers la recherche. »

Il est indispensable de définir les besoins et d'analyser les évolutions du système de santé, avec en regard, les compétences à acquérir, avant de concevoir l'offre de formation et la durée des études. Les formations paramédicales sont, avant tout, des formations professionnelles qui préparent à des métiers correspondant à des besoins de santé clairement identifiés. Cela n'exclut pas, pour autant, d'avoir des masters pluridisciplinaires de recherche ouverts aux professionnels de santé ou de faciliter les poursuites d'études par un recours à la validation d'ECTS.

Les universités ont accompagné la mise en œuvre du grade de licence pour les infirmiers dans une démarche volontariste et expérimentale qui a largement reposé sur l'investissement des enseignants hospitalo-universitaires. Aujourd'hui, elles marquent une pause et désirent, avant de prendre en charge la formation de nouvelles professions et signer de nouvelles conventions avec les instituts et les régions, que soient clarifiés les rôles et contributions de chacun des acteurs. La conférence des présidents d'universités (CPU) souhaite que l'ensemble du processus soit mis à plat, notamment en ce qui

concerne les coûts induits, les modalités de participation des universitaires ou encore les droits d'inscription. En tout état de cause, la démarche de « réingénierie » devra privilégier une approche transversale des professions permettant de développer une culture commune et de favoriser les pratiques interdisciplinaires.

Conclusion

Il est essentiel que l'État poursuive l'intégration des formations paramédicales dans le dispositif LMD. Dans cette perspective, la mission a proposé un grand nombre de recommandations ; plusieurs d'entre elles sont particulièrement significatives pour accompagner les réflexions en cours.

Préconisations

Dans le cadre de la reprise des travaux de « réingénierie », privilégier l'approche transversale et construire des cursus de formations qui permettent, par branche de professions, des mutualisations des enseignements.

Ne décider d'aucun allongement de la durée des études qui ne soit justifié par un besoin avéré de formation supplémentaire au vu des compétences à acquérir pour exercer le métier considéré en l'état actuel de la réglementation ; examiner parallèlement d'éventuelles suppressions d'enseignements qui ne seraient plus adaptés à l'exercice actuel de la profession.

Relancer le processus de conventionnement, sur la base d'une répartition claire des compétences et des coûts entre les acteurs.

Engager, en étroite concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, une réflexion approfondie sur la possibilité de rattacher juridiquement les IFSI à un GCS de moyen.

Généraliser pour toutes les formations paramédicales la sélection sur dossier selon la procédure « Admission postbaccalauréat » (APB), complétée chaque fois que possible par un entretien après sélection sur dossier.

Modifier les dispositions réglementaires actuelles (article D451-7 du code de l'action sociale et des familles) pour prévoir un alignement automatique du montant des bourses des étudiants paramédicaux sur celui des bourses sur critères sociaux du ministre chargé de l'Enseignement supérieur.

Engager une réflexion sur le montant des droits d'inscription payés par les étudiants dans les instituts de formation publics et privés.

Mettre en place sous la responsabilité du haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), et en lien avec la haute autorité de santé (HAS), un dispositif d'évaluation périodique, qui portera, suivant des modalités à construire, sur l'« universitarisation » du dispositif et sur la qualité de la formation tant théorique que pratique.

L'évaluation des politiques de soutien à la vie étudiante

Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 a retenu, parmi les sujets prioritaires, la mise en œuvre d'un plan national pour la vie étudiante.

Dans ce cadre, l'IGAENR et l'inspection générale des finances (IGF) ont piloté une mission d'évaluation portant sur quatre politiques destinées à soutenir la vie étudiante :

- les aides sociales et fiscales allouées aux étudiants et à leurs familles : il s'agissait d'analyser les conditions de réforme des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux et de création d'une allocation d'études et de formation, dans le cadre d'un parcours d'autonomie ;
- la restauration universitaire et la qualité alimentaire : la mission a examiné la soutenabilité du modèle économique existant et ses perspectives d'évolution afin de stabiliser les économies prévues ;
- la santé des étudiants : les inspecteurs généraux ont appréhendé la problématique des conditions de généralisation des centres de santé proposant une offre de soins dans les universités ;
- la participation des étudiants à la vie de campus : le travail a suivi deux axes : d'une part, sur l'enjeu du développement des services aux étudiants sur les campus et, d'autre part, sur la reconnaissance des engagements étudiants.

En amont de ses travaux, la mission s'est penchée sur la notion même de « vie étudiante » et sur les conditions de son pilotage ainsi que sur deux questions transversales qui sont à la croisée des différents champs étudiés : les rythmes universitaires et le travail salarié des étudiants.

La vie étudiante : une politique à définir, dont le pilotage gagnerait à être davantage coordonné

Il n'existe pas de définition précise et partagée du périmètre que recouvre la politique de vie étudiante, si ce n'est une approche par objectifs

figurant notamment au sein du programme 231 « Vie étudiante » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » : « Offrir à chaque étudiant un égal accès aux études supérieures et une même chance de réussite dans la filière de son choix est un objectif majeur [...] Le programme 231 [...] qui concourt à ces objectifs, permet à des jeunes, grâce aux aides directes et indirectes dont il est le support, de poursuivre des études auxquelles ils seraient contraints de renoncer sans ce soutien. En effet, les conditions de vie des étudiants influent directement sur leur réussite académique, leur préparation et leur confiance en l'avenir. »

Cette approche est complétée par la présentation des différents composants concourant à atteindre ces objectifs : les bourses, le logement étudiant, la restauration, l'accompagnement des étudiants handicapés, etc.

Cette vision cloisonnée des différents domaines d'action mériterait de faire l'objet d'une approche globale compte tenu des enjeux en présence et, en particulier, de :

- l'accroissement du nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur au cours des 50 dernières années : 310 000 en 1960 et 2 347 000 en 2012 (soit + 757 %). Sur la même période, les effectifs des étudiants inscrits à l'université sont passés de 215 000 à 1 400 000 ;
- l'investissement significatif que représente l'enseignement supérieur pour l'avenir du pays : l'augmentation du nombre de diplômés du supérieur est un enjeu indispensable au renforcement des capacités d'innovation et au maintien de la compétitivité des entreprises.

Ces différents enjeux nécessiteraient de renforcer le pilotage des actions mises en œuvre. En effet, l'on constate un manque de coordination entre les parties prenantes, sachant qu'il existe une multiplicité d'acteurs : les administrations centrales des différents ministères, les établissements et les structures d'enseignement supérieur, la conférence des présidents d'université (CPU), le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), le réseau des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), les collectivités territoriales. De plus, l'on observe une faiblesse des outils d'animation et de pilotage, notamment en matière de données statistiques.

Face à ces constats, la mission recommande de clarifier et d'articuler les modes d'intervention des différents acteurs grâce, notamment, à la création d'un comité interministériel *ad hoc*, de déterminer les véritables besoins en matière statistique et de faire évoluer les systèmes d'information. Elle suggère aussi de repositionner l'administration centrale du ministère chargé de l'Enseignement supérieur en tant qu'acteur privilégié du pilotage et de l'animation de la politique en faveur de la vie étudiante.

Les rythmes universitaires et le travail salarié des étudiants : deux problématiques à vocation transversale

Les rythmes universitaires recouvrent différentes réalités : les rythmes annuel, semestriel, hebdomadaire et journalier. Il existe un cadrage général de ces rythmes au plan national depuis la mise en place du dispositif « licence-master-doctorat » (LMD), mais leur organisation infra-annuelle relève de la compétence des établissements d'enseignement supérieur. Cette organisation dépend de divers facteurs : nombre d'étudiants, volume et répartition des cours selon les cursus, obligations propres à certaines formations (le suivi de stages, par exemple), disponibilité des locaux ou encore libération d'une demi-journée pour la pratique d'un sport. À ces critères objectifs, s'ajoutent des raisons subjectives amenant certains enseignants ou étudiants à privilégier une concentration des cours soit sur certaines heures de la journée, soit sur une période courte de la semaine, par exemple, entre le mardi et le jeudi. Dans ce dernier cas, il peut s'agir de libérer du temps pour la recherche ou de permettre aux étudiants résidant loin de l'université de rejoindre plus facilement leur résidence familiale en fin de semaine.

Or, la concentration des heures de cours conduit bien souvent à réduire, voire à supprimer la pause méridienne, ce qui nuit aux conditions et à l'équilibre de vie des étudiants. De telles situations vont à l'encontre d'une vie de campus et perturbent le fonctionnement de la restauration universitaire : engorgement des restaurants, organisation du service du personnel, gestion des stocks... Elles ne facilitent pas non plus la répartition du temps de travail des étudiants ni le recours à un éventuel travail salarié. Les rythmes universitaires peuvent ainsi constituer un frein au développement des politiques de vie étudiante dans les établissements.

Pour sa part, le travail salarié des étudiants revêt des formes très variées : emploi déclaré ou non déclaré (*baby-sitting*, par exemple), travail en lien ou non avec les études, stage, apprentissage ou encore contrat de professionnalisation.

Bien que diverses études aient été conduites à ce sujet, l'on ne dispose pas de données exhaustives sur l'ampleur du travail salarié des étudiants. Selon l'Observatoire de la vie étudiante (OVE), un étudiant sur deux déclare une activité rémunérée pendant l'année universitaire, dont 22 % sur une durée supérieure à six mois et 20 % sur la seule période estivale. Le pourcentage d'étudiants ayant une activité rémunérée pendant l'année est en augmentation : 47,6 % en 2000 et 50,3 % en 2010. Il est intéressant d'observer que la proportion d'étudiants exerçant un travail en lien avec leurs études augmente puisque, sur la même période, le pourcentage est passé de 7,1 à 16,3 %. Néanmoins, la France, à l'inverse de nombreux pays étrangers, compte une très faible proportion d'étudiants bénéficiant d'un emploi au sein du système d'enseignement supérieur.

En matière de réussite universitaire, l'on note que le travail salarié des étudiants n'affecte pas leurs résultats dès lors que cette activité ne dépasse pas un volume horaire compris entre 12 et 16 heures par semaine. Ce travail peut même enrichir le parcours de l'étudiant s'il est en relation avec la nature des études suivies ; de plus, il permettra aux intéressés de valoriser ces expériences dans le cadre de leur futur parcours professionnel.

Quatre enjeux pour la vie étudiante

Des investigations spécifiques ont été menées autour de chacun des thèmes inscrits dans la lettre de mission des inspections : les aides sociales et fiscales, la restauration universitaire et la qualité alimentaire, la santé et la vie de campus.

Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants

L'étude des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants a porté sur :

- les bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux et leurs compléments (1,8 milliard d'euros) ;
- les aides au logement en faveur des étudiants (1,5 milliard d'euros) ;
- les aides fiscales (1,7 milliard d'euros) comprenant notamment la demi-part fiscale accordée pour un étudiant rattaché au foyer fiscal de ses parents, dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le régime de la pension alimentaire en faveur des jeunes majeurs ainsi que la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur.

La mission a analysé chacun de ces dispositifs ; elle a également appréhendé l'effet cumulé de ces différentes aides sur la réussite universitaire ainsi qu'en matière de « redistributivité »¹. Ces éléments ont permis de formuler des propositions de réaffectation des moyens publics vers des mesures jugées plus efficaces au regard des besoins des étudiants et de la construction d'un parcours d'autonomie.

Deux constats principaux ont été mis en évidence :

- les dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des étudiants relèvent de logiques différentes en termes de « redistributivité ». D'une part, une « redistributivité » verticale, les bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux visant à apporter un soutien financier aux étudiants dont les familles disposent de faibles revenus et, d'autre part, une « redistributivité » horizontale résultant d'aides au logement et de mécanismes fiscaux : quotient familial et réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur ;
- les foyers dont le revenu fiscal est compris entre 40 000 et 60 000 euros sont ceux qui bénéficient le moins des aides sociales et fiscales dans la

1. La « redistributivité » des aides s'apprécie à travers leur capacité à atténuer les inégalités de revenus entre les ménages d'une même société.

mesure où ils ne peuvent plus prétendre, ou seulement de façon marginale, aux bourses de l'enseignement supérieur alors que, pour cette tranche de revenus, les dispositifs fiscaux n'ont qu'une incidence limitée par rapport aux revenus les plus élevés.

Une approche microéconomique vient corroborer cette dernière observation. En effet, les classes moyennes, dont les étudiants ne sont pas boursiers ou sont boursiers aux échelons 0 et 1, supportent proportionnellement davantage de dépenses liées aux études supérieures de leurs enfants que les boursiers des échelons supérieurs.

Dans ce contexte, la mission émet plusieurs préconisations fondamentales dont :

- la réduction des effets seuils à travers la création de deux nouveaux échelons intermédiaires (échelons *bis* et *ter*) de boursiers entre les échelons 0 et 1¹ ;
- l'élargissement du nombre de bénéficiaires du statut de boursier (50 000 bénéficiaires sur trois années²) ;
- une meilleure prise en compte des réalités financières et familiales en modifiant la référence fiscale retenue pour l'attribution des bourses sur critères sociaux, en passant du revenu brut global au revenu fiscal de référence.

Elle formule également des propositions complémentaires et notamment :

- un renforcement de l'offre de logements étudiants ;
- une plus grande attractivité de la restauration universitaire à travers, d'une part, un programme de fidélisation porté par le CNOUS et, d'autre part, l'accroissement des dépenses d'investissement afin de développer de nouveaux concepts de restauration correspondant aux attentes du public universitaire.

Afin de financer ces différentes propositions, la mission préconise à court terme de réallouer les moyens financiers mobilisés actuellement par la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (195 millions d'euros).

La restauration universitaire et la qualité alimentaire

La restauration universitaire répond à une triple mission :

- sociale, en permettant à tout étudiant de bénéficier d'un repas complet pour 3,10 euros (tarif en vigueur au moment où s'est déroulée la mission) ;
- de santé publique, en offrant une alimentation équilibrée et en sensibilisant les étudiants aux questions nutritionnelles ;
- d'amélioration des conditions d'études, en contribuant à l'équilibre de l'étudiant et au développement du lien social que favorise la restauration universitaire collective.

1. Comme cela a déjà été signalé (voir *supra*), depuis la parution du rapport sur la vie étudiante, plusieurs mesures ont été prises à la rentrée 2013 pour ce qui concerne les bourses d'enseignement supérieur dont la création d'un échelon « 0 bis ».

2. Le nombre de bénéficiaires du dispositif des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux s'élève à 632 021 en 2012.

En 2012, pour l'ensemble du réseau, l'activité de restauration concernant les étudiants et le personnel des universités représentait un chiffre d'affaires de 196,5 millions d'euros et une dépense de 357,5 millions d'euros (y compris une quote-part des frais de structure des CROUS et du CNOUS). Le chiffre d'affaires de la seule restauration étudiante s'élevait à 147,7 millions d'euros pour près de 63 millions d'équivalents repas servis aux étudiants.

Les enjeux liés à l'équilibre économique de cette activité sont complexes. La restauration universitaire doit en effet couvrir les lieux d'enseignement sur le territoire (elle comprend 644 points de restauration et 236 restaurants agréés), avec des effectifs étudiants très variables, et en respectant les contraintes de tarification sociale. Cette activité doit tout à la fois concilier une mission de service public, optimiser les coûts d'exploitation et considérer les règles de gestion du personnel ouvrier, qui relève d'un statut de contractuel de droit privé à durée indéterminée. De plus, comme cela a déjà été signalé, elle est fortement dépendante des rythmes universitaires qui tendent à réduire le temps de présence des étudiants tant au cours de la semaine que pendant l'année; globalement, ce service est peu utilisé en semaine par les étudiants.

Deux points méritent une attention particulière :

- d'une part, la difficulté de déterminer avec précision la charge que représente la seule activité de restauration universitaire, tant sur le budget de l'État que pour le réseau des CROUS, dans la mesure où les outils financiers et comptables ne permettent pas de disposer d'un suivi fin de cette activité;
- d'autre part, le renforcement de l'amélioration de la situation financière des CROUS en matière de restauration.

Dans ce contexte, la mission préconise :

- l'augmentation progressive du prix du ticket de restaurant universitaire;
- l'évolution du statut des catégories de personnel et des métiers de la restauration;
- le renforcement de la politique d'investissement pour améliorer l'attractivité des restaurants universitaires (voir *supra*);
- la création d'un droit d'accès annuel aux services du réseau des œuvres.

Afin de favoriser le développement de l'activité de restauration universitaire, la mission suggère, notamment, de renforcer le positionnement des CROUS dans les partenariats avec les universités ainsi qu'avec les collectivités territoriales, en vue de leur conférer un rôle d'opérateur privilégié dans le domaine de la restauration universitaire. Par ailleurs, il conviendrait d'inscrire davantage les CROUS dans une démarche « qualité alimentaire » et antigaspillage.

La santé des étudiants

Plusieurs constats et pistes d'évolution ont été identifiés à l'occasion des investigations menées par la mission sur la santé des étudiants :

- une population étudiante en bonne santé, mais exposée à des problématiques particulières ;
- des difficultés importantes d'accès à la protection sociale ;
- la nécessité d'une nouvelle approche de la prévention ;
- le développement des centres de santé universitaire.

Les étudiants jouissent globalement d'une bonne santé pour plusieurs raisons : une origine sociale favorable, un niveau d'études et un accès à l'information tendanciellement plus élevés que celui des autres membres de leur classe d'âge. Cependant, des difficultés spécifiques se dégagent : mal-être, santé sexuelle et pratiques d'alcoolisation. Les étudiants sont particulièrement concernés par l'essor du « *binge drinking* » (absorption massive d'alcool sur une brève durée). L'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) relève que les étudiants sont davantage impliqués dans des phénomènes d'ivresse pendant l'année (50 %) que les jeunes actifs occupés (39 %) ou les jeunes au chômage (37 %).

Par ailleurs, quelques sous-populations sont plus fragiles : les étudiants les plus âgés, les filles, les étudiants d'origine sociale modeste, les étudiants étrangers et les étudiants « dé-cohabitants ». En matière de stratégie préventive, cette situation plaide en faveur de formes d'actions permettant d'atteindre les sous-populations identifiées comme étant à risque.

S'ils sont en meilleure santé, les étudiants rencontrent en revanche des difficultés importantes d'accès à la protection sociale. Ces difficultés sont, pour partie, induites par le cadre juridique actuel qui fait obligation aux étudiants de s'affilier à un régime de sécurité spécifique pour la durée de leurs études, situation unique en Europe. Dans un contexte où les modalités d'information et d'affiliation des étudiants sont peu satisfaisantes et où les dysfonctionnements de gestion de certaines mutuelles étudiantes pèsent sur leurs affiliés, il en résulte un parcours complexe d'accès au droit.

Les étudiants ont l'obligation de quitter le statut d'ayant-droit de leurs parents et de s'affilier soit auprès de la mutuelle des étudiants (LMDE), dont la compétence est nationale, soit auprès d'une des dix mutuelles à compétence régionale du réseau « EmeVia ». En 2011, le nombre d'affiliés au régime étudiant de sécurité sociale (RESS) s'établissait à près de 1 700 000 personnes. Les règles qui régissent l'affiliation varient en fonction de l'âge de l'étudiant et de la profession de ses parents. La diversité de situations contribue à la complexité du dispositif. Effectuée en même temps que l'inscription dans l'établissement, l'affiliation s'accompagne, sauf pour les boursiers qui en sont exemptés, du versement d'une cotisation qui s'élevait à 207 euros en 2012-2013.

Le véritable enjeu de la santé des étudiants est moins la prise en charge d'un éventuel décrochage sanitaire comparativement au reste de la population, que la nécessité d'intervenir de façon préventive auprès d'eux en période de forte transition, afin d'éviter la survenue ultérieure de problèmes de santé ou l'installation de comportements défavorables à la santé.

Dans ce contexte, les missions de prévention et de contribution à l'accès aux soins primaires des étudiants des cinquante-sept services universitaires – ou interuniversitaires – de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS/SIUMPPS) ont été redéfinies en 2008. La visite médicale de prévention, qui doit intervenir au cours des trois premières années d'études, constitue le cœur de l'activité des SUMPPS, alors même que sa pertinence en matière de santé publique peut être discutable en l'absence de critères de sélection, de protocole et d'articulation entre le dépistage et le soin. Aussi, la mission préconise-t-elle de réorienter la fonction de la visite médicale selon trois scénarios :

- supprimer cette visite médicale et redéployer la ressource médicale et soignante ainsi libérée en faveur de missions de prévention collective adaptées au public étudiant et des soins ;
- laisser les universités et les SUMPPS déterminer, en fonction d'un bilan de l'état et des besoins de santé des populations, la stratégie à conduire ;
- renforcer l'incidence sur la santé publique de cette visite médicale par une « universalité proportionnée » en la concentrant sur les populations les plus vulnérables, en définissant son contenu minimal, en l'inscrivant dans un parcours de prise en charge des difficultés sanitaires dépistées.

Afin de se pencher sur le devenir de cette visite médicale, il apparaît pertinent de mettre en place un cadre de réflexion avec les professionnels des SUMPPS, sous l'égide des ministères chargés de l'Enseignement supérieur et de la Santé. En effet, une approche permettant de mieux articuler la prévention et le soin est nécessaire, de la phase de dépistage à la prise en charge. Les inspections générales suggèrent également d'accroître les liens tant avec les CROUS qu'avec les facultés de médecine et d'étendre les dispositifs « étudiants relais santé » en structurant leurs activités autour de projets encadrés par des professionnels référents au sein des SUMPPS.

Enfin, la mission souligne l'orientation forte que représente le développement des centres de santé à partir des SUMPPS. Actuellement, environ un tiers des services sont constitués en centre de santé ou en voie de l'être, ce qui permet, d'une part, de proposer une offre de service de proximité et, d'autre part, de prendre en charge globalement la santé en alliant les activités curatives et les actions de prévention.

La création d'un centre de santé répond, en premier lieu, à la volonté d'offrir aux étudiants des services qui répondent à leurs besoins et aux contraintes qui entravent leur volonté de se soigner. Il s'agit, principalement, de lutter contre les effets conjugués du manque de temps, de la difficulté à trouver des médecins généralistes et surtout des spécialistes en secteur 1, et des délais d'attente pour les consultations dans certaines spécialités. Ces centres favorisent l'accessibilité financière. Ils se caractérisent par l'absence de dépassements d'honoraires et la pratique du tiers payant. Ils contribuent également à l'accessibilité géographique et facilitent la prise d'autonomie de l'étudiant dans la gestion de sa santé.

Afin d'encourager ce mouvement, et pour lever les différentes difficultés juridiques et techniques rencontrées lors de la constitution de ces centres de santé, la mission préconise :

- d'accompagner la transition entre une approche strictement préventive de la santé étudiante et une approche dans laquelle prévention et soins s'articulent et se renforcent ;
- de définir dans un document les principes qui doivent guider la mise en place de ces centres de santé de façon à assurer la cohérence globale du dispositif.

La vie de campus

Si les grandes universités européennes et mondiales considèrent la vie de campus comme une donnée majeure de leur réussite et de leur attractivité, il n'en est pas de même en France où les universités ne valorisent pas suffisamment cette dimension pourtant essentielle à la qualité de la vie des étudiants et à leur réussite dans les études. La mission a donc cherché à identifier les éléments d'une stratégie de développement d'une vie de campus dynamique, construite sur la confiance faite aux étudiants. À ce titre, une meilleure prise en compte de leurs engagements ainsi que les mesures susceptibles de favoriser leur participation à la vie de leur campus ont été évaluées.

En France, la vie étudiante – ou vie de campus – est d'autant plus difficile à appréhender, et donc à piloter, qu'elle est confrontée à une double difficulté. Elle se déploie le plus souvent sur plusieurs sites, avec une multiplicité d'acteurs : un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur, le CROUS et des associations. Inscrite dans une gouvernance complexe, parfois moins lisible que dans un lieu unique qui, par nature, favorise la proximité et la communication entre étudiants, la vie de campus n'en est pas moins une réalité qui constitue, pour ses usagers, un bénéfice et, pour les institutions qui l'animent, un atout.

Plusieurs mesures peuvent contribuer à faire de la vie étudiante un levier de la stratégie de développement des établissements d'enseignement supérieur : le renforcement, dans le respect de leur autonomie pédagogique, du pilotage de la vie étudiante dans leurs projets de formation, l'instauration d'une gouvernance partagée au niveau local entre l'État, les universités, le CROUS et les collectivités locales, l'accroissement du rôle de l'étudiant en tant qu'acteur du campus et non plus comme simple usager.

À cet égard, la mission considère comme nécessaire la recherche d'un nouveau mode de consultation et de participation des étudiants au niveau local ainsi qu'une association du public étudiant aux dispositifs d'assurance qualité leur permettant d'évaluer les services qui leur sont proposés.

Un autre enjeu important consiste à créer des lieux de rencontre privilégiés entre le monde étudiant et les institutions universitaires, et de réunir les synergies et les compétences des étudiants engagés dans la vie de l'établissement. Pour ce faire, la mission recommande de :

- systématiser les lieux qui concentrent les services aux étudiants comme les « Maisons de l'étudiant » ;
- développer la valorisation des espaces universitaires ;
- permettre la rencontre et la convivialité par le respect d'un rythme quotidien, hebdomadaire et annuel nécessaire à la sociabilité étudiante ;
- créer un réseau pédagogique renforcé par le réseau social ;
- attribuer systématiquement une adresse électronique à vie, dès la première année d'études.

L'université a également un rôle majeur à jouer dans la reconnaissance de l'engagement de l'étudiant dans la vie associative pour valoriser le temps passé et les compétences acquises en termes universitaires. Dans cette perspective, plusieurs démarches sont à encourager :

- systématiser les enquêtes de vie étudiante internes à la communauté universitaire ;
- se donner les moyens de reconnaître l'engagement de l'étudiant, par exemple, sous la forme d'une unité de valeur permettant à l'étudiant de réaliser au cours d'un semestre un projet culturel ou associatif ;
- spécifier les fonds de soutien à l'initiative étudiante en les différenciant de l'action sociale.

Enfin, la mission a identifié deux autres pistes contribuant au développement de la vie de campus, d'une part, un renforcement de l'emploi étudiant, d'autre part, un développement du service civique. Ce dernier dispositif est encore peu déployé au sein du monde étudiant : douze universités ou structures affiliées étaient agréées au titre du service civique en 2012-2013 et trente-deux volontaires ont été recrutés en 2012 ; une adaptation visant à une plus grande souplesse de ses modalités de mise en œuvre faciliterait et amplifierait son adoption dans les universités tout en l'insérant dans le parcours universitaire de l'étudiant.

De nouveaux modes d'exercice de l'action publique

Les travaux de l'IGAENR l'ont conduite, seule ou avec d'autres inspections générales, à s'intéresser, d'une part, aux modes d'organisation et de pilotage de plusieurs établissements et opérateurs et, d'autre part, à certains dispositifs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche pour en améliorer l'efficacité.

De nature et de portée différentes, ces missions ont concerné le positionnement et la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur de la ville de Paris ainsi que de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le pilotage des fondations et de la recherche partenariale, les processus de recrutement des enseignants-chercheurs ou encore le fonctionnement de l'agence de mutualisation des universités et des établissements.

Après avoir dressé un état des lieux au cas par cas, l'inspection générale s'est attachée à dégager des pistes d'évolution en fonction des missions et des profils de chaque structure, et des enjeux de la recherche partenariale. S'agissant du recrutement des enseignants-chercheurs, l'analyse a été consacrée aux effets des nouvelles procédures mises en place par la loi LRU.

Évolution de statuts et évaluation des opérateurs

La question de l'évolution des statuts des établissements d'enseignement supérieur de la ville de Paris

L'IGAENR a eu une mission d'étude de l'évolution des statuts de cinq des établissements d'enseignement de la ville de Paris¹ :

– d'une part, l'École supérieure de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI ParisTech) et l'École des ingénieurs de la ville de Paris

1. Rapport n° 2013-074, *La question de l'évolution des statuts des établissements d'enseignement supérieur de la ville de Paris*, IGAENR, juillet 2013.

(EIVP), ces écoles d'ingénieurs étant toutes deux des régies municipales autonomes depuis 2006 ;

– d'autre part, les trois écoles supérieures des arts appliqués Boule, Estienne et Duperré, qui sont des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), rattachés à titre dérogatoire à la commune de Paris depuis 2005.

Il s'agissait, après avoir procédé à un bilan du dispositif et identifié les principaux freins liés aux statuts actuels, de formuler des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement et le développement de ces écoles, tout en préservant leurs relations privilégiées avec la ville de Paris.

Une situation contrastée en fonction du profil des établissements

Les problématiques sont différentes selon qu'il s'agit des écoles d'ingénieurs ou des écoles d'arts appliqués.

■ *Les écoles d'ingénieurs*

L'École supérieure de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI ParisTech) et l'École des ingénieurs de la ville de Paris (EIVP), régies municipales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ont un fonctionnement qui relève des dispositions du code général des collectivités territoriales.

L'ESPCI ParisTech a été fondée en 1882 alors que la physique connaissait un plein essor avec le développement de l'électricité. Cet établissement était la seule école d'envergure internationale à être placée sous la responsabilité d'une collectivité locale. En effet, jusqu'au 1^{er} janvier 2006, elle était gérée comme un service municipal de droit commun, dépendant de la direction des affaires scolaires de la ville de Paris. Depuis cette date, elle a accédé au statut de régie municipale chargée de l'exploitation d'un service public à caractère administratif.

L'EIVP a été créée en 1959 par la ville qui souhaitait disposer d'un corps d'ingénieurs dans le domaine du génie urbain. Elle délivre le diplôme d'ingénieur de l'EIVP, habilité par la commission des titres d'ingénieurs. Depuis 2011, elle est rattachée à l'École des ponts ParisTech, dans une démarche de coopération scientifique et pédagogique.

Cependant, le statut de régie municipale dont relèvent l'ESPCI ParisTech et l'EIVP n'a pas été conçu pour exploiter un service public dans le champ de l'enseignement supérieur. Les membres du conseil d'administration (CA) sont majoritairement des élus de la ville et il existe peu de place pour une représentation de la recherche, des universités et autres écoles, des entreprises, des personnels ainsi que des usagers. La signature du président ne peut être déléguée qu'au directeur de l'établissement, ce qui alourdit la gestion quotidienne. De même, l'instruction budgétaire et comptable des collectivités locales (M14) est plus contraignante que celle qui s'applique aux

établissements d'enseignement supérieur. En outre, plus fondamentalement, la gestion de la recherche est compliquée par le statut de ces écoles.

Cependant, malgré ces inadaptations, le passage en 2006 au statut de régie municipale a déjà constitué pour ces deux établissements un facteur d'amélioration par rapport à la situation antérieure.

■ *Les écoles d'arts appliqués*

Toutes trois créées au XIX^e siècle, ces écoles étaient, elles aussi, gérées en régie directe par la ville de Paris. Dénommées « écoles supérieures des arts appliqués », il s'agissait de lycées techniques, dotés de personnels d'État. Depuis 2005, ce sont des EPLE à statut dérogatoire, la commune de Paris exerçant en lieu et place de la région les compétences dévolues par le code de l'éducation à la collectivité de rattachement.

L'école Duperré est spécialisée dans les domaines de la mode et de la création textile. L'école Boulle, créée pour former des professionnels de l'ameublement, ciseleurs, monteurs en bronze et graveurs sur acier, couvre désormais le champ de l'esthétique industrielle (design) dans son ensemble. Cet établissement a conservé des enseignements pré-baccalauréat : certificat d'aptitude professionnelle (CAP), brevet et diplôme de fin d'études secondaires des métiers d'art et baccalauréat technologique, sciences et technologies du design et des arts appliqués. Consacrée à l'origine à l'imprimerie, l'école Estienne est devenue aussi une école du design de communication et des métiers d'art du livre ; depuis 2010, elle n'accueille plus que des étudiants. Là encore, le statut d'EPLE ne réunit pas les conditions d'autonomie et de souplesse correspondant au fonctionnement d'un établissement d'enseignement supérieur.

Dans ce cas également, les règles de composition des conseils d'administration n'offrent pas de place significative à des partenaires professionnels internationaux ou universitaires. Ce sont les procédures et les critères en vigueur dans le secondaire qui s'appliquent pour l'allocation des moyens et l'affectation des personnels du second degré. En outre, et ce n'est pas le moins important, le statut d'EPLE n'est pas adapté aux réalités des missions et à l'enseignement dispensé ; il pénalise ces établissements dans l'évolution de leur offre de formation jusqu'au niveau du master. De plus, ces écoles d'arts appliqués se trouvent en décalage avec les formations en design du ministère de la Culture et de la Communication lesquelles, à l'instar de leurs homologues étrangères, se sont engagées dans le système LMD, avec des niveaux de sortie à bac + 3 et bac + 5.

Les écoles Boulle, Estienne et Duperré ont conservé une organisation qui n'est plus en adéquation avec l'architecture européenne des formations, sachant qu'elles offrent deux niveaux de sortie :

– un niveau à bac + 2 : le brevet de technicien supérieur (BTS) et le diplôme des métiers d'art, reconnu au niveau III du répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ;

– un niveau à bac + 4 : le diplôme supérieur d'arts appliqués (DSAA), délivré en deux ans et reconnu au niveau I du RNCP.

La filière des arts appliqués offre ainsi la particularité de proposer des diplômes aux niveaux III et I du RNCP, mais pas au niveau II correspondant à la licence. Certes, depuis 2011, les trois écoles ont mis en place une année post-DSAA, intitulée « diplôme supérieur des écoles de design de la ville de Paris », mais ce cursus est limité à une vingtaine de places et ne s'inscrit pas dans un véritable parcours de master d'autant qu'il a été conçu sans partenariat avec les universités.

Faute d'une visibilité suffisante de ces formations à l'égard du LMD, les étudiants risquent de rencontrer des difficultés pour poursuivre des études à l'étranger. De plus, au moment de leur insertion professionnelle, ils peuvent se trouver pénalisés par des conventions collectives alors même que la notoriété de ces écoles est une garantie de qualité de la formation au regard de leurs futurs employeurs.

Compte tenu des différences existant entre les écoles d'ingénieurs et celles des arts appliqués, l'on ne peut envisager de réponse unique en termes d'évolution statutaire. La mission propose donc de retenir des solutions modulées en fonction de la nature de ces deux types d'établissement, avec une évolution plus marquée pour les écoles d'arts appliqués.

Des aménagements à rechercher dans le cadre du statut actuel pour les écoles d'ingénieurs

La mission suggère d'adapter certaines dispositions du statut en vigueur afin que ces écoles puissent bénéficier de règles de fonctionnement plus conformes à leur vocation d'enseignement supérieur.

En effet, pour l'instant, les responsabilités essentielles sont confiées au président du CA, qui est nécessairement un élu de la commune et qui ne peut subdéléguer sa signature. Par ailleurs, les agents de la régie ne peuvent être membres du conseil d'administration, ce qui va à l'encontre de la participation des personnels et des usagers aux instances des établissements telle qu'elle est pratiquée dans l'enseignement supérieur.

La mission suggère plusieurs pistes d'améliorations, quoique l'évolution du régime des régies municipales relève d'un champ ministériel hors de sa compétence. Ces modifications viseraient notamment à :

- autoriser les subdélégations de la signature du président du CA ;
- faire évoluer les modes de gouvernance dans le sens d'un renforcement du rôle du directeur ;
- prévoir au sein du conseil d'administration un mode spécifique de représentation des personnels et des étudiants.

Des évolutions plus marquées pour les écoles d'arts appliqués

Le statut d'EPLÉ a montré ses limites en termes d'organisation administrative et pédagogique des écoles d'arts appliqués. De surcroît, il entrave le processus de reconnaissance « universitaire » des diplômes qu'elles délivrent. La mission préconise plusieurs pistes d'évolution.

Tout d'abord, les partenariats devraient concerner, au premier chef, la quatrième école parisienne dispensant une formation dans le même champ disciplinaire, à savoir l'école nationale supérieure des arts appliqués et des métiers d'arts (ENSAAMA) qui, en tant qu'EPLÉ et à la différence des trois autres, est rattachée non pas à la ville de Paris, mais à la région Île-de-France.

L'effort de mutualisation entre ces quatre écoles devrait également s'accompagner d'un rapprochement avec des partenaires universitaires ainsi qu'avec d'autres écoles du domaine artistique, principalement les écoles d'art du ministère chargé de la culture. Les pistes ouvertes par la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet 2013 pourraient faciliter ces rapprochements.

Différents types d'évolution peuvent ensuite être envisagés :

- la possibilité offerte aux trois écoles ainsi qu'à l'ENSAAMA de délivrer, sous certaines conditions, des diplômes nationaux de l'enseignement supérieur, ce qui nécessiterait notamment d'engager une réforme de la formation ;
- le changement de statut avec un passage du statut d'EPLÉ à celui d'établissement public de coopération culturelle (EPCC) ;
- la création d'un groupement d'intérêt public permettant de structurer la coopération entre établissements en regroupant les différents partenaires : collectivités, État, établissements, autour d'un projet commun pour la filière des arts appliqués.

Quoi qu'il en soit, ces évolutions statutaires ne pourront prendre tout leur sens que si elles s'inscrivent dans une réflexion pédagogique et scientifique avec un renforcement des coopérations et des mutualisations entre les écoles et des partenariats avec l'enseignement supérieur.

La situation de l'Institut de recherche pour le développement

Créé en 1998, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST), placé sous la double tutelle du ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et du ministère des Affaires étrangères. Il figure parmi les principaux acteurs français de la recherche pour le développement, avec deux zones d'intervention prioritaire inscrites dans son contrat d'objectifs 2011-2015 : l'Afrique subsaharienne et le pourtour méditerranéen.

Au cours des dernières années, l'institut a connu de profondes évolutions : déménagement de son siège de Paris à Marseille, essor des unités mixtes

de recherche, unification de la gouvernance avec l'institution d'un président exécutif, création à l'intérieur de l'IRD de l'agence interétablissements de recherche pour le développement (AIRD). En effet, le décret n° 2010-594 du 3 juin 2010 a élargi son périmètre statutaire, lui conférant, en plus de sa mission d'opérateur de recherche, une mission d'agence interétablissements de recherche pour le développement.

Dans ce contexte, les ministres chargés de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, des Affaires étrangères, et du Développement ont confié à l'IGAENR et à l'inspection générale des Affaires étrangères (IGAE) une mission d'inspection conjointe portant tout à la fois sur l'évaluation de l'organisation, de la gouvernance et des modes de gestion de l'IRD et sur la pertinence du positionnement de l'AIRD en son sein¹.

Les atouts et les marges de progrès de l'IRD

L'IRD est un EPST pluridisciplinaire. Consacré à la collaboration scientifique partenariale avec les pays du Sud, il fait partie intégrante de la diplomatie scientifique française. En tant qu'opérateur de recherche, il couvre prioritairement trois grands domaines : santé, sociétés, environnement et ressources.

L'institut a mené une politique active de rapprochement avec les autres EPST. En 2006, 36 % de ses unités de recherche étaient des unités mixtes ; en 2013, ce pourcentage était de 95 %. Ce développement a eu une influence positive sur l'évaluation des activités scientifiques de l'établissement. Cependant, la présence de l'IRD dans ces unités mixtes de recherche (UMR) varie très sensiblement d'une unité à l'autre, ce qui est susceptible d'entraîner une dispersion des ressources humaines de l'institut. Ainsi, sur cinquante-quatre UMR, la part des personnels de l'IRD représentait en 2013 moins de 10 % pour dix d'entre elles et se situait entre 11 et 20 % pour les dix-sept autres.

Le rayonnement de l'IRD repose également sur sa présence sur le terrain. Dix implantations sur vingt-cinq sont situées en Afrique et dans l'océan Indien, trois au Maghreb, huit en Amérique latine et dans les Caraïbes, quatre en Asie. Les pays partenaires apprécient le choix qui a été fait d'une implantation locale s'inscrivant dans la durée et favorisant des collaborations solides et pérennes. Néanmoins, bien que l'action de l'IRD dans les pays du Sud soit reconnue, il convient de s'interroger sur sa visibilité dans un secteur de forte concurrence avec d'autres pays occidentaux et au sein du paysage scientifique français. Dans les pays où la présence de l'IRD se réduit à de très faibles effectifs, il y aurait lieu de repenser l'efficacité du dispositif en place au profit, par exemple, d'un développement de pôles régionaux ou d'une mutualisation avec d'autres instituts de recherche français. L'IRD gagnerait à rationaliser la carte de ses implantations.

Par ailleurs, même si le bilan de l'IRD fait apparaître de réelles avancées, l'institut présente des fragilités liées aux résultats financiers des dernières années, à l'importance des dépenses de fonctionnement, au dimensionnement des fonctions support ainsi qu'au mode de gouvernance de ses activités et au coût de ses expatriations. Plusieurs pistes pourraient permettre à l'IRD d'améliorer sa situation financière et de dégager des marges de manœuvre : une plus grande maîtrise de l'évolution de sa masse salariale, une diminution de la part de ses charges externes, une réduction du coût de l'expatriation avec un resserrement des champs disciplinaires et des zones d'intervention ou encore un accroissement significatif des produits liés aux contrats et aux conventions de recherche.

La question se pose aussi de l'articulation entre vision thématique et vision géographique. En effet, le potentiel de recherche de l'IRD, qui est structuré autour de trois grands champs disciplinaires, est, dans le même temps, fortement impliqué au sein de collaborations scientifiques avec cinquante pays. Cette situation met également en avant le risque de dispersion des ressources humaines de l'institut, voire d'une relative inadéquation entre cette présence dans de nombreux pays et les priorités géographiques affichées vers l'Afrique et la Méditerranée.

Le positionnement de l'AIRD

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 18 mai 2005 a fixé les grandes lignes de l'évolution de l'IRD : « évoluer vers un rôle d'agence de moyens et collaborer en priorité avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et les universités ». Ce nouveau rôle devait répondre au souhait exprimé par les différents partenaires du Sud de bénéficier d'un accès unique aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche français. La création de l'AIRD, en 2010, a répondu en partie à cette attente puisqu'une agence interétablissements de recherche pour le développement a vu le jour, mais avec un positionnement au sein de l'IRD dont le statut d'opérateur a été confirmé.

L'AIRD est plus particulièrement chargée de :

- mobiliser et d'assurer la réflexion des établissements de recherche et d'enseignement supérieur sur les questions de sciences liées au développement ;
- programmer des activités scientifiques au service du développement et contribuer à leur financement ;
- ouvrir le réseau des implantations de l'institut aux autres acteurs de la recherche française et étrangère, en veillant à sa cohérence avec les dispositifs français à l'étranger déjà existants.

Bien que l'AIRD soit de création récente, le bilan de ses activités fait apparaître une montée en puissance réelle entre 2011 et 2012, qu'il s'agisse des programmes de recherche ou du développement des activités de valorisation et de transfert.

Cependant, la mission considère que l'AIRD a concentré dès l'origine des handicaps majeurs : son positionnement au sein de l'IRD, l'absence de visibilité entre les activités et les moyens de l'IRD et ceux de l'agence, son nom même d'AIRD ou encore le faible financement de base dont elle a bénéficié pour lancer des programmes de recherche et susciter des cofinancements.

De plus, parallèlement à l'émergence de l'AIRD, la structuration du paysage français de l'enseignement supérieur et de la recherche a connu de profondes évolutions qui, à des titres divers, n'ont pas été sans incidences sur l'agence et la visibilité de ses activités.

À cet égard, l'on peut citer la montée en puissance des alliances. Créées en 2009-2010, elles sont devenues peu à peu des lieux de coordination et de structuration pour la recherche et privilégient une approche scientifique à une approche géographique. L'IRD-AIRD est membre de plusieurs alliances ou y participe, et il n'est pas toujours évident, dans le cadre de la recherche partenariale avec le Sud, de faire apparaître les spécificités de l'AIRD à côté des alliances thématiques. Il existe également des recoupements entre les missions de l'AIRD et celles de l'Agence nationale de la recherche (ANR), toutes deux ayant d'ailleurs engagé des collaborations, le champ d'intervention de l'ANR étant plus large que celui de l'AIRD. Créée en 2005, l'ANR est en effet la principale agence de financement de la recherche en France. Son activité internationale est significative, y compris en Afrique, zone d'intervention privilégiée de l'AIRD.

Deux scénarios d'évolution

En conclusion de ses investigations, la mission estime que le *statu quo* n'est pas souhaitable et que deux logiques sous-tendent les choix à opérer : soit transformer progressivement l'opérateur IRD en agence de programmation et de moyens, soit recentrer l'IRD sur son rôle d'opérateur et de plate-forme de services pour le Sud et professionnaliser la fonction d'agence de programmation et de financement. Dans ce contexte, deux scénarios peuvent être envisagés.

- Premier scénario : l'IRD se transforme en agence de programmation et de financement et abandonne progressivement son rôle d'opérateur

Cette solution présente l'intérêt de répondre à la question du financement des activités de l'agence ainsi qu'à la volonté de simplification du dispositif français d'enseignement supérieur et de recherche par la suppression d'un opérateur. Cependant, elle a plusieurs inconvénients. D'une part, elle fait disparaître un opérateur de recherche qui est aujourd'hui un acteur reconnu tant par les partenaires du Sud que par les autres organismes de recherche. D'autre part, elle ne permet pas de différencier clairement la fonction de programmation et de financement de la fonction de mutualisation de services.

- Second scénario : l'IRD se concentre sur sa fonction d'opérateur et l'ANR assume la fonction de programmation de la recherche partenariale au Sud

Ce scénario, qui a la préférence des inspections générales, vise à recentrer l'IRD sur sa fonction d'opérateur; il prévoit également la séparation de la fonction d'agence de programmation et de financement de l'IRD. La mission propose le rattachement de cette activité de programmation et de financement de l'AIRD à l'ANR pour plusieurs raisons :

- clarifier la répartition des responsabilités entre financeurs et opérateurs de recherche et reconnaître les métiers propres au financement, au montage d'appels à projets et à l'évaluation ;
- éviter de créer une nouvelle structure publique alors qu'il est possible d'avoir recours à l'ANR en matière de programmation et de financement de programmes de recherche ;
- bénéficier du savoir-faire de l'ANR qui construit ses programmes au sein d'une consultation associant les alliances, les ministères techniques, les agences des autres pays et les enjeux industriels, et qui prend en compte toutes les formes de recherche, fondamentale, appliquée et technologique couvrant ainsi un large spectre d'activités plus aptes à répondre aux besoins des pays du Sud ;
- tenir compte du fait que l'ANR propose déjà des programmes auxquels participent significativement les pays du Sud et notamment d'Afrique.

L'audit de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements

L'Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE) est un groupement d'intérêt public (GIP) dont l'objet principal consiste à organiser le développement national d'applications informatiques de gestion adaptées aux besoins des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. L'AMUE se trouve aujourd'hui confrontée à de fortes évolutions technologiques, telle que la montée en puissance des usages du numérique, tandis que l'existence de différents opérateurs intervenant sur des champs comparables ou complémentaires nécessite un renforcement des mutualisations. Dans ce contexte, l'IGAENR a réalisé un audit du modèle économique de l'AMUE, de sa situation financière ainsi que de son positionnement dans sa mission d'accompagnement des établissements dans l'évolution du numérique¹.

Cet audit intervient alors que le GIP a signé un contrat quinquennal de développement avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche portant sur trois axes stratégiques : la réalisation, dans des délais acceptables, d'une offre « système d'information (SI) » plus complète, la montée en charge d'une offre de formation destinée à l'ensemble des

1. Rapport n° 2013-113, *Audit de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements*, IGAENR, décembre 2013.

agents des établissements et l'accompagnement des établissements dans leur recherche de performance.

Le premier de ces objectifs nécessite un besoin de financement à court terme estimé à 35 millions d'euros par l'agence qui envisage de recourir à un prêt auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Après avoir analysé les contradictions qui pèsent sur l'AMUE et préconisé de revoir la programmation de ses projets, la mission a proposé des pistes d'améliorations concernant la gouvernance de l'agence et son ouverture à de nouveaux partenaires. Elle a également suggéré, sur un plan plus général dépassant le cadre de l'AMUE, de créer un comité d'orientation stratégique du numérique réunissant, au plus haut niveau, les principaux acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Des difficultés financières liées au modèle économique de l'agence

À l'origine, les établissements membres du GIP, dénommé alors « groupement informatique pour la gestion des universités et établissements » (GIGUE), avaient confié à ce groupement un rôle de développeur, d'éditeur, d'intégrateur et de responsable de la maintenance des solutions informatiques créées en réunissant leurs moyens et leurs compétences. Il s'agissait d'un travail conjoint entre établissements, lesquels apportaient les moyens financiers et humains nécessaires à la réalisation du programme arrêté en commun.

Après avoir renoncé à son rôle de développeur et donc à ce modèle « collaboratif », l'AMUE a également abandonné celui d'éditeur. Elle a choisi de passer des marchés publics auprès d'éditeurs et d'intégrateurs du secteur privé pour assurer le développement et la maintenance des produits qu'elle diffuse à ses clients.

Dès lors, l'AMUE se trouve confrontée à un décalage entre les investissements qu'elle engage et les redevances qu'elle perçoit lorsqu'elle diffuse un logiciel. Il s'ensuit un besoin de financement important entre le moment où les dépenses sont engagées pour acquérir et adapter les logiciels et celui où les ressources sont générées par la diffusion de ces logiciels dans les établissements. Cet effet « tunnel », trop long, s'échelonne entre deux et cinq ans, délai pendant lequel l'agence ne peut équilibrer ses investissements, ce qui provoque des tensions financières, et pendant lequel les besoins des établissements évoluent, ce qui pose des difficultés plus fonctionnelles.

De plus, le choix d'acquisition de logiciels fondé sur la stratégie dite « des meilleurs composants » a conduit à retenir des solutions issues de différents logiciels de gestion et pose des problèmes d'interopérabilité que l'agence n'a pas réussi à résoudre à ce jour.

Face à ce constat, la mission a entamé une démarche de cartographie économique des activités de l'AMUE permettant de mesurer ce que représente chacun des grands secteurs en matière d'activité et de financement,

autour de trois domaines : la construction et la maintenance des systèmes d'information, l'accompagnement et l'expertise, la formation. Ces travaux de cartographie ont mis en évidence le fait que le modèle économique de l'agence n'introduit aucune correspondance entre la structure des ressources amenées par les établissements et la structure des dépenses. Le dispositif repose sur les briques applicatives les plus anciennes : APOGÉE¹, HARPÈGE² et SIFAC³. Ce sont les établissements utilisateurs de ces logiciels qui financent la construction des nouveaux projets, tels SIHAM⁴, logiciels qu'ils devront néanmoins acquérir s'ils souhaitent s'en doter par la suite. La diffusion de SIHAM constitue donc un enjeu déterminant pour l'équilibre financier de l'AMUE dont l'état des prévisions de recettes et de dépenses pour l'exercice 2014 était présenté avec un résultat déficitaire.

Cette situation financière ne permet pas de financer le renouvellement des progiciels et entraîne une politique tarifaire peu explicite pour les établissements sans être toujours fondée sur le coût réel des progiciels. De plus, elle peut conduire à une diffusion anticipée de logiciels dont la qualité n'est pas suffisante.

À ce décalage financier entre le flux des investissements et la perception des redevances, s'ajoutent des difficultés liées au comportement des adhérents⁵. En effet, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, l'option prise par les établissements de recourir aux solutions logicielles proposées par l'agence – choix qui s'appuie jusqu'à présent soit sur des réflexes de type « adhérent sociétaire », soit sur la nécessité de répondre à des besoins à fort contenu réglementaire – pourrait évoluer et prendre en compte d'autres critères tels que l'appréciation de la qualité des produits et leur rapport qualité-prix.

Au regard des enjeux et des coûts induits, les établissements ne se comportent plus comme des sociétaires d'un groupement, mais comme des clients qui optimisent leurs achats, et ce d'autant plus qu'une autre structure de mutualisation – l'association COCKTAIL – s'est fortement professionnalisée et offre une alternative de plus en plus crédible. La conséquence en est qu'à l'avenir, l'agence ne peut plus être assurée *a priori* de l'attractivité de ses produits et donc de l'équilibre financier de ses projets.

Par ailleurs, si les établissements et leurs représentants approuvent largement les propositions qui leur sont soumises en assemblée générale, leur vote n'exprime pas forcément une véritable adhésion de la communauté aux orientations et aux projets de l'agence. En effet, le vote en assemblée générale n'implique pas directement les établissements sociétaires dans les

1. APOGÉE : Application pour la gestion des étudiants et des enseignements.

2. HARPÈGE : Harmonisation de la gestion des personnels.

3. SIFAC : Système d'information financier analytique et comptable.

4. SIHAM : Système d'information des ressources humaines dans une approche mutualisée.

5. Fin 2013, le groupement comptait 169 adhérents dont 76 universités.

projets portés par l'agence puisque chacun d'entre eux demeure, *in fine*, libre d'y participer.

Une révision du plan stratégique et de nouvelles conditions de financement

Parmi les trois axes du plan stratégique évoqués *supra*, la mission considère que la construction du système d'information des établissements doit demeurer l'activité principale et prioritaire de l'AMUE. À cet égard, la construction d'un référentiel de données uniques (projet PRISME¹) constitue une priorité pour l'agence afin de faciliter le partage de données entre SIFAC, SIHAM et les futures briques du SI. Néanmoins l'AMUE ne dispose pas des moyens humains et financiers nécessaires pour mener à bien son programme.

Aussi, pour financer son plan stratégique, l'agence a-t-elle envisagé de nouer un partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations. Ce projet présente des avantages : apport d'un financement, professionnalisation accrue des processus de production et de gestion, crédibilité renforcée auprès des ministères et des différents partenaires. Mais il est source d'ambiguïtés dans la mesure où le niveau élevé des risques justifie, au regard de la Caisse des dépôts et consignations, un monitoring financier serré de l'agence. La Caisse des dépôts et consignations disposerait d'un pouvoir supérieur à celui exercé actuellement par les membres du conseil d'administration, ce qui pourrait être considéré comme une mise sous tutelle de fait.

De plus, si ce projet permet de diminuer les tensions budgétaires à court terme, il n'apporte pas de réponse au risque commercial pris par l'agence lorsqu'elle élabore de nouvelles applications sans connaître le nombre d'établissements susceptibles de les acheter.

C'est pourquoi, la mission préconise à la fois de :

- revoir la programmation des progiciels portée au contrat stratégique : report du chantier « Pilotage et informatique décisionnelle », abandon du projet « Patrimoine immobilier », priorité donnée aux solutions logicielles pour la gestion des activités de formation et de recherche dans le cadre de partenariats renforcés avec l'association COCKTAIL et les EPST ;
- concevoir de nouveaux modes de financement de l'agence à travers plusieurs instruments tels que la dotation du GIP en capital, la création de comptes courants d'associés, la généralisation du préfinancement des progiciels par les établissements et le renforcement du fonds de roulement de l'agence ;
- revoir la politique tarifaire de l'agence ;
- renforcer l'activité de centrale d'achat de l'agence.

L'évolution de la gouvernance, l'ouverture à de nouveaux partenariats

Le rôle primordial de chef de file de la CPU comme pivot de la politique de mutualisation des établissements doit être réaffirmé. Mais l'AMUE a besoin d'inscrire son action dans la durée ; or, la CPU et l'agence ne sont pas soumises aux mêmes rythmes. Plusieurs scénarios peuvent être envisagés pour introduire des éléments de stabilité dans la gouvernance de l'agence tels que l'élection du président de l'AMUE par l'assemblée générale et la création d'un directoire comprenant le président, le directeur général de l'agence et un directeur technique, porteur des problématiques technologiques.

L'IGAENR a préconisé également de mettre en place une structure de prospective technologique afin d'éclairer les choix du CA et de l'assemblée générale, et de renforcer le rôle de veille technologique de l'AMUE au profit de la communauté. Au cœur des réflexions portant sur les évolutions technologiques à mener figure la prise en compte des possibilités offertes par le développement de l'informatique en nuage (en anglais, *cloud computing*, forme d'externalisation de l'informatique permettant de mutualiser des ressources ou des services informatiques).

La mission a invité l'agence à privilégier les solutions favorisant la mutualisation des équipements, et des compétences et à s'ouvrir à de nouveaux partenariats et nouvelles communautés : rapprochement avec le consortium COCKTAIL et avec les organismes de recherche. Il est en effet paradoxal de constater que sur le cœur de métier des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche, des évolutions très significatives ont été menées ces dernières années, permettant de construire conjointement une politique scientifique de site et de partager des éléments de gouvernance au sein de pôles d'excellence et des communautés d'universités et établissements, sans que le chantier des outils de gestion, pourtant très utile pour le fonctionnement au quotidien des unités de recherche, n'ait vraiment progressé.

Au-delà des problématiques propres à l'agence et face à la montée en puissance du numérique dans un contexte de foisonnement des opérateurs, la mission a préconisé de créer un comité d'orientation stratégique du numérique afin de disposer d'une vision d'ensemble du dispositif. Ce comité, doté d'un pouvoir décisionnel, aurait pour mission de s'assurer que les orientations prises dans les différents champs du numérique de l'enseignement supérieur et de la recherche soient cohérentes¹, poursuivent des objectifs complémentaires et garantissent une utilisation optimale des deniers publics. Cette instance de pilotage et d'arbitrage rassemblerait, au plus haut niveau, les principaux acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche : ministère, CPU et EPST. Elle aurait tout son sens dans le cadre des actions inscrites à l'agenda numérique de l'enseignement supérieur.

1. Applications du numérique à la formation, gestion information scientifique et technique, infrastructures, calcul intensif, etc.

Le recours aux fondations et au soutien à la recherche partenariale

La question des fondations dans la sphère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Les fondations dans l'enseignement supérieur et la recherche sont marquées par une grande diversité de statuts et d'expériences. La création de ces fondations sous l'impulsion de l'État a soulevé la nécessité de dresser un état des lieux. C'est pourquoi, parmi les missions confiées à l'IGAENR au titre de l'année 2012-2013, figure « la question des fondations : avantages, inconvénients et risques du recours aux différents types de fondations dans une logique de simplification du paysage de l'enseignement supérieur »¹.

Des initiatives récentes

À l'exception de quelques structures relativement anciennes, notamment dans le domaine des disciplines biologiques et médicales, la plupart des fondations sont de création récente. Après 2003 et la première expérience de fondation reconnue d'utilité publique (FRUP) recherche, c'est en 2006 et 2007 qu'apparaissent trois nouveaux types de fondations avec, comme objectif affiché, de donner aux universités et aux établissements de recherche la possibilité de diversifier leurs sources de financement.

La loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 a créé les fondations de coopération scientifique (FCS). Personnes morales de droit privé à but non lucratif, elles sont soumises aux règles des FRUP tout en bénéficiant d'assouplissements concernant les modalités de création, de fonctionnement et de gouvernance : leurs statuts sont approuvés par décret simple (et non par décret en Conseil d'État) ; le recteur en est le commissaire du gouvernement ; elles sont gérées par un CA composé de représentants de chaque membre fondateur, mais aussi de représentants des enseignants-chercheurs, chercheurs et enseignants ; elles peuvent enfin être « abritées » au sein d'une fondation reconnue d'utilité publique tout en conservant leur personnalité morale. Plus dérogatoire encore par rapport au droit des fondations, leurs ressources peuvent provenir en majorité, voire en totalité, de fonds d'origine publique alors que, pour les FRUP, les ressources doivent être majoritairement d'origine privée. En octobre 2012, il existait trente-neuf fondations de coopération scientifique.

Dans le contexte des nouvelles responsabilités et compétences élargies confiées aux universités, le gouvernement a donné à ces dernières la

possibilité de mobiliser des ressources complémentaires de financement en offrant un cadre plus incitatif aux aides et au soutien des acteurs privés : mise en place d'un système d'incitations fiscales au bénéfice des entreprises et des particuliers et création de deux nouveaux types de fondations instituées par la loi LRU :

– les fondations universitaires (FU). Les EPSCP peuvent constituer des fondations sans personnalité morale, leur permettant de collecter des fonds privés, notamment des dons d'entreprises ou d'associations d'anciens élèves. Elles sont créées par délibération du conseil d'administration qui en approuve les statuts. Elles doivent être constituées pour la réalisation d'une ou plusieurs œuvres ou activités d'intérêt général à but non lucratif, conformes aux missions du service public de l'enseignement supérieur, et les apports ne doivent pas dépasser 50 % de la dotation initiale. Fin 2012, on dénombrait vingt-six FU ;

– les fondations partenariales (FP). Elles sont calquées sur le dispositif législatif applicable aux fondations d'entreprise, tout en bénéficiant d'un régime adapté. Elles disposent de toutes les prérogatives reconnues aux fondations universitaires mais, à la différence de ces dernières, elles sont dotées de la personnalité morale. La dotation initiale, réalisable de façon échelonnée, peut être exclusivement constituée par un fondateur public unique et la fondation peut percevoir des subventions de l'État. L'on comptait vingt FP au 31 décembre 2012.

Des caractéristiques communes malgré la diversité de situations juridiques

Fin 2012, une enquête a été lancée par la mission auprès des fondations mises en place dans l'enseignement supérieur pour dresser un état des lieux. Le taux de réponse a été de 81 % et les informations recueillies ont permis de dégager plusieurs tendances.

Le type de fondation le plus utilisé est la fondation universitaire, suivie de la fondation partenariale. Six des huit fondations de coopérations scientifiques recensées ont été créées pour la mise en œuvre de réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), de centres thématiques de recherche et de soins (CTRS) et d'instituts hospitalo-universitaires (IHU). Le modèle FRUP pèse peu dans le paysage des fondations (moins de 5 % des fondations concernées par l'enquête).

Les fondations isolées constituent le modèle dominant, caractérisé par un cloisonnement important et une coopération peu développée, y compris sur un même site. Il conviendra d'observer si des évolutions surviendront par la suite, à la faveur des coopérations et des regroupements d'établissements prévus par la loi ESR.

Sur le plan financier, les fondations se caractérisent par un capital initial souvent modeste. L'objectif des promoteurs des fondations est moins de se doter d'un capital important que de bénéficier de moyens

financiers supplémentaires « en flux » destinés au financement direct de projets. L'utilisation de fonds consommables l'emporte largement sur la constitution de fonds pérennes. Par ailleurs, les fonds publics recueillis par les fondations ayant répondu à l'enquête sont plus importants que les fonds privés tant en capital qu'en apport de donateurs. Pour un capital recensé de 458,8 millions d'euros entre 2008 et 2012, les fonds publics représentent 72 % du total collecté (330,1 millions d'euros) contre 28 % (128,7 millions d'euros) de fonds privés.

Le volume financier de l'apport des fondations par rapport au budget de l'établissement est faible. Sur vingt-neuf questionnaires, dix-huit font état d'un capital inférieur à 1 % du budget de fonctionnement de l'université. La faiblesse de ce levier financier n'exclut pas pour autant des « actions de niche » très utiles comme le financement de chaires et de bourses ou encore l'instauration de liens avec le tissu économique local.

Les politiques de collecte de fonds sont encore peu structurées et professionnalisées. Les établissements de l'enseignement supérieur n'acquiescent en effet que depuis peu – et de façon souvent contestée – une culture du financement privé et de la collecte de fonds auprès des acteurs du monde de l'entreprise. La plupart des fondations ne disposent pas de moyens en personnel spécialisé pour cette démarche. Pourtant, force est de constater que celles qui ont bien structuré leur système de collecte de fonds connaissent une meilleure réussite financière.

Les pistes à privilégier pour contribuer à la réussite des fondations

Tout d'abord, il faut articuler le projet aux orientations stratégiques de l'institution qu'elle sert. La lisibilité des missions de la fondation constitue aussi un atout pour convaincre les donateurs qui préfèrent financer des actions identifiées et non contribuer au budget général.

En outre, les relations fondation/université/laboratoires doivent se développer dans un climat de confiance et reposer sur des procédures administratives rigoureuses ; la qualité de la gouvernance de la fondation est un outil d'efficacité et de respectabilité.

Enfin, en termes financiers, la politique de capitalisation assure la pérennité des fondations ; elle permet de se rendre indépendant de la politique de dons et de ses inévitables fluctuations. Les fondations les plus performantes que la mission a rencontrées avaient toutes mis en place une démarche de capitalisation progressive. D'une façon générale, la mission souligne l'importance pour les fondations de bénéficier d'un environnement de règles stables, doublé d'une latitude d'organisation en fonction des conditions locales, sans schémas préétablis. Il convient également de prendre en compte le fait que la mise en place d'une fondation s'inscrit dans une logique de maturation progressive du projet.

La mission a émis plusieurs recommandations, parmi lesquelles la nécessité de :

- veiller au respect des principes fondamentaux du droit des fondations et, en particulier, au principe de désintéressement ;
- assurer la stabilité juridique et fiscale des dispositifs en vigueur en apportant néanmoins trois amendements au régime actuel : imposer une proportion minimale d'apports privés à la dotation initiale et aux dons ultérieurs, alléger la composition des conseils d'administration, supprimer la limite de durée prévue actuellement pour les fondations partenariales ;
- écarter toute création de fondations sur seule dotation publique ;
- privilégier l'appréciation locale des acteurs quant au niveau de regroupement pertinent et encourager les mutualisations ;
- instaurer à l'échelon national une structure unique d'appui aux fondations, ayant notamment un rôle d'animation de réseau et de diffusion de bonnes pratiques.

Les dispositifs de soutien à la recherche partenariale

Au vu de l'importance, mais aussi de la complexité, du système régional et national de transfert des résultats de la recherche publique vers le monde économique, l'IGAENR, l'IGF et le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) ont eu pour mission de procéder à un état des lieux et à une évaluation de ces dispositifs en vue de formuler des propositions pour en accroître l'efficacité¹.

Un enjeu déterminant pour la valorisation de la recherche

La recherche partenariale est l'une des principales composantes de la valorisation de la recherche qui couvre l'ensemble des relations entre la recherche publique et le monde économique. Elle concerne les projets de recherche qui impliquent à la fois des établissements publics (établissements de recherche, universités, grandes écoles, etc.) et des entreprises privées, sous la forme de contrats de prestation de service, de coproductions de travaux de recherche ou de créations de structures communes (laboratoires, instituts, plates-formes, réseaux...).

La capacité des instituts de recherche publics à travailler avec les entreprises privées et à les faire bénéficier de leurs compétences est un enjeu majeur de compétitivité, tandis que la coopération avec les entreprises ouvre aux chercheurs publics de nouvelles perspectives de recherche et de valorisation de leurs travaux. De ce fait, le soutien à la recherche partenariale sert en même temps la performance économique et l'excellence scientifique.

L'effort financier de l'État représente environ 2 milliards d'euros par an auxquels s'ajoutent les contributions des entreprises privées, les

1. Rapport n° 2013-010, *Mission sur les dispositifs de soutien à la recherche partenariale*, IGAENR-IGF-CGEIET, février 2013.

financements européens et certains cofinancements des collectivités territoriales. Le volume « net » est estimé par la mission au minimum ¹ à 4 milliards d'euros en 2011, soit environ 10 % de la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD). Ce montant important témoigne de la priorité accordée par l'État au rapprochement entre les entreprises et les institutions publiques de recherche.

Une multiplicité d'acteurs et une dispersion des ressources

L'incitation à la recherche partenariale peut emprunter plusieurs voies : les appels à projets partenariaux, les incitations fiscales, la mise en place de réseaux (*clusters*), l'aide aux doctorants en entreprise ou encore les structures favorisant ou hébergeant la recherche partenariale (tels les organismes de recherche ayant reçu le label Carnot, les instituts de recherche technologique-IRT, les instituts d'excellence pour des énergies décarbonnées-IEED, etc.).

Ces modes d'incitation se subdivisent eux-mêmes en de nombreux dispositifs dotés d'une multiplicité d'outils. Cette diversité ne constitue pas un problème en soi et peut même se justifier par la nécessité d'apporter des réponses adaptées à la spécificité des projets, mais elle présente deux inconvénients :

- d'une part, un manque de lisibilité pour les acteurs du fait de l'absence d'une stratégie d'ensemble, la politique de soutien à la recherche partenariale étant éclatée entre plusieurs administrations. De plus, l'évolution des priorités gouvernementales se traduit souvent par la création de nouveaux outils qui viennent s'ajouter aux précédents au lieu de s'y substituer ; l'on assiste également à une superposition entre les initiatives de l'État, les dispositifs européens ou ceux relevant des collectivités territoriales ;
- d'autre part, une complexité de gestion au niveau local, se traduisant notamment par une multiplicité de guichets et des procédures très disparates d'un dossier de candidature à un autre ; cette situation amène les candidats à consacrer une part importante de leurs ressources au montage et au suivi administratif des dossiers au lieu de les allouer aux travaux de recherche.

Par ailleurs, si certains organismes disposent d'indicateurs permettant de mesurer l'effort de recherche partenariale et l'efficacité socio-économique des dispositifs de soutien à ce type de recherche, ces indicateurs ne sont pas consolidés au niveau national et reposent parfois sur des périmètres différents. Le caractère lacunaire des données disponibles à l'échelon national limite les possibilités de procéder à des évaluations comparatives.

Il résulte de cette situation une dispersion des ressources préjudiciable à la fois aux acteurs et à l'État, entravé dans sa capacité à optimiser l'effort

1. En particulier, trois sources de financement n'ont pas pu être évaluées précisément par la mission : les dispositifs gérés directement par les collectivités locales (notamment les régions), certains programmes de recherche et développement (R&D) et le financement des laboratoires communs.

en le concentrant sur les dispositifs les plus performants et répondant le mieux aux priorités définies.

La nécessité d'un pilotage stratégique coordonné et d'une simplification des modes opérationnels de gestion

Véritable enjeu pour les acteurs publics et privés de la valorisation de la recherche, la recherche partenariale doit faire l'objet d'une politique structurée autour de trois principes :

- la définition d'une stratégie, prenant en compte les priorités de l'État et les politiques sectorielles tout en veillant à l'articulation des dispositifs nationaux avec les projets européens et les initiatives des collectivités territoriales ;
- le positionnement d'un chef de file, pour assurer la mise en œuvre de cette stratégie, compte tenu de la multiplicité d'acteurs aux intérêts parfois divergents. La mission propose de confier ce pilotage soit au ministère de la Recherche, soit, à défaut, à une instance interministérielle qu'il animerait ;
- la mise en place d'un suivi et d'une évaluation des résultats, permettant de procéder aux ajustements nécessaires et de bénéficier de retours d'expériences. L'IGAENR recommande de structurer la définition d'indicateurs et la consolidation des données, aux niveaux régional et national, afin de pouvoir procéder à des évaluations et mesurer les résultats de la politique de recherche partenariale.

L'actuelle dispersion de la gestion des dispositifs entre plusieurs opérateurs est source de confusion et de complexité pour les acteurs. Aussi, la mission propose-t-elle de transférer la gestion opérationnelle de l'ensemble des dispositifs d'aide financière directe pour la recherche partenariale à un opérateur unique qui pourrait être Oséo Innovation, filiale de la Banque publique d'investissement. Oséo Innovation exerce déjà la gestion de certains des dispositifs les plus importants et dispose d'un réseau territorial et d'une expérience ancienne et reconnue de relations avec les entreprises innovantes.

Des effets de la loi LRU sur les processus de recrutement des enseignants-chercheurs

Le programme de travail 2011-2012 des inspections a prévu que l'IGAENR poursuive ses travaux d'audit de la politique de gestion des ressources humaines des universités, en mettant l'accent sur les questions de recrutement des enseignants-chercheurs. Dans cette perspective, la mission a examiné comment les établissements d'enseignement supérieur s'étaient appropriés, depuis cinq ans, les nouvelles compétences, les nouveaux outils et les nouvelles procédures découlant de la loi LRU en matière de recrutement des enseignants-chercheurs.

Après avoir rappelé les spécificités propres au statut des enseignants-chercheurs, la mission a mis en évidence les principaux changements intervenus avant d'en analyser les effets et leur appropriation par les établissements¹.

Un contexte statutaire empreint de fortes spécificités

Plusieurs caractéristiques ont une incidence directe sur le statut et les modes de recrutement des enseignants-chercheurs.

Tout d'abord, la « liberté académique » des enseignants-chercheurs est jugée consubstantielle à la recherche et à l'enseignement universitaire. Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont érigé en principe fondamental, reconnu par les lois de la République, l'indépendance des enseignants-chercheurs. Ils ne sont soumis à aucun pouvoir hiérarchique direct ni à un régime d'inspection. Leur recrutement, leur carrière et leur évaluation ne dépendent que de leurs pairs siégeant dans des instances représentatives de leurs corps.

L'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière dont jouissent les EPSCP et qui a été consacrée par la loi ne s'étend en outre pas au recrutement des enseignants-chercheurs qui appartiennent à des corps de fonctionnaires de l'État et sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'Enseignement supérieur ou, pour les professeurs, par décret du président de la République. Les modalités de recrutement, de rémunération et d'avancement sont encadrées au niveau national.

La procédure de qualification nationale constitue une autre particularité française. Le Conseil national des universités (CNU) intervient en amont de la procédure de recrutement en se positionnant comme garant

de la qualité des recrutements et du caractère national du corps des enseignants-chercheurs. Cette procédure, qui a fait l'objet de débats récents au sein de la communauté universitaire, a été maintenue tant par la loi LRU que par la loi ESR.

Le concours national d'agrégation dans les disciplines juridiques, économiques et de gestion est enfin à prendre en compte. En effet, cette spécificité du recrutement, par l'agrégation, a des conséquences directes sur la politique de recrutement des établissements puisque, dans ces disciplines, l'établissement ne dispose que d'un choix résiduel dans la constitution du corps professoral.

Des évolutions de nature et de portée différentes

La création des comités de sélection et le renforcement du pouvoir du président

L'article 25 de la loi LRU (art. L. 952-6-1 du code de l'éducation) a substitué des comités de sélection aux commissions de spécialistes qui étaient jusqu'alors chargées du recrutement des enseignants-chercheurs au sein des établissements. Ces comités doivent favoriser un recrutement plus réactif et plus ouvert. Ils se distinguent des anciennes commissions à plusieurs titres : la composition (présence plus importante de membres extérieurs, ouverture à des non-spécialistes de la discipline), le mode de désignation des membres (abandon du principe de l'élection, les membres étant proposés par le chef d'établissement et nommés par le conseil d'administration siégeant en formation restreinte après avis du conseil scientifique), la durée du mandat des membres (un comité *ad hoc* est constitué pour chaque emploi ouvert au recrutement alors que les commissions de spécialistes étaient en place pour trois ans). Le comité de sélection émet un avis, mais c'est au conseil d'administration, au vu de cet avis, qu'il revient de proposer le nom du candidat retenu parmi la liste des candidats classés, sachant qu'il ne peut ni modifier l'ordre établi dans ce classement ni se prononcer sur la qualité scientifique du candidat.

Outre son pouvoir de proposition des membres des comités de sélection, le président dispose d'un droit de veto sur le recrutement des personnels de son établissement, mais ce droit est limité : il ne vaut pas pour les premières affectations des professeurs recrutés par la voie du concours de l'agrégation, et le président ne peut fonder son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration de l'établissement.

La lutte contre le localisme et l'assouplissement des calendriers de recrutement

L'article 26 de la loi LRU (art. L.952-1-1 du code de l'éducation) dispose que les établissements inscrivent dans leur contrat d'établissement

un objectif de recrutements externes tant pour les maîtres de conférences (MCF) que pour les professeurs (PR). Avec l'ouverture plus grande des comités de sélection à des membres extérieurs, cette mesure fait partie de la lutte contre l'endorecrutement. Il conviendra de mesurer à moyen terme si cette obligation a eu une réelle influence et si les universités ont cherché à améliorer leur attractivité et à attirer des candidats externes.

Par ailleurs, depuis 2008, les campagnes de publications de postes combinent une session principale de recrutement, avec une synchronisation de la publication des postes pour tous les établissements, et des recrutements dits « au fil de l'eau », permettant d'apporter plus de souplesse au dispositif. Parallèlement, un outil a été mis à la disposition des établissements par le ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour gérer ces campagnes de recrutement : le portail GALAXIE. La mission a souligné l'importance de la qualité des outils adaptés aux recrutements des enseignants-chercheurs et, plus largement, aux SI concernant les ressources humaines ; à cet égard, la fiabilité des données et l'interopérabilité des applications entre les établissements et les différentes directions du ministère constituent une priorité.

Les établissements ont également la possibilité de recruter des enseignants-chercheurs contractuels par contrats à durée déterminée ou indéterminée (art. L. 954-3 du code de l'éducation). Cette faculté offerte par la loi LRU a été utilisée à la marge par les établissements rencontrés dans le cadre de la mission.

Le transfert de la masse salariale

Cette disposition prévue par la loi LRU dans le cadre du passage aux responsabilités et aux compétences élargies est certainement celle qui a eu la plus forte incidence en matière de recrutement. En effet, avec la délégation de la masse salariale, les établissements disposent de marges de manœuvre sur le nombre et sur la nature des emplois à pourvoir, sur la définition des charges de service ainsi que sur la gestion des carrières et la politique indemnitaire. Avec le budget global, les établissements détiennent l'instrument d'une véritable politique d'emplois et de recrutement même si cette dernière s'inscrit dans les règles qui ont été rappelées *supra*.

Les effets induits par ces changements et leur appropriation par les établissements

Deux aspects particulièrement positifs ont été mis en avant par les établissements pour ce qui concerne les comités de sélection : un meilleur profilage des postes, avec une réflexion très en amont concernant les besoins liés à la recherche, la présence plus importante de membres externes, ce qui constitue un facteur d'ouverture et une garantie de qualité pour les

recrutements. Des difficultés ont néanmoins été signalées : la lourdeur du dispositif pour constituer chaque comité, l'absence de « mémoire » des comités qu'assurait la pérennité des anciennes commissions de spécialistes, un vivier parfois insuffisant, notamment pour certaines disciplines rares, des incertitudes pesant sur la présence effective des membres externes ou encore les coûts, en temps et en frais de déplacement. Un usage plus répandu de la visioconférence permettrait, pour partie, de pallier certains de ces inconvénients en facilitant la participation d'enseignants-chercheurs et de chercheurs étrangers ou éloignés géographiquement.

Les résultats sont encore difficiles à mesurer pour ce qui a trait à la lutte contre l'endorecrutement. De 2008 à 2012, l'on a constaté, au plan national, une amélioration de l'indice de mobilité¹. Cependant, cette tendance n'est pas linéaire ; les années à venir permettront de confirmer la pérennité de cette évolution.

Le calendrier des recrutements reste lourd à gérer, mais les délais se sont nettement améliorés. Avant la loi LRU, la procédure de recrutement durait entre douze et dix-huit mois et comprenait deux sessions, l'une permettant une affectation au 1^{er} septembre de l'année n et l'autre au 1^{er} février de l'année $n + 1$. La durée moyenne de la procédure est aujourd'hui égale ou supérieure à six mois et inférieure à dix mois. En revanche, les recrutements « au fil de l'eau » sont encore marginaux ; en 2012, ils ont concerné 148 postes contre 2 599 pour la session synchronisée.

L'articulation entre stratégie d'établissement et politique de recrutement constitue un véritable enjeu en termes de gestion des ressources humaines (GRH) et gagnerait à être davantage explicitée et formalisée. La plupart des universités prévoient dans leur projet ou dans leur contrat d'établissement un volet « ressources humaines », mais celui-ci n'est pas toujours décliné selon un schéma opérationnel, notamment pour ce qui concerne le recrutement des enseignants-chercheurs. Jusqu'à une période récente, précédant cet audit, les dispositions contenues dans les contrats étaient essentiellement consacrées à la gestion des ressources humaines des différentes catégories de personnel BIATSS, mais guère à celle des enseignants-chercheurs.

Les établissements devraient plus systématiquement établir un diagnostic (cartographie) de l'équilibre économique de leurs activités de formation et de recherche (voir *infra*). Cette démarche leur permettrait de mieux objectiver les décisions (en particulier sur les emplois) et d'orienter les stratégies et les politiques de recrutement en scénarisant ensuite les incidences économiques.

Les premiers constats opérés dans le cadre de la mission témoignent d'une prudente appropriation par les établissements des potentialités nouvelles qui leur sont offertes dans le domaine du recrutement, sachant que

1. Évolution des indices de mobilité académique :
– MCF : 75,6 % en 2008 ; 78 % en 2009 ; 80,6 % en 2010 ; 78,6 % en 2011 ; 79,6 % en 2012 ;
– PR : 65,5 % en 2008 ; 62,4 % en 2009 ; 65,7 % en 2010 ; 60,2 % en 2011 ; 63,4 % en 2012.

le vrai moteur du changement est probablement plus à chercher du côté du transfert de la masse salariale et des responsabilités qu'il implique que des mesures réglementaires proprement dites.

Néanmoins le passage aux RCE était encore trop récent au moment où la mission s'est rendue dans les universités pour que cette appropriation des nouvelles logiques de gestion ouvertes par la loi LRU soit déjà observable ou, tout au moins, permette d'en tirer des conclusions définitives. L'évolution des pratiques en matière de gestion des ressources humaines s'inscrit nécessairement dans la durée.

La poursuite de l'accompagnement des universités

En 2013, l'IGAENR a poursuivi l'accompagnement des universités, d'une part, à l'occasion des audits financiers, d'autre part, dans le cadre des nouvelles politiques de site et de regroupement d'établissements lors des phases précontractuelle et préfusionnelle. L'IGAENR a également assuré une mission de suivi auprès de l'une des dernières universités ayant accédé aux responsabilités et aux compétences élargies.

Les audits de diagnostic financier et d'analyse stratégique

L'IGAENR s'est rendue dans huit universités afin de procéder à des diagnostics économiques et à des analyses stratégiques. De taille différente, les effectifs allant de 7 000 à 40 000 étudiants, les universités étaient à dominante pluridisciplinaires, avec ou hors santé et tertiaires. Tous ces établissements connaissaient, à des degrés divers, des difficultés financières qu'ils fussent ou non en situation dite de « double déficit », à savoir un déficit de leur compte de résultat pendant deux années consécutives.

Il s'est agi soit d'audits « flash » menés systématiquement avec d'anciens présidents d'universités, conseillers à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), soit d'audits approfondis. Les missions ont donné lieu à des approches spécifiques en fonction de la situation et des points de fragilité de chaque université, mais toutes ont comporté un diagnostic budgétaire et financier offrant une vision du poids économique des activités. Cette démarche a permis l'identification de marges de manœuvre en cohérence avec les orientations stratégiques de l'établissement.

Deux points de vigilance ont retenu notre attention : la masse salariale et la politique immobilière. Un volet sera également consacré à la cartographie

des activités de recherche et de formation qui a largement été utilisée lors des audits approfondis, en tant qu'outil d'analyse stratégique.

Deux points de vigilance particulière : la masse salariale et l'immobilier

Qu'il s'agisse d'un audit « flash » ou d'un audit approfondi, il convient tout d'abord de rechercher les causes à l'origine des difficultés financières :

- des raisons techniques qui résultent bien souvent de mauvais rattachements des produits et des charges à l'exercice et dont la correction d'erreurs ou la mise aux normes comptables effectuées à la demande des commissaires aux comptes peuvent conduire à des résultats erratiques ;
- des raisons conjoncturelles qui n'ont pas, en principe, vocation à perdurer ;
- des raisons structurelles qui pèsent sur les équilibres budgétaires et dont l'inversement de tendance n'est pas toujours à effet immédiat. Elles peuvent être liées aux charges d'enseignement, aux investissements immobiliers, à l'augmentation de la masse salariale, etc.

L'analyse des composants et des déterminants de la masse salariale

Outre l'évolution globale de la masse salariale, l'un des premiers signaux d'alerte est constitué par le ratio des charges de personnel rapporté aux produits encaissables. Le taux de 83 % est considéré comme un seuil au-delà duquel les établissements rencontrent des difficultés en termes d'équilibre budgétaire.

Afin de disposer d'une analyse circonstanciée de la masse salariale et de procéder aux ajustements nécessaires, l'IGAENR préconise notamment de croiser trois types d'évolutions en mesurant pour chaque indicateur les écarts d'une année sur l'autre :

- les évolutions relatives aux catégories d'emplois et de personnels en distinguant les titulaires et les non-titulaires, les enseignants et les enseignants-chercheurs, par corps, et les BIATSS, par catégories. La décision de recruter parmi tel corps de fonctionnaires plutôt que parmi tel autre ainsi que le recours plus ou moins important à des contractuels, notamment de catégorie A, infléchissent le poids des charges de personnel ;
- les évolutions de la masse salariale au regard de ses « composants », à savoir : les rémunérations principales, les autres rémunérations dont les primes, les charges patronales, les heures complémentaires et les vacances, en mesurant le poids respectif de chacun de ces éléments ;
- les évolutions portant sur les « déterminants » de la masse salariale : ETPT (équivalent temps plein travaillé) moyen de la catégorie, IMM (indice moyen majoré) moyen de la catégorie, valeur du point, taux des charges. Certains de ces déterminants relèvent de la responsabilité de l'université (nombre d'ETPT, montant des primes), d'autres sont exogènes, car fixés par une

réglementation nationale (valeur du point, taux de cotisation des charges), d'autres encore participent de causes externes et internes, tel l'indice nouveau majoré (promotions décidées au sein de l'université et promotions à l'initiative d'autres instances).

Ces éléments quantitatifs vont, bien sûr, de pair avec les nécessaires réflexions que doivent mener les universités sur leur politique de ressources humaines dans son ensemble : recrutements, répartition des emplois entre les services et les composantes, optimisation des fonctions « support » et « soutien », etc. Tout cela suppose que l'université dispose de tableaux de bord et d'un système d'information urbanisé permettant de fonder le dialogue de gestion sur des données fiables et objectives.

La politique immobilière et patrimoniale

Les questions immobilières ne sont prises en compte que depuis peu par les universités en matière de stratégie alors même qu'elles jouent un rôle d'appui pour la formation et la recherche, et que le poids représenté par le patrimoine immobilier est d'environ 10 % du budget annuel d'un établissement.

Les locaux sont souvent hétérogènes, dispersés, avec des mises à disposition qui peuvent être multiples, ce qui ne contribue pas à une vision d'ensemble, les composantes étant elles-mêmes source de cette diversité.

Les universités auditées présentaient des profils variés qu'il s'agisse de l'importance des projets immobiliers et des conditions de leur financement, du volume des surfaces, de l'état du patrimoine et des taux d'occupation des locaux, des choix organisationnels, de la qualité des outils de prévision et de suivi des coûts, de la performance des applications de gestion.

Par-delà cette diversité, plusieurs facteurs sont source de risques financiers. C'est le cas notamment de :

- la fragilité du système de financement des investissements liée à l'équilibre entre subventions externes et capacité d'autofinancement (CAF) ;
- l'accroissement plus rapide de la charge patrimoniale comparativement à l'ensemble du budget de l'établissement ;
- la création de nouvelles surfaces impliquant une hausse des frais de fonctionnement ;
- l'insuffisante prise en compte de l'évolution des charges de gestion et d'exploitation (dont l'augmentation du coût des fluides) ;
- les variations d'une année sur l'autre des crédits de maintenance courante qui jouent parfois le rôle de variable d'ajustement budgétaire et peuvent occasionner par la suite des travaux importants et onéreux.

Dans le cadre des missions d'audit, l'IGAENR a identifié plusieurs pistes d'amélioration, le professionnalisme des équipes et la performance des outils à leur disposition étant autant d'atouts pour renforcer la qualité de la fonction immobilière et contribuer au rétablissement des équilibres financiers :

- évaluer les effets de l'ensemble des coûts immobiliers sur la politique budgétaire ;
- développer une vision à moyen et à long terme des besoins en matière d'infrastructures immobilières ;
- déployer des outils de connaissance et d'analyse de la fonction immobilière, des besoins en termes de gros entretien et renouvellement (GER) et de maintenance ;
- élaborer des schémas stratégiques énergétiques ;
- mutualiser dans la mesure du possible les locaux, y compris avec des partenaires extérieurs ;
- rationaliser l'utilisation des surfaces et le recours aux locations ;
- optimiser les contrats de prestation de services (gardiennage, espaces verts, nettoyage, etc.) ;
- accroître la part des ressources externes dans le financement des équipements pédagogiques ;
- mobiliser les composantes autour des projets de politique immobilière.

Pour accompagner cette démarche d'optimisation de la politique immobilière des universités, l'IGAENR a élaboré un outil d'analyse et de connaissance de la fonction immobilière. Ce référentiel, présenté sous la forme de modules déclinés en tableaux, permet de dresser plusieurs constats portant sur les surfaces, l'occupation des locaux, la qualité du bâti, les coûts d'exploitation, l'effort de GER, les travaux de construction et de réhabilitation, l'efficacité des ressources humaines, les volumes budgétaires depuis l'accès aux RCE, l'origine et l'évolution des financements de l'investissement immobilier avec la prise en compte des besoins de CAF et des variations qui en découlent sur le fonds de roulement (FDR).

L'analyse de la cartographie économique des activités : un levier stratégique pour le pilotage des universités

La démarche de cartographie s'inscrit dans une vision pluriannuelle et permet aux établissements de mieux appréhender la réalité de leur fonctionnement économique, en fournissant des indications sur le poids respectif de chacune des grandes catégories d'activités et sur les besoins de financement qui en résultent.

Le guide méthodologique¹ élaboré par l'IGAENR met à la disposition des établissements des outils d'analyse et d'autodiagnostic facilitant l'articulation entre orientations stratégiques et mécanismes d'allocation des moyens, entre organisation des activités et dimension économique de ces dernières. La comparaison entre les recettes et les dépenses directes de chacune des

activités, au sein de chaque grand domaine, fait apparaître un besoin de financement, lequel est comblé par le niveau central de l'établissement et permet d'assurer l'équilibre économique de l'université. L'excédent qui est disponible au niveau central, après la couverture des besoins de financement des activités, correspond à la capacité d'autofinancement (CAF).

La cartographie traduit le caractère stratégique de la capacité d'autofinancement dans le mécanisme de construction budgétaire ; elle permet aussi de faire varier les différentes données économiques, de mesurer les effets de ces variations et de vérifier la soutenabilité économique de la politique d'établissement.

Lors des audits, le travail de cartographie mené conjointement entre les universités et l'IGAENR a principalement porté sur la formation et sur la recherche. Les établissements gagneront à développer ce type de démarche et à l'étendre plus systématiquement à l'ensemble de leurs activités (patrimoine, vie universitaire, documentation, etc.) pour bénéficier d'une vision globale et vérifier que la répartition des moyens repose sur des constats économiques indiscutables et correspond aux choix scientifiques de la communauté universitaire. La cartographie n'est pas une fin en soi, mais elle constitue un outil privilégié d'aide à la décision ; elle contribue également à replacer le dialogue de gestion dans une perspective plus dynamique et plus stratégique.

L'activité de formation

La cartographie relative au secteur de la formation vise à mesurer ce que représente chaque composante ou pôle de formation en termes d'activité, de recettes propres et de dépenses, ainsi que la part des ressources apportées par l'université pour équilibrer cette activité.

Les recettes directes comprennent les droits d'inscription, la formation continue, la taxe d'apprentissage, les subventions et les autres ressources directement liées à l'activité. Les dépenses directes comportent les charges de masse salariale (rémunérations des enseignants-chercheurs et des enseignants, heures complémentaires, rémunérations des personnels BIATSS, autres rémunérations éventuelles), ainsi que les autres dépenses de fonctionnement. À titre indicatif, dans huit universités auditées, la cartographie de l'activité de formation a fait apparaître que l'université apportait, d'un point de vue économique, un financement d'équilibre de l'activité allant de 54,8 % à 69,6 %. Ces pourcentages doivent être considérés comme des tendances ; ils ne sauraient donner lieu à des comparaisons, dans la mesure où le profil des établissements et le périmètre des champs couverts n'étaient pas identiques.

Les moyens consacrés à la formation dépendent du nombre d'étudiants, de l'étendue et de la nature de l'offre de formation, de l'organisation des différents parcours et de la taille des groupes, de la charge d'enseignement, du potentiel enseignant et des personnels BIATSS. Au-delà, de fortes disparités ont été observées entre composantes, qu'il s'agisse des ratios concernant le nombre d'étudiants par enseignants, du nombre d'heures par étudiant, des

taux de couverture des enseignements¹, du recours aux heures complémentaires, de l'émiettement des cursus ou encore des besoins de financement.

À titre d'exemple, dans l'une des universités auditées et selon les composantes :

- le nombre d'étudiants par ETP enseignant titulaire ou contractuel (hors PAST², ATER³ et moniteurs) évolue du simple au triple ;
- le nombre d'heures dispensées par étudiants (H/E) varie également du simple au triple ;
- le nombre d'étudiants par ETP BIATSS va du simple au quadruple ;
- le nombre d'heures complémentaires rapporté au potentiel enseignant s'échelonne entre 26 et 70 %.

Dans une autre université, les taux de couverture des enseignements réalisés dans le cadre du service statutaire des enseignants va de 50 à 83 %, ce qui pose la question du rééquilibrage entre disciplines. Ailleurs encore, l'IGAENR a constaté que, selon les pôles disciplinaires, les besoins de financement pour la formation allaient de 12 % (droit, économie, gestion) à 51 % (sciences, technologies, santé).

Les missions ont également observé l'existence des formations à faibles effectifs, notamment dans certains masters. Or, de telles situations pèsent sur l'équilibre financier des universités. Lors de l'audit « flash » précédant l'un des audits approfondis, la mission avait recensé une trentaine de spécialités de master, sur les quelque 200 proposés, qui accueillait moins de dix étudiants. Dans une autre université, l'on a dénombré pas moins de 485 parcours, ce qui nuit à la lisibilité de l'offre et mobilise une part importante de ressources.

Fortes des constats opérés, l'IGAENR s'est intéressée à plusieurs pistes de réflexion afin de réguler l'offre de formation tout en veillant à la qualité du service rendu aux étudiants. Ces perspectives visent à :

- optimiser la maîtrise de la charge d'enseignement et des heures complémentaires ;
- améliorer la lisibilité et la masse critique des parcours ;
- rationaliser l'organisation de l'offre de formation entre composantes ;
- accroître les mutualisations entre cursus et composantes ;
- harmoniser la carte des formations au niveau du site ;
- recourir plus largement à de nouvelles méthodes pédagogiques (numérique, formation à distance, etc.) ;
- développer la formation continue et optimiser les modes de gestion en veillant à prendre les coûts induits dans la politique tarifaire ;
- renforcer les processus et les outils de pilotage.

1. Part de la charge d'enseignement assurée par des enseignants permanents.

2. PAST : professeur associé à temps partiel.

3. ATER : attaché temporaire d'enseignement et de recherche.

L'activité de recherche

En fonction des données disponibles au sein des universités auditées, la cartographie a porté soit sur les dépenses et les ressources de l'établissement, soit, à chaque fois que cela a été possible, sur la totalité des moyens affectés à l'activité de recherche sur le site, en prenant en compte les apports des différents partenaires, notamment ceux des organismes de recherche.

Cette seconde approche est beaucoup plus pertinente et elle devrait être systématique. Elle offre, en effet, une vision d'ensemble de la totalité des moyens affectés à l'activité de recherche et précise en quoi l'intervention des établissements partenaires modifie ou non les observations faites pour la seule université. Elle met en lumière la part que prend chacun des partenaires dans l'effort consenti en faveur de la recherche au niveau du site et permet de mesurer les apports de moyens aux différents pôles scientifiques, par l'université et ses partenaires, de manière différenciée ou complémentaire.

Les ressources propres de l'activité de recherche sont constituées des prestations de recherche, des subventions de l'agence nationale de la recherche (ANR), et des autres subventions et ressources propres. Les dépenses directes comprennent la part de masse salariale des enseignants et BIATSS imputable à la recherche et les autres dépenses de fonctionnement de ce secteur. À titre indicatif, la cartographie de l'activité de recherche a fait apparaître des besoins de financement très divers, allant de 30,3 à 42,1 % dans huit universités auditées. Là encore, comme pour la formation, il s'agit de tendances ne pouvant donner lieu à des comparaisons entre établissements.

Les cartographies réalisées par pôles scientifiques ont également révélé de fortes disparités en termes de poids économique au sein de chacune des universités auditées, qu'il s'agisse des recettes et des dépenses directes, des ressources humaines ou encore du volume des surfaces mises à leur disposition.

Le recueil de ces données est essentiel, car il permet aux établissements de s'assurer de l'adéquation entre leurs priorités scientifiques et la répartition des moyens affectés aux différents pôles ; plus largement, il alimente leurs réflexions et leurs actions en faveur d'une meilleure structuration de la recherche et d'une optimisation de leurs ressources.

De nouvelles formes d'audits

Ces audits ont porté sur trois champs : le suivi du récent passage aux responsabilités et aux compétences élargies de l'université de La Réunion, la phase de pré-contractualisation de l'université de Lorraine et les travaux préparatoires à la fusion de la future université de Bordeaux.

Le suivi post-RCE de l'université de La Réunion

L'IGAENR et le contrôle général économique et financier (CGEFI) ont procédé à un diagnostic de la situation de l'université de La Réunion quelques mois après son accession aux RCE, effective au 1^{er} janvier 2013.

L'université de La Réunion accueille 12 000 étudiants. Elle est structurée en cinq unités de formation et de recherche (droit, économie, gestion; sciences et technologie; lettres et sciences humaines; sciences de l'homme et de l'environnement; santé), trois instituts, une école d'ingénieurs, une école supérieure du professorat et de l'éducation, un observatoire des sciences de l'univers et un centre de formation des apprentis.

La mission a organisé ses investigations autour de cinq thématiques :

- l'état de la mise en œuvre du plan d'action établi par l'université en septembre 2011, en vue de son accession aux RCE, à l'occasion d'une précédente mission de l'IGAENR;

- l'évolution de la gouvernance;
- les conditions de gestion de la masse salariale;
- la situation financière : maîtrise de la prévision et de l'exécution budgétaire;
- l'identification des marges de manœuvre dont l'université dispose.

Les travaux conduits par la mission, en collaboration avec l'université, ont mis en évidence les atouts et les fragilités de l'établissement. Des recommandations ont été formulées afin de l'accompagner dans la prise en charge de ses nouvelles responsabilités. Elles portent sur trois axes stratégiques : la gouvernance, les domaines budgétaire, financier et comptable, et la gestion des ressources humaines avec notamment le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Par ailleurs, comme pour les autres universités auditées, les réflexions ayant trait à la régulation de l'offre de formation font également partie des pistes à privilégier.

L'accompagnement précontractuel de l'université de Lorraine

Cette mission, présentée succinctement dans le rapport annuel 2012 des inspections générales, est reprise cette année dans la mesure où elle s'inscrit dans la démarche de cartographie et d'analyse stratégique engagée par l'IGAENR et traduit l'importance des travaux préparatoires aux contrats de site.

L'université de Lorraine (UDL) résulte de la fusion des quatre universités lorraines. Créée le 1^{er} janvier 2012, elle accueille 52 000 étudiants et est organisée en 8 *collegiums* et 10 pôles scientifiques regroupant 82 unités de recherche.

La mission, qui s'est déroulée d'octobre 2012 à avril 2013, avait quatre objectifs : réaliser, de façon conjointe avec l'université et les services rectoraux, un diagnostic de la situation initiale de l'établissement à partir des comptes financiers de 2011 des établissements fondateurs, établir une projection de la situation financière en 2012-2013, effectuer une analyse économique et étendre cette cartographie à l'ensemble des moyens disponibles sur le site afin d'examiner la cohérence globale de la démarche stratégique.

Les différentes étapes qui ont jalonné cette mission ont donné lieu à trois notes successives regroupées dans un rapport remis à la ministre à l'été 2013.

Le premier diagnostic financier, établi en décembre 2012, repose sur la situation des quatre établissements fondateurs et du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) au 31 décembre 2011. Ces établissements étant passés aux RCE de façon échelonnée sur trois ans (de 2009 à 2011), leur degré de maîtrise des principales procédures de gestion relatives à l'accès à l'autonomie était encore inégal.

Plusieurs aspects ont été pris en compte de façon circonstanciée :

- les résultats d'exploitation de l'exercice 2011, en les comparant à ceux de 2010 ;
- le bilan de l'UDL, en vue d'apprécier notamment les évolutions de la CAF, du fonds de roulement, de la trésorerie ;
- l'exécution du budget 2011, les projections 2012 et le projet de budget 2013 ;
- la masse salariale.

Poursuivant sa mission d'accompagnement, l'IGAENR est retournée dans l'établissement en février 2013. Elle a revu l'estimation des prévisions de réalisation budgétaire de l'exercice 2012 et la soutenabilité économique du budget 2013, au regard des résultats 2012. Ce travail a été conduit avec l'université. Il a permis de pointer les éléments de risques pour l'équilibre de l'établissement.

Une analyse a également été menée sur l'évolution de la masse salariale et de ses déterminants pour chacun des corps et des catégories de personnels titulaires et non titulaires. Cette étude, très détaillée, avait pour objet

d'imaginer des actions permettant d'influencer l'évolution de la masse salariale. Sur un plan plus général, dépassant l'université de Lorraine, ces travaux ont souligné la nécessité d'assortir toute politique de recrutement de scénarios comportant des projections budgétaires pluriannuelles.

Trois grands domaines d'activité ont été pris en compte : la formation (au sein des secteurs correspondant aux *collegiums*), la recherche (au travers des dix pôles scientifiques) et la vie universitaires. La mission et l'université ont mis en évidence, à partir des comptes financiers des établissements fondateurs, l'ensemble des ressources et des dépenses pouvant être imputées à ces activités et à ces structures, la répartition des flux économiques entre elles ainsi que l'importance du financement que l'établissement devait apporter à chacune de ces activités pour assurer leur équilibre.

Le besoin de financement des activités de formation de chaque *collegium* a été déterminé par différence entre les recettes et les dépenses directes générées, compte tenu du nombre d'étudiants inscrits, de la nature et de la structure des diplômes proposés et du nombre de personnels enseignants et BIATSS affecté. Pour ce qui concerne la recherche, la mission a d'abord privilégié une approche limitée aux moyens de la seule université. Puis elle a élargi sa démarche à l'ensemble des moyens consacrés à la recherche sur le site lorrain par l'université et ses partenaires, sachant que l'UDL a des unités mixtes avec quatre EPST et trois écoles d'ingénieurs. L'analyse par établissement a permis d'apprécier la contribution de chacun des partenaires au financement de l'activité de recherche.

La cartographie économique des activités du site lorrain a également été réalisée non plus par établissement, mais par pôles scientifiques, tous établissements confondus. Dès lors, elle est apparue comme un instrument de pilotage partagé puisqu'il s'agissait moins de mesurer ce que chaque établissement apportait au site que d'analyser comment les moyens étaient répartis entre les grands champs disciplinaires et de vérifier si cette répartition macroéconomique confortait ou non les enjeux stratégiques qui figuraient dans le contrat de site.

Cette mission d'accompagnement précontractuel aura permis à l'université de Lorraine de disposer d'un diagnostic de sa situation financière, de préconisations concernant son équilibre financier et la sécurisation de son fonctionnement ainsi que d'une analyse économique de ses activités qui doit nourrir ses réflexions stratégiques.

L'accompagnement préfusionnel de l'université de Bordeaux

L'IGAENR, dans le cadre des travaux préparatoires à la fusion de leurs établissements intervenue le 1^{er} janvier 2014, a accompagné, à leur demande, les universités de Bordeaux 1, de Bordeaux 2 et de Bordeaux 4.

Cet accompagnement, d'une durée de dix-huit mois, a porté sur la conduite des différents projets liés à la préparation de la fusion – chemin critique des projets à mener, organisation des services, préparation des statuts, etc. –, mais également sur l'équilibre économique de la nouvelle université et les marges de manœuvre qu'elle pourrait dégager pour mettre en œuvre ses projets de développement. Cette démarche a également concerné son positionnement au sein de la communauté d'universités et établissements d'Aquitaine (COMUEA).

L'équilibre économique, indispensable pour assurer la soutenabilité des projets de l'université, a conduit à analyser, sur les dernières années, l'évolution des indicateurs financiers de chacune des universités fondatrices et notamment : le résultat net comptable, la CAF, le fond de roulement en termes de montant et de jours de fonctionnement et la part de financement des investissements sur le FDR.

Outre les décisions de gels d'emplois prises par l'université sur le budget 2014, à titre conservatoire, la mission a dégagé des pistes de réflexion autour de quatre objectifs :

- la maîtrise des charges d'enseignement : il s'agit tout à la fois d'asseoir l'équilibre économique de l'université et d'élaborer une offre de formation adaptée aux nouveaux périmètres disciplinaires et au développement du site universitaire. Ces questions liées au suivi des services d'enseignement, des heures complémentaires et du budget de la formation ont une incidence directe sur la gestion des ressources humaines et le pilotage de la masse salariale. La généralisation de l'utilisation des applications informatiques et le recours à la cartographie économique des activités doivent contribuer à la soutenabilité de l'offre de formation ;
- l'optimisation des fonctions « support » et « soutien » : l'organisation fonctionnelle des ressources humaines BIATSS et ITA (ingénieurs, techniciens, administratifs) devra reposer sur la nouvelle structuration de l'université conçue en trois niveaux : l'échelon central, les collèges et les pôles scientifiques, les composantes et les unités de recherche. Cela suppose de régler les questions de subsidiarité entre les niveaux 1 et 2 et de procéder à une mesure objectivée du volume d'activité de chacune des structures. La répartition des ressources humaines affectées aux fonctions « support » et « soutien » s'inscrit dans ce nouveau dispositif ;
- le développement des ressources propres : les ressources propres constituent des marges de manœuvre et participent à l'équilibre économique de l'université. Elles concernent aussi bien la formation continue que les activités de recherche contractuelle ;
- la rationalisation du patrimoine : en raison de la diversité de situation patrimoniale des établissements composant la nouvelle université, l'IGAENR a suggéré d'engager un travail d'analyse qui permettra de déterminer les besoins réels de l'université et de dégager une stratégie à moyen terme, permettant de rationaliser les surfaces, de limiter les investissements et les dépenses d'infrastructures au niveau nécessaire.

Les missions effectuées tant en Lorraine qu'à Bordeaux ont été l'occasion d'affiner la méthodologie et les outils de cartographie et d'analyse stratégique, dans des perspectives de contractualisation et de fusion d'établissements. Ils pourront contribuer aux réflexions d'autres établissements concernés par ces mêmes démarches.

Plus largement, les travaux d'expertise et de cartographie économiques, menés dans le cadre des différents audits auront permis aux universités de bénéficier d'une vision globale de leurs activités et de s'assurer que la répartition des moyens correspond aux orientations stratégiques de la communauté universitaire. À cet égard, il convient de souligner l'intérêt d'un travail interactif entre les universités et l'IGAENR, mené en relation avec les services rectoraux et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle.

Liste des principaux sigles utilisés

2CA-SH	certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap
ACB	avis conditionnel de bourse
ACSÉ	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AED	assistant éducation
AENESR	administrateur de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
AEPS	animations éducatives et périscolaires
AFEV	Association de la fondation étudiante pour la ville
AICarnot	Association des instituts Carnot
AIRD	Agence interétablissements de recherche pour le développement
AIS	adaptation et intégration scolaire
AMF	Association des maires de France
AMUE	Agence de mutualisation des universités et établissements
ANAEM	Agence nationale de l'immigration et des migrations
ANDEV	Association nationale des directeurs de l'éducation des villes
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ANR	Agence nationale de la recherche
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APAENS	attaché principal d'administration de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur
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
APLV	Association des professeurs de langues vivantes
APSA	activités physiques, sportives et artistiques
ARS	agence régionale de santé
ASE	aide sociale à l'enfance

ASH	adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés
ASSR	attestation scolaire de sécurité routière
ATP	assistant au travail personnel
ATS	adaptation techniciens supérieurs
ATSEM	agent territorial spécialisé des écoles maternelles
ATSS	administratif technique social et santé
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
BIATOSS	bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé
BIEP	bourse interministérielle de l'emploi public
BOEN	Bulletin officiel de l'éducation nationale
BOP	budget opérationnel de programme
BSEDS	bilan de santé – évaluation du développement pour la scolarité
BTS	brevet de technicien supérieur
C2I	certificat informatique et internet
C2I2E	certificat informatique et internet de niveau 2
CA	conseil d'administration
CADA	centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAFEP	certificat d'aptitude aux fonctions d'enseignement du privé
CAFIPMF	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

CAPLP	certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel
CAPES	certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré
CAPET	certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique
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
CASU	conseiller administratif des services universitaires
CC	contrôle continu
CCF	contrôle en cours de formation
CCSD	commission de circonscription du second degré
CDA	commission des droits et de l'autonomie
CDD	contrat à durée déterminée
CDDP	centre départemental de documentation pédagogique
CDEFI	Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs
CDI	centre de documentation et d'information
CDI	contrat à durée indéterminée
CE	cours élémentaire
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CECRL	cadre européen commun de référence pour les langues
CEF	centre éducatif fermé
CEFISEM	centre de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants
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
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
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
CITO	<i>Central Institute for Test Development</i> . Institution externe privée dont les services sont utilisés pour l'évaluation au niveau du primaire et du secondaire
<i>CITO LVS</i>	Système régulier (à des fins de monitoring) d'évaluation des élèves en primaire et pendant les deux premières années du secondaire
<i>CITO test</i>	<i>CITOtoets</i> . Évaluation en fin de primaire
CLA	classe d'accueil
CLAIR	collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
CLAS	contrat local d'accompagnement à la scolarité
CLE	collège et lycée expérimental
CLES	certificat de langues de l'enseignement supérieur
CLES2	certificat de compétences en langue du niveau B2 européen
CLIN	classe d'initiation
CLIS	classe pour l'inclusion scolaire
CM	cours moyen
CMO	congés de maladie ordinaire
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNDP-VEI	Centre national de documentation pédagogique – Ville-École-Intégration
CNE	Comité national d'évaluation
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNIPI	Commission nationale de l'internat et du post-internat
CNIRE	Conseil national de l'innovation pour la réussite éducative
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CODIR	comité de direction académique

COP	conseiller d'orientation - psychologue
CP	cours préparatoire
CPC	conseiller pédagogique de circonscription
CPE	conseiller principal d'éducation
CPER	contrat de projets État-Région
CPES	classe préparatoire à l'enseignement supérieur
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
CPRDFP	contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
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
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CRPE	concours de recrutement des professeurs des écoles
CSAIO	chef du service académique de l'information et de l'orientation
CT	contrôle terminal
CTM	comité technique ministériel
CTP	comité technique paritaire
CTRS	Centre thématique de recherche et de soins
CUCS	contrats urbains de cohésion sociale
CVE	<i>College Voor Examens</i> . Organisme responsable des évaluations nationales
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
DEA	diplôme d'études approfondies
DELFP	diplôme d'études en langue française
DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

DES	Diplôme (médical) d'études spécialisées
DESS	diplôme d'études supérieures spécialisées
DGAFP	direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGEMC	droit et grands enjeux du monde contemporain
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
DGS	directeur général des services
DHG	dotation horaire globalisée
DIF	droit individuel à la formation
DILF	diplôme initial de langue française
DINA	dispositif d'insertion des nouveaux arrivants
DIPPA	dispositif d'insertion professionnelle pour primo-arrivants
DIRD	dépense intérieure de recherche et de développement
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
DRDIE	département de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'expérimentation
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSAA	diplôme supérieur d'arts appliqués
DSI	développement de systèmes d'information
DUT	diplôme universitaire de technologie
EAF	épreuves anticipées de français
EAJE	éducation et accueil des jeunes enfants
EAP	emplois d'avenir professeur
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	European Credit Transfert System
EE	enseignements d'exploration
EIST	enseignement intégré de science et technologie
ELCO	enseignement des langues et cultures d'origine
EMALA	équipe mobile académique de liaison et d'animation
ENA	École nationale d'administration
ENAF	élèves nouvellement arrivés en France
ENAF-NSA	élèves nouvellement arrivés en France, non scolarisés antérieurement
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
ESENESR	École supérieure de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
ESPÉ	école supérieure du professorat et de l'éducation
ESPEMEN	école supérieure des personnels d'encadrement du ministère de l'éducation nationale
ESPI	établissement scolaire public innovant
ETP	équivalent temps plein
ETPA	équivalent temps plein année
ETPT	équivalent temps plein travaillé

EVS	établissements et vie scolaire
FAR	formateurs associés référents
FASILD	Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations
FCS	Fondation de coopération scientifique
FEJ	fonds d'expérimentation pour la jeunesse
FLE	français langue étrangère
FLM	français langue maternelle
FLS	français langue seconde
FOL	Fédération des œuvres laïques
FP	fondation partenariale
FRUP	fondation reconnue d'utilité publique
FSE	Fonds social européen
FSMP	Fondation pour les sciences mathématiques de Paris
FU	fondation universitaire
GAIN	groupe d'aide à l'insertion
GIP	groupement d'intérêt public
GPEC	gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
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
HAVO	établissement secondaire général et technologique menant à des voies professionnelles (possibilité de poursuite en VWO)
HCERS	Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
HCF	Haut conseil de la famille
HPST	Hôpital-Patient-Santé-Territoire
HS	heure(s) supplémentaire(s)
HSA	heure(s) supplémentaire(s) année
HSE	heure(s) supplémentaire(s) effective(s)
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
IEP	institut d'études politiques
IFE	institut français de l'éducation
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IFSI	institut de formation en soins infirmiers
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
IGR	ingénieur de recherche
IHEST	Institut des hautes études pour la science et la technologie
IHU	instituts hospitaliers universitaires
INETOP	Institut national d'étude du travail et d'orientation professionnelle
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
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
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale

IPES	institut de préparation aux enseignements du second degré
IPR	inspecteur pédagogique régional
IR	collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
IRD	institut de recherche et de développement
IRE	internat de réussite éducative
IRT	institut de recherche technologique
ISMAPP	institut supérieur du management public et politique
ISN	informatique et sciences du numérique
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
JASMIN	jeune de l'académie suivi par la mission insertion de Nantes
JDD	jour de détention par détenu
JO	Journal officiel
LATI	lieu d'accueil temporaire individualisé
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
LPC	livret personnel de compétences
LRU	loi relative aux libertés et responsabilités des universités
LS	littérature et société
LV	langues vivantes
MAP	modernisation de l'action publique
MC4	mentions complémentaires de niveau IV
MC5	mentions complémentaires de niveau V
MDPH	maison départementale des personnes handicapées
MEEF	métiers de l'éducation, de l'enseignement et de la formation
MEN	ministère de l'Éducation nationale
MENESR	ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
MENJVA	ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative

MGI ou MGIEN	mission générale d'insertion (de l'Éducation nationale)
MIFOR	mission formation
Mission DGFP	mission nationale d'audit de la direction générale des finances publiques
MLDS	mission de lutte contre le décrochage scolaire
MPS	méthodes et pratiques scientifiques
MS	moyenne section / section des moyens
NBI	nouvelle bonification indiciare
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OGD	organisation et gestion de données
OGM	organisme génétiquement modifié
ORS	obligation réglementaire de service
OST	Observatoire des sciences et des techniques
OVE	Observatoire national de la vie étudiante
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
PACEM	projet pour l'acquisition de compétences par les élèves en mathématiques
PACES	première année commune des études de santé
PAF	plan académique de formation
PAP	projet annuel de performance (LOLF)
PCS	professions et catégories socioprofessionnelles
PDA	plan départemental d'accueil
PDF	plans départementaux de formation
PDMF	parcours de découverte des métiers et des formations
PE	professeur d'école
PEGC	professeur d'enseignement général de collège
PEMF	professeurs des écoles maîtres formateurs
PES	parcours de l'excellence sportive
PFEG	principes fondamentaux de l'économie et de la gestion
PFMP	périodes de formation en milieu professionnel

PGCE	<i>Postgraduate Certificate in Education</i> (certificat d'aptitude au professorat)
PIAD	pôle interacadémique d'aide à la décision
PIP	parcours individuel de professionnalisation
PIRLS	programme international de recherche en lecture scolaire
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i> . Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PJJ	protection judiciaire de la jeunesse
PLC	professeur des lycées et collèges
PLP	professeur de lycée professionnel
PMI	protection maternelle et infantile
PNP	programme national de pilotage
PO	pouvoir organisateur
PPE	projet personnel de l'étudiant
PPP	projet professionnel personnel
PPRE	programme personnalisé de réussite éducative
PPS	projet personnalisé de scolarisation
PRAG	professeur agrégé
PRCE	professeur certifié
PRE	projet de réussite éducative
PRES	pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PRL	plan pour la réussite en licence
PRSEFH	plan régional stratégique pour l'égalité des femmes et des hommes
PS	petite section / section des petits
PTA	programme de travail académique
PTR	prestation technologique réseau
PVS	proviseur vie scolaire
QM	quartier pour mineurs
QTS	<i>Qualified Teacher Status</i> . Statut de professeur qualifié
RAEP	reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle
RAR	réseau 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)
RESPIRE	réseau d'échange de savoirs professionnels en innovation, en recherche et en expérimentation
RGPP	révision générale des politiques publiques
RLE	responsable local d'enseignement
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RRS	réseau de réussite scolaire
RTRA	réseau thématique de recherche avancée
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
SGA	secrétaire général d'académie
SGG	secrétariat général du gouvernement
SI	sciences de l'ingénieur
SIEC	service inter académique des examens et concours
SIES	sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques
SIRH	systèmes d'information « ressources humaines »
SME	sursis avec mise à l'épreuve
SSS	section sportive scolaire
STAPS	sciences et techniques des activités physiques et sportives
STI2D	sciences et techniques industrielles développement durable
STS	section de technicien supérieur
SVT	sciences de la vie et de la terre
TBI	tableau blanc interactif
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
UE	unité d'enseignement
UFR	unité de formation et de recherche
UGSEL	Union générale sportive de l'enseignement libre
ULE	unité locale d'enseignement
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
UPEAA	unité pédagogique pour élèves allophones arrivants
UPI	unité pédagogique d'intégration
UPR	unité pédagogique régionale
USEP	Union sportive de l'enseignement du premier degré
VAE	validation des acquis de l'expérience
VMBO	établissement secondaire d'enseignement professionnel
VWO	établissement secondaire d'enseignement général menant à l'université
ZEP	zone d'éducation prioritaire
ZIL	zone d'intervention locale
ZUS	zone urbaine sensible