RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

IH2EF
INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION

CYCLE ANNUEL DES AUDITEURS

Education, formation & territoires

Rapport d'étonnement 2020-2021

2e session nationale

Education, formation & territoires

Table des matières

Table des matières 1
Tour de France des auditeurs 6

Introduction générale 8

1.

Les politiques éducatives : territoires et mises en œuvre 11

1.1 Quelles finalités pour les politiques éducatives ? 12

Étonnement 1 - Ambition et réussite : une culture dominante et urbaine 13
Étonnement 2 - Équité territoriale : une efficience diverse dans les lieux observés 14
Étonnement 3 - Égalité des chances : l'offre de formation de proximité présentée comme la solution 16
Étonnement 4 - Éducation à la mobilité : un enseignement encore trop marginal 17

1.2 Mise en œuvre des politiques éducatives entre local et national 18

Étonnement 5 - L'échelon national toujours très présent en dépit du renforcement du rôle des académies 18
Étonnement 6 - Des limites observées de la politique éducative au collège 20
Étonnement 7 - L'appropriation de l'autonomie par les EPLE en questionnement 21
Étonnement 8 - Les CMQ, des relations avec les entreprises à consolider davantage 22

1.3 Politiques éducatives et enjeux de valorisation territoriale 24

Étonnement 9 - La labellisation : généralisation d'une politique performative 24
Étonnement 10 - Les effets indirects du « New Public Management » 25
Étonnement 11 - Des clivages résistants aux actions de mutualisation 26
Étonnement 12 - Les politiques éducatives : des outils d'aménagement et de valorisation du territoire 27

2.

Gouvernance et pilotage 29

2.1 Les enjeux territoriaux de la gouvernance 30

Étonnement 13 - La gouvernance: une notion polysémique et en perpétuelle évolution 30

Étonnement 14 - La gouvernance : une tension entre échelons national et local 32

Étonnement 15 - La gouvernance : une mosaïque d'acteurs aux intérêts divers 33

Étonnement 16 - L'homogénéité des politiques éducatives face à l'émergence d'échelles multiples de gouvernance 34

Étonnement 17 - Une géopolitique des acteurs en pleine mutation : vers un nouveau modèle d'organisation et d'interactions 35

Étonnement 18 - Une tension entre verticalité et horizontalité 36

Étonnement 19 - Le pilotage entre promesse d'autonomie locale et sentiment de liberté encadrée.....37

2.2 Impact des pilotages sur le rôle et le poids des différents acteurs 38

Étonnement 20 - L'acteur local pivot des politiques éducatives 38

Étonnement 21 - La réorganisation territoriale : l'émergence de nouveaux acteurs dans un écosystème redéfini 39

Étonnement 22 - Valoriser les talents et parcours des acteurs.....42

Étonnement 23 - L'autonomie à l'échelle locale ou la délicate question du bon degré de pilotage 43

2.3 Évaluer les actions au regard des valeurs des acteurs et du sens de l'École républicaine 44

Étonnement 24 - Piloter efficacement : une nécessaire culture de l'évaluation 45

Étonnement 25 - L'importance du sens pour faire face à l'usure des acteurs 45

Étonnement 26 - Une vision centrale trop peu partagée par l'ensemble des acteurs 46

3.

Identités, besoins et parcours des acteurs 47

3.1 Identités et territoires : quelle éducation ? Quelles formations ?.....48

Étonnement 27 - La démarche systématique de catégorisation des territoires 49

Étonnement 28 - Le discours sur la relation entre l'École et les identités.....49

Étonnement 29 - La mobilité, un paramètre à la marge pour beaucoup d'élèves, d'étudiants, de personnels 51

Étonnement 30 - Enseigner sans prendre en compte les spécificités du territoire, une opportunité manquée.....52

Étonnement 31 - L'ancrage au sein des territoires, une force et une faiblesse du parcours professionnel.....52

3.2 Identifier les besoins des territoires en ressources humaines tout comme les besoins des ressources humaines sur les territoires 53

Étonnement 32 - La difficulté à identifier et à prendre en compte collectivement les besoins d'un territoire 54

Étonnement 33 - L'identification partielle des compétences des personnels en tant que ressource pour les territoires 54

Étonnement 34 - Le défi de rendre certains territoires attractifs de façon durable.....55

Étonnement 35 - Des solutions limitées pour faire coexister ancrage territorial et évolution professionnelle 57

Étonnement 36 - Une agilité encore à développer par les ministères dans la gestion des compétences professionnelles de leurs personnels 58

3.3 Accompagner dans l'espace et dans le temps les parcours de formation et les identités : un défi humaniste majeur pour le service public d'éducation au XXIe siècle. 59

Étonnement 37 - La prise en compte insuffisante des inégalités liées à l'éloignement.....60

Étonnement 38 - Un accompagnement encore à renforcer pour les élèves fragilisés par un parcours non-linéaire.....60

Étonnement 39 - Une offre de formation via les campus connectés encore limitée dans la réalité.....62

Étonnement 40 - Une lisibilité partagée des compétences professionnelles à renforcer 62

Étonnement 41 - Une politique de formation continue des personnels inaboutie.....63

Étonnement 42 - L'insuffisante articulation entre l'élaboration des stratégies territoriales et les connaissances et compétences des personnels d'encadrement 65

Conclusion Générale 67

Glossaire 70

Annexes 71

Remerciements.....76

Tour de France des Auditeurs

Guilhem PHOCAS
DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE
Sous-directeur adjoint des compétences - Colonel

Catherine COTONAT
MENJS
IEN premier degré

Dimitri LENTULUS
MENJS
Principal

Antoine LATREILLE
MESRI
Professeur des universités, vice président d'université
Université Paris-Saclay

Isabelle FORET-SIMON
MENJS
Secrétaire générale
DSDEN de L'ORNE

Laurence AMY
MENJS
Conseillère ASH du Recteur de l'académie de Nantes

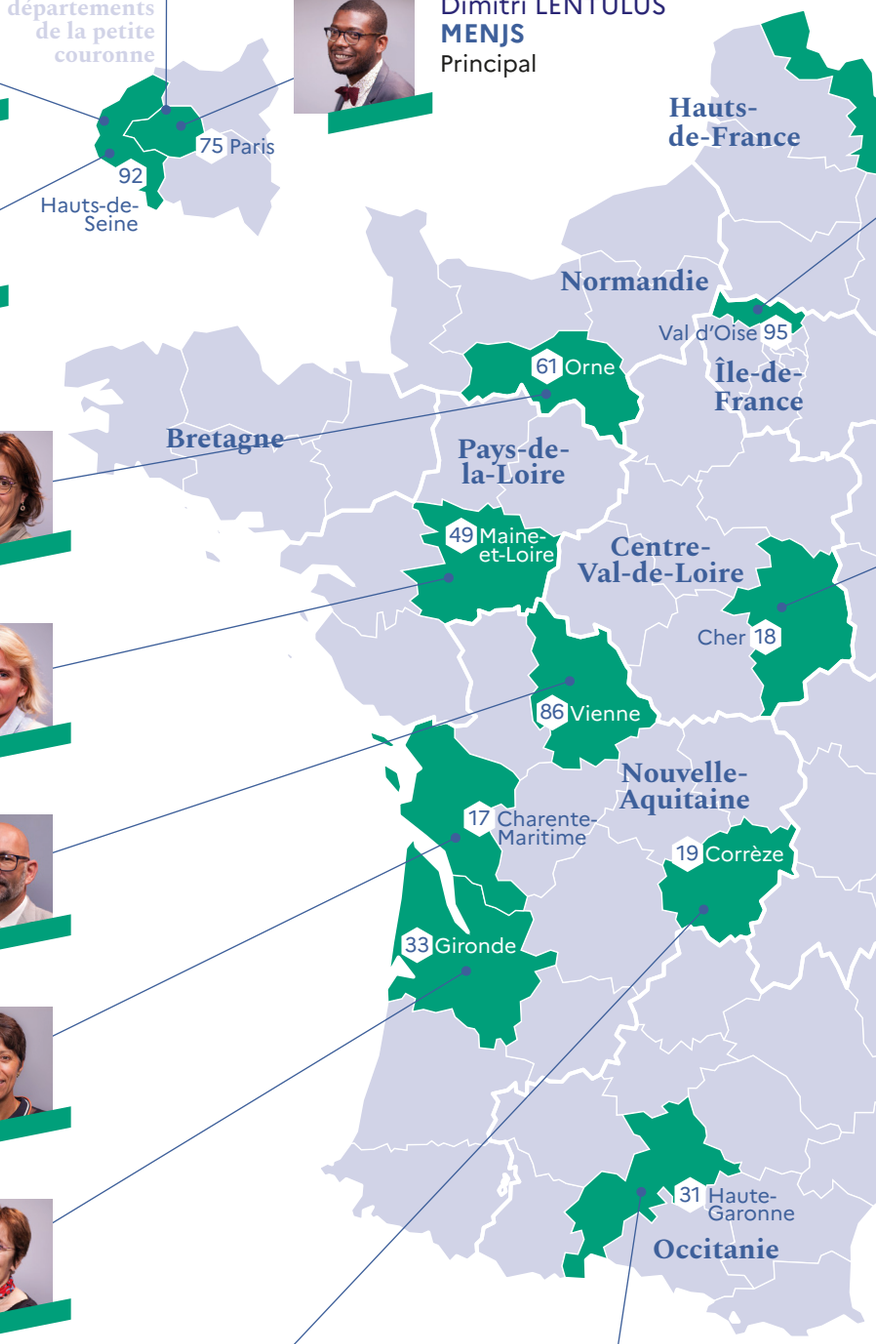
Lionel MADEC
CNED
Directeur adjoint, directeur du développement commercial et du marketing

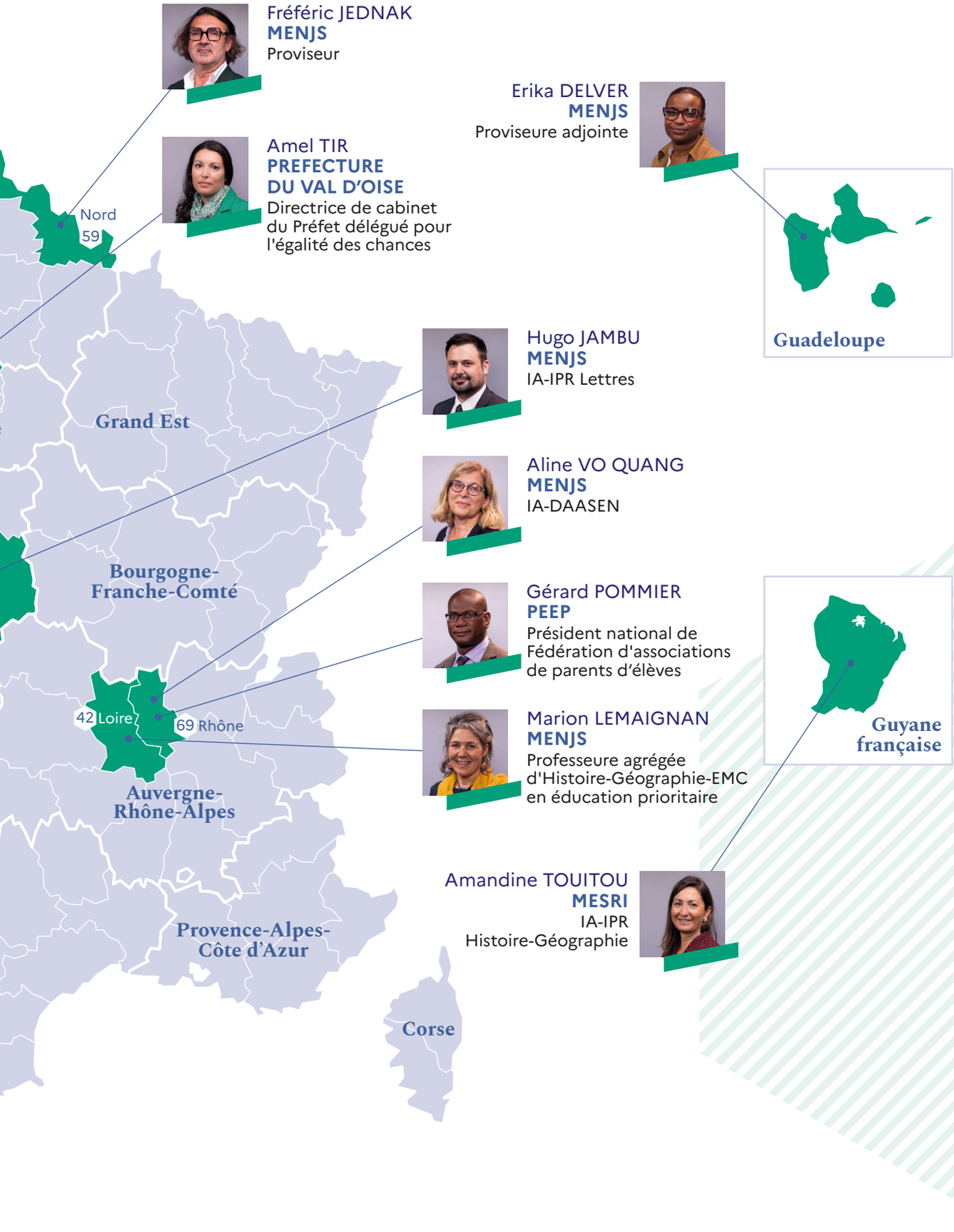
Emmanuelle MENDES
MENJS
Directrice école élémentaire

Viviane DEVRIESERE
MENJS
Docteure en langue et littérature françaises

Fabrice PINTEAU
MENJS
Proviseur

Jean-René JOLY
MENJS
IA-IPR EPS





Fréféric JEDNAK
MENJS
Proviseur

Amel TIR
PREFECTURE DU VAL D'OISE
Directrice de cabinet du Préfet délégué pour l'égalité des chances

Erika DELVER
MENJS
Proviseure adjointe

Hugo JAMBU
MENJS
IA-IPR Lettres

Aline VO QUANG
MENJS
IA-DAASEN

Gérard POMMIER
PEEP
Président national de Fédération d'associations de parents d'élèves

Marion LEMAIGNAN
MENJS
Professeure agrégée d'Histoire-Géographie-EMC en éducation prioritaire

Amandine TOUITOU
MESRI
IA-IPR
Histoire-Géographie

Introduction générale

Lancé en 2019 par le Ministère de l'Éducation nationale, le cycle des auditeurs de l'IH2EF regroupe des professionnels de tous horizons et les convie à une réflexion collective sur les politiques éducatives avec un focus sur une thématique précise.

La promotion 2020-2021 reflète cette diversité. Ainsi se sont retrouvés, tout au long de l'année, des cadres de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la gendarmerie nationale, d'une fédération de parents d'élèves, venus des quatre points cardinaux de métropole et des départements d'outre-mer. La richesse de ce groupe a permis la mise en perspective de perceptions complémentaires. Elle a fait émerger des étonnements partagés et des pistes de réflexion sur la thématique spécifique de ce cycle : « **Éducation**, **formation** et **territoires** ».

Interroger l'éducation et la formation à travers le prisme du/des territoires revient, dans un premier temps, à prendre acte de la polysémie de ce terme. Portion d'espace délimité et approprié, le territoire doit s'appréhender dans sa triple dimension : fonctionnelle (en tant qu'espace animé par des acteurs), politique (en tant qu'enjeu et lieu d'exercice du pouvoir) et enfin vécue par les individus qui l'occupent et le parcourent.

La généralisation de l'usage du terme « territoire » dans le langage commun n'élude pas pour autant les tensions entre ces trois dimensions du territoire qui participent à la détermination des interactions entre acteurs et des modalités d'organisation et de mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'éducation.

Alors que la définition des politiques éducatives est longtemps restée l'apanage de l'État dans une tradition jacobine centralisée, la déconcentration puis la décentralisation ont accordé une place accrue aux échelons infranationaux, qu'ils soient politiques ou administratifs. Les administrations intermédiaires déconcentrées sont progressivement devenues de véritables actrices dans la co-construction des politiques éducatives. Elles ont désormais la charge de traduire et d'hybrider les politiques nationales en vue de les adapter à la variété des territoires. La reconnaissance de la diversité des territoires au sein de la République, du fait de leur histoire ou de leur trajectoire, a ainsi conduit à leur octroyer une marge de manœuvre non négligeable dont se saisissent les acteurs du système éducatif ainsi que les collectivités territoriales.

En parallèle, il convient de souligner le poids inégalement fort des logiques supranationales : le système éducatif français n'est pas imperméable aux modèles étrangers et aux recommandations européennes, voire mondiales. Ces influences ne sont pas toujours clairement perceptibles, conscientes ou conscientisées. Il n'en reste pas moins que les nouvelles valeurs autour du management, des outils et de l'évaluation contribuent à orienter les réformes nationales, posant ainsi la question de la globalisation des politiques d'éducation. Ces dernières sont donc modelées aux échelles locale et nationale ; cette articulation pouvant parfois donner lieu à des tensions dans la mise en œuvre des prescriptions.

En effet, au sein d'un territoire, les enjeux de réussite des apprenants (élèves, étudiants et alternants) dépendent d'une synergie collective des différents acteurs qui ont souvent une perception limitée de cet emboîtement d'échelles politique et fonctionnelle, du fait de la place qu'ils occupent au sein du système. Alors que le territoire vécu constitue l'élément de référence pour l'élève et l'étudiant, cette dimension semble cristalliser les difficultés à l'origine des ruptures de parcours.

Les auditeurs se sont demandé comment le territoire vécu pouvait être pris davantage en considération.

Ne constitue-t-il pas l'élément central et pivot de l'articulation entre la gouvernance et le pilotage, facilitant un ajustement au plus près des spécificités sociologiques et géographiques ? Cet intérêt renforcé pour l'espace proche ne favorise-t-il pas l'adhésion et le sentiment d'appartenance de tous les acteurs du système éducatif ?

Le programme prévoyait des déplacements et des investigations de terrain au cœur de territoires très différents : les académies et régions académiques de Lille, Bordeaux, Toulouse, Nancy-Metz, Paris, La Guyane et l'Espagne devaient accueillir les auditeurs. Si tous les déplacements n'ont pas pu avoir lieu en raison du contexte sanitaire, les auditeurs ont essayé de pallier le déficit d'observation pour approfondir leur réflexion par des échanges avec les acteurs impliqués, de la maternelle à l'université, au plus près des spécificités de leurs territoires. L'enseignement privé n'a toutefois pas fait l'objet d'une session d'étude.

Le contexte sanitaire a requis une grande agilité de la part de tous, équipe projet du cycle des auditeurs de l'IH2EF, intervenants et auditeurs, pour permettre à ce cycle d'atteindre son objectif : la production d'un rapport d'étonnement issu de la réflexion partagée, elle-même nourrie des apports de l'ensemble des experts rencontrés.

De toutes les sessions, les auditeurs ont dégagé des étonnements communs, déclinés en trois parties comme suit

1. Des politiques éducatives mises en œuvre dans les territoires

Cette première partie interroge la finalité des politiques éducatives et les modalités de leur mise en œuvre sur les territoires, au regard de l'appropriation des directives et du cadre par les acteurs de terrain. Les auditeurs questionnent le lien entre les échelles locale, nationale et internationale dans l'élaboration et le déploiement des politiques éducatives, ainsi que l'apport de ces politiques dans l'aménagement du territoire.

2. Gouvernance et pilotage

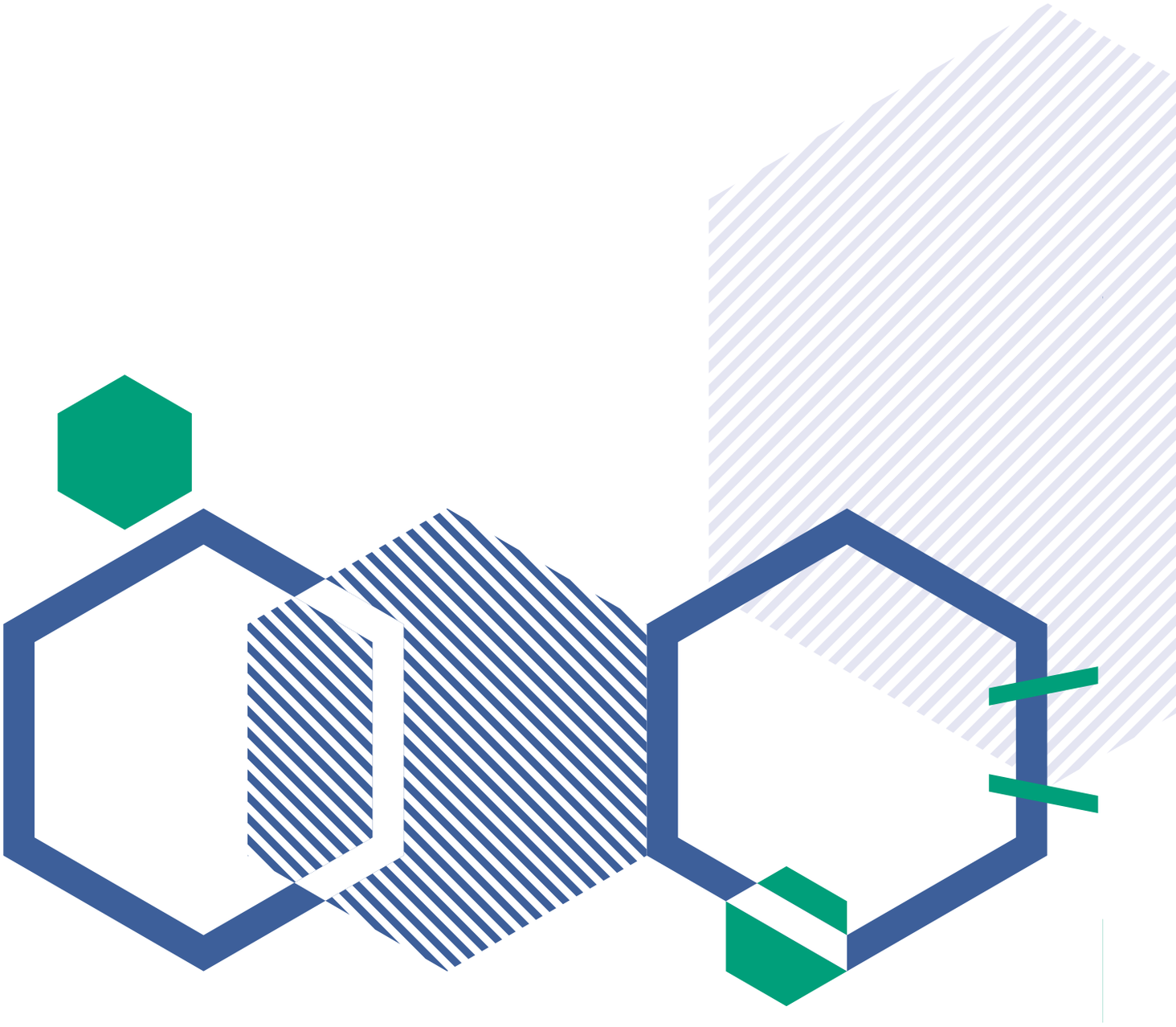
Cette seconde partie questionne les enjeux territoriaux de la gouvernance et leurs impacts sur les nombreux acteurs du système éducatif, en différenciant bien les échelles de pilotage. Les auditeurs s'interrogent sur le sens et les valeurs donnés aux politiques publiques.

3. Identités, besoins et parcours des acteurs

Cette troisième partie s'intéresse au rôle des acteurs du système éducatif et à la manière dont ils investissent leurs territoires d'intervention. Les auditeurs se penchent sur la satisfaction des besoins en formation des personnels et des apprenants, à la lumière des identités professionnelles multiples, de leurs territoires et parcours de mobilité.

Dans la continuité de leurs étonnements, les auditeurs ont souhaité recontextualiser leurs observations afin de dégager des pistes de réflexion formalisées par l'expression "Et si…".

Loin d'être des préconisations d'experts en tant que telles, elles constituent des ouvertures soumises à la sagacité et à l'analyse des lecteurs vers d'autres possibles.



1.

Les politiques éducatives : territoires et mises en œuvre

Circonscrire le champ de cette partie revient à éclairer le lecteur sur ce qu'il peut y trouver : les termes de « politiques éducatives » sont ici centraux, on aurait pu écrire « politiques d'éducation » ou « politiques scolaires et d'enseignement supérieur », il s'agit bien d'étudier l'impact de décisions politiques sur l'éducation et la formation de la jeunesse de notre pays dans le cadre scolaire et l'enseignement supérieur.

Nous pouvons noter que la notion de politiques éducatives est peu définie dans la littérature pourtant abondante relative au monde scolaire. Il est possible de partir d'une définition de l'expression « politique publique » par Jean-Claude Thoenig : « *Le concept désigne les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire. Ces interventions peuvent prendre trois formes principales : les politiques publiques véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets. Elles mobilisent des activités et des processus de travail.* »[1] Agnès Van Zanten définit les politiques éducatives comme « *des programmes d'action gouvernementale, informés par des valeurs et des idées, s'adressant à des publics scolaires et mis en œuvre par l'administration et les professionnels de l'Éducation* »[2]. Notre propos sera ici, au travers de quelques exemples, d'étudier comment des politiques éducatives ont pu s'incarner en mobilisant et en permettant l'engagement des acteurs dans leurs territoires.

Quelles sont les priorités en termes de politiques éducatives[3] ? Pour l'enseignement scolaire, nous pouvons citer, parmi les plus significatives actuellement, la maîtrise des savoirs fondamentaux à la fin du cycle 3, l'accompagnement des élèves à besoins éducatifs particuliers, les réformes du lycée et du baccalauréat, la transformation de la voie professionnelle, la réussite des élèves dans les réseaux d'éducation prioritaire ou dans les zones rurales. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, l'autonomie des universités consubstantielle à leur création au Moyen Âge, renforcée par les lois de la fin du XXe et du début du XXIe siècle, entraîne un fort pouvoir de décision de ces dernières, même si l'État central intervient au travers des processus de contractualisation, d'appels à projets et la nomination récente des recteurs ESRI.

Étudier les politiques éducatives dans les territoires revient donc à observer la manière dont les acteurs locaux se saisissent des programmes d'action gouvernementale et se les approprient pour les rendre efficientes.

Dans cette partie, nos étonnements sont développés selon trois axes : les finalités des politiques éducatives, leurs mises en œuvre territoriales et les enjeux de valorisation territoriale.

1.1 Quelles finalités pour les politiques éducatives ?

Tout au long de cette année, des étonnements transversaux ont surgi de manière récurrente quant aux finalités des politiques éducatives. Ces étonnements ont été alimentés par des remarques relatives à l'éducation prioritaire, des enjeux concernant les territoires ruraux ou de la question majeure et récurrente de la mobilité.

« La politique éducative actuelle vise à répondre à trois défis. D'abord, réduire les inégalités avec un véritable continuum pédagogique et des politiques à tous les âges de la formation. Ensuite, créer une unité collective pour la transmission des valeurs qui sont encore soit méconnues, soit déformées. Enfin, tout mettre en œuvre pour améliorer la qualité des apprentissages dans une perspective d'insertion professionnelle et dans un contexte de compétition internationale. »

Verbatim d'un haut fonctionnaire de l'Éducation nationale

1. Thoenig, J-C. (2014). Dans Boussaguet, L., Jacquot S., Ravinet, P. Dictionnaire des politiques publiques, Ed.Presses de Sciences Po.
2. Van Zanten, A. (2008). Dictionnaire de l'éducation. PUF.
3. Pour une présentation des principales politiques éducatives de ces dernières années, voir annexe 1.

Étonnement 1 - Ambition et réussite : une culture dominante et urbaine

Les enjeux « d'ambition » et de « réussite » ressortent de manière forte dans les observations sur les territoires ruraux et l'éducation prioritaire. Souvent inscrits dans les projets d'établissement des EPLE, ces deux termes accolés font même l'objet d'un programme national. « Ambition » et « réussite » sont présentées comme étant indissociables du territoire et de la mobilité. L'usage récurrent de ces termes et la référence implicite à une culture urbaine et dominante qu'ils induisent nous questionnent.

« La promesse républicaine revient à construire des élèves libres et éclairés, cette promesse, c'est de dire que d'où que les élèves partent, on fera le maximum pour les accompagner et leur permettre d'aller au maximum de ce qu'ils peuvent faire. Il faut dire cette promesse et la tenir. »

Verbatim d'un haut fonctionnaire de l'Éducation Nationale

L'objectif louable de favoriser l'ambition et la réussite des élèves est fréquemment rappelé[4] dans les textes officiels et dans leur retranscription à l'échelon local. Ces deux termes sont tout aussi fréquemment utilisés quand il est question de l'éducation prioritaire ou des parcours scolaires en milieux ruraux dans le but d'agir sur la faible mobilité des élèves post-bac. Mais de quelle « ambition » s'agit-il et de quelle « réussite » parlons-nous ? Il s'agit ici de s'interroger sur les valeurs et les objectifs qui président à l'élaboration des politiques éducatives.

Comment faire pour développer l'ambition des élèves des ruralités ? Lors de ses présentations, Ariane Azéma[5] souligne que penser la réussite et l'ambition en termes de mobilité et de durée d'étude relève d'une norme dominante urbaine[6]. Dans le sens commun, l'ambition et la réussite renverraient surtout à la réalisation d'études supérieures, à l'accès aux parcours d'excellence eux-mêmes situés dans des métropoles importantes, faisant ainsi de la mobilité spatiale une condition nécessaire de la mobilité sociale. On constate donc que ni l'ambition ni la réussite ne sont réellement définies, si ce n'est comme l'accès à des pratiques scolaires culturellement dominantes. Pourtant, la réussite scolaire est entendue comme l'achèvement avec succès d'un parcours scolaire (atteinte d'objectifs d'apprentissage et maîtrise des savoirs) et l'obtention d'une reconnaissance des acquis (diplôme, certificat, attestation d'études, etc.) qui sont des indicateurs de réussite. Ce terme est donc porteur d'une idée de rendement et de performance.

La réussite éducative est beaucoup plus vaste que la réussite scolaire. Ce concept concerne à la fois l'instruction (intégration de savoirs académiques), la socialisation (acquisition de savoirs, valeurs, attitudes et comportements utiles au fonctionnement en société) et la qualification (préparation à l'insertion professionnelle). La réalisation de leur plein potentiel et l'atteinte de buts personnels fixés par les apprenants sont aussi des dimensions importantes de ce concept.[7]

Or, dans les espaces ruraux, la mobilité post-bac est relativement réduite et les élèves tendent à suivre un parcours plus fragmenté, moins linéaire que les élèves urbains. Ariane Azéma souligne que les parcours se construisent en plusieurs étapes, en plusieurs temps, mais qu'ils ne sont pas valorisés ou pas perçus comme valorisants car ils ne correspondent pas aux schémas de réussite traditionnels.

En définitive, alors que l'on insiste souvent sur le manque d'ambition scolaire des élèves des espaces ruraux, Ariane Azéma invite plutôt à décentrer le regard sur la question de la mobilité tantôt voulue, tantôt subie par les élèves et leurs familles et elle rappelle que ce rapport à la mobilité reste très méritocratique.

La question n'est-elle pas alors aussi de savoir comment l'École prend en considération et

4. On peut penser ainsi à des programmes ministériels tels le programme Ambition scolaire ou aux anciens Réseaux Ambition Réussite (2006) puis les Lycées Ambition et Réussite de l'éducation prioritaire, et plus récemment les parcours éducatifs personnalisés qui s'inscrivent dans cette dynamique. Mais aussi les cordées de la réussite, les internats d'excellence qui visent directement l'accès aux grandes écoles.
5. Nous avons rencontré à deux reprises Ariane Azéma, Déléguée Générale de la Ligue de l'Enseignement, ancienne inspectrice générale de l'Éducation nationale, du sport et de la recherche et auteure du rapport Mission Territoires et Réussite (remis le 4 novembre 2019).
6. Voir également à ce propos : Lemêtre, C. & Orange, S. (2016). Les ambitions scolaires et sociales des lycéens ruraux. Savoir/Agir, 3(3), 63-69.
7. Conseil Régional https://crepas.qc.ca. Voir également http://observatoire-reussite-educative.fr/problematiques/reussite-scolaire-reussite-educative/rapports-dossiers/reussite-educative-reussite-scolaire-1/dossier-veille-analyse

valorise différentes cultures de la réussite sans imposer une norme dominante de ce que doivent être l'ambition et la réussite ? L'Éducation nationale et ses acteurs à différents niveaux distinguent-ils suffisamment réussite scolaire, réussite éducative et épanouissement personnel ? Si la distinction est bien travaillée par la recherche et si la question du bien-être fait partie des questionnements actuels[8], il semble que, dans les faits, la notion de réussite soit souvent réduite au champ scolaire, identifiée par des marqueurs que sont la validation des examens, la poursuite d'études et l'inscription dans des filières d'excellence.

S'il ne s'agit en rien de minimiser la qualité de ces formations, leur nécessaire accessibilité pour tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale ou géographique, et les politiques engagées pour favoriser cet accès, nous nous étonnons toutefois que les termes de « réussite » et d'« ambition » ne soient pas davantage utilisés au pluriel et selon des acceptions plus larges. La finalité première des politiques éducatives ne devrait-elle pas être de favoriser l'accès à un épanouissement personnel, à une place dans la société qui convienne à chacun, à une reconnaissance des compétences, dans leur diversité et ce, quelle que soit l'origine socio-géographique des élèves ? Il s'agirait alors de reconnaître qu'il n'y a pas une façon unique de faire réussir les élèves mais une multitude de possibles, dans un système qui doit s'améliorer pour accompagner individuellement chaque jeune dans son parcours et pour laisser une place au cheminement et à l'erreur.

« Il y a, en sociologie, un référentiel du pari, "si j'essayais". Tout élève de première devrait pouvoir jouer avec Parcoursup. Il faut pouvoir s'entraîner. Cela procurerait une réelle égalité des chances d'accès aux formations. Il y a un devoir collectif du supérieur, de l'enseignement secondaire dans l'élaboration du projet d'orientation de l'élève (...) L'individu se construit également par des essais et des erreurs. »

Verbatim d'un haut fonctionnaire en académie

Et si... il était possible d'envisager une réussite qui relève aussi de l'accomplissement personnel, du bien-être et de la capacité de chacun à s'insérer et à être acteur de la société ? De nouveaux indicateurs intégrant la notion de bien-être pourraient être créés pour objectiver une « réussite » entendue dans un sens plus complet.[9]

Étonnement 2 - Équité territoriale : une efficience diverse dans les lieux observés

« L'égalité des territoires était un mythe, elle est devenue démobilisatrice. Ce qui compte n'est pas l'égalité des territoires, mais l'égalité des gens. L'égalité des territoires est-elle un fantasme ? »

Verbatim d'un géographe

La politique d'éducation prioritaire a inauguré les politiques publiques de discrimination positive. Faisant le constat que l'égalité de traitement des usagers du service public était déficiente, le rapport Minc (1994) ouvre la voie à une logique d'équité et donc à un octroi différencié d'aides et de droits aux citoyens français[10]. Toutefois, se distinguant ainsi des politiques de discrimination positive en cours aux Etats-Unis ou en Inde, la France fait le choix d'une entrée par le « territoire » destinée à mettre en œuvre les politiques redistributives, en tant que « forme équitable de l'égalité »[11].

8. Comme en témoigne la journée de la réussite éducative de la Sorbonne qui, le 15 mai 2020, mettait au programme la question du bien-être https://www.sorbonne.fr/journee-nationale-de-la-reussite-educative
9. Cet enjeu concernant la redéfinition d'une « réussite » dans un « sens élargi intégrant [...] également les enjeux de bien-être et de parcours choisis sans autocensure » est également souligné p. 34 dans le rapport Mission, Territoires et Réussite, remis en novembre 2019 par Ariane Azéma et Pierre Mathiot.
10. Minc, A. (1994). La France de l'an 2000, rapport au Premier ministre de la commission présidée par Alain Minc. Odile Jacob. La Documentation Française.
11. Conseil d'État. (1996). Sur le principe d'égalité, extrait. Études et Documents (48). La Documentation Française, 89-90.

Les politiques de compensation qui ciblent des catégories socio-spatiales fonctionnent peu. Le graphique présenté en annexe n°2[12] souligne la persistance d'importantes inégalités scolaires au détriment des Zones/Réseaux d'éducation prioritaire, malgré l'ancienneté de cette politique de discrimination positive.

La délimitation et la multiplication des zonages territoriaux bénéficiaires des politiques d'équité rendent aujourd'hui leur lecture complexe, mettant en péril leur efficience. Comment mettre en cohérence les dispositifs et leurs découpages respectifs ?

Développés à partir de 2015, les Contrats de réciprocité ont pour objectif de favoriser les partenariats entre villes et campagnes dans différents domaines. Concernant l'école en milieu rural, cette politique contribue au raccordement des écoles les plus isolées à l'Internet haut débit et favorise la réorganisation des écoles en réseau afin de faire face au recul démographique de certaines communes. Les collectivités territoriales sont également concernées : les villes moyennes et petites peuvent se constituer en Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux et ainsi concevoir des projets de développement territoriaux à l'échelle du bassin de vie, sur le principe d'une complémentarité entre espaces urbains et ruraux. Les villes peuvent par exemple apporter de la technicité, en échange de l'approvisionnement des cantines, accompagner la création de tiers-lieux tels que les espaces de coworking. Si les Contrats de Réciprocité sont certainement une opportunité pour les territoires concernés et leurs habitants, en termes de reconnaissance et de légitimité, on doit toutefois souligner le caractère marginal que prend la dimension éducative dans ces partenariats, l'essentiel des actions se concentrant sur la sphère productive.

Ariane Azéma a souligné, pour sa part, une initiative portée par le Conseil départemental de Haute-Garonne et l'Académie de Toulouse qui a attiré notre attention. Afin de lutter contre les phénomènes de ségrégation urbaine et scolaire que la seule sectorisation n'arrive pas à empêcher, le Conseil départemental permet de moduler la dotation de fonctionnement par élève en fonction du degré de mixité sociale des établissements. Cet exemple nous a paru novateur à plus d'un titre.

Il illustre tout d'abord le rôle accru des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'éducation. Bien plus que de simples intermédiaires dont les interventions se limiteraient à construire, entretenir et gérer le bon fonctionnement des établissements dont elles ont la charge, certaines collectivités n'hésitent pas à se saisir de leurs dotations comme des leviers d'action, qui leur accordent une marge de manœuvre plus grande et leur permettent d'impulser des politiques d'éducation dépassant le cadre originel de leurs compétences. De plus, l'engagement du Conseil départemental de Haute-Garonne repose sur une approche globale du système éducatif puisqu'elle concerne à la fois les collèges publics et les collèges privés et ne traite donc pas ces deux secteurs séparément. Ce traitement conjoint a pour ambition de corriger la concurrence que se livrent l'enseignement public et le privé en agissant sur ce que certains appellent « le marché de l'éducation ».

Et si… les pratiques singulières et les retours sur ces expériences étaient davantage partagés pour rendre plus efficientes les politiques éducatives aux différents échelons territoriaux.

12. Annexe n°2 : répartition des élèves aux épreuves écrites du DNB

Étonnement 3 - Égalité des chances : l'offre de formation de proximité présentée comme la solution

Chaque collectivité territoriale a pour ambition de proposer à ses administrés une offre de formation la plus complète possible, pour ne pas dire exhaustive, au plus près de leur lieu de vie. Il tente ainsi de mettre en œuvre un service public de qualité, mais aussi de conserver à terme une population bien formée.

OBSERVÉ

DEUX VISIONS DE LA MIXITÉ

Deux collèges REP+ de l'Académie de Nancy-Metz

Le quartier de Borny à Metz est caractérisé par une très faible mixité sociale et des populations paupérisées en grande difficulté sociale. Il est classé Zone Urbaine Sensible et Zone d'Éducation Prioritaire. La population et donc le nombre d'élèves sont en diminution, mais la pauvreté continue d'augmenter, signe d'une paupérisation qui se poursuit.[13]

Dans un contexte de fermeture d'établissements, le choix a été fait de conserver et rénover le collège des Hauts-de-Blémont, par crainte que les parents ne refusent une scolarisation dans un autre quartier car le réseau de transport en commun est déficient. De même, un vaste programme d'implantations dans le quartier a favorisé l'accès des usagers à de nombreux services publics et services à la personne (aides sociales, culture, accompagnement à la parentalité, etc.).

À l'inverse, Mathieu Klein, maire de Nancy, nous a fait part de son cheminement intellectuel et politique concernant ce qu'il nomme la « *quête du Graal de la mixité* ». Sensible à l'injustice que représente selon lui l'assignation à résidence de certains jeunes, il impulse la fermeture de plusieurs collèges situés dans des QPV, dans le cadre du Plan « *collèges nouvelle génération* ». Il appelle ainsi à un « *droit à imaginer d'autres horizons que celui de sa famille comme un droit universel* ».

Les deux situations présentées amènent à s'interroger sur les critères et les raisons qui conduisent à des choix différents, voire opposés alors qu'ils poursuivent un même objectif : celui d'un meilleur accès à l'éducation pour les populations qui en sont les plus éloignées. Nous avons pu constater, d'un côté la volonté de conserver le label REP+ et les aides afférentes en favorisant la proximité et, de l'autre le choix politique de supprimer un collège de quartier pour permettre une plus grande mixité.

> *« On pourrait quand même imaginer qu'au-delà des complémentarités, les territoires doivent accepter de voir bouger les jeunes. »*
>
> Verbatim d'un géographe

La question de la diversité de l'offre de formation de proximité se pose avec d'autant plus d'acuité lorsqu'il s'agit des filières professionnelles très spécifiques et, a fortiori, de l'enseignement supérieur. Un bachelier est-il fondé à trouver sur place une offre complète ? Toutes les formations sont-elles « portables » ? Un raisonnement rationnel intégrant des paramètres tels que la taille critique ou le lien nécessaire avec l'écosystème peut-il aboutir à des propositions « quérables » dans le sens où elles justifieraient une mobilité géographique des élèves ?

Il semblerait a priori rationnel d'organiser la mobilité des élèves vers des sites de formation qui leur garantissent non seulement une bonne qualité de formation mais aussi un cadre culturel, sportif, social stimulant, que ces sites soient proches ou éloignés. Concernant les universités, la nécessité d'atteindre une taille critique, tant en nombre d'étudiants que d'enseignants et enseignants-chercheurs, est fondamentale et ne peut donc se faire essentiellement à l'aide d'un maillage fin du territoire national, sauf à se limiter à des formations de premier cycle.

La labellisation des Campus des Métiers et des

13. Richet, D. (2013). Les quartiers prioritaires en Lorraine: le plus souvent marqués par une grande précarité. INSEE. https://www.insee.fr/fr/statistiques/1291934

Qualifications (CMQ) associant les collectivités territoriales favorise le lien avec des acteurs économiques locaux. Il en découle des offres originales fortement spécialisées (exemple du Campus Énergie et Maintenance - Grand-Est). On peut considérer que l'offre de formation de proximité, en répondant aux besoins et/ou aux spécificités du territoire limite la liberté de choix des élèves et étudiants et constitue ainsi une autre forme « d'assignation à résidence ». À défaut d'égalité des chances, on tend alors davantage vers une égalité d'accès géographique à la formation. Comment et à quelle échelle pourrait-on articuler une offre de formation adaptée aux besoins des territoires et aux aspirations des individus en termes d'orientation et de mobilité ?

Étonnement 4 - Éducation à la mobilité : un enseignement encore trop marginal

De multiples échanges et témoignages d'expériences semblent montrer que la question de la mobilité (son acceptation, sa mise en œuvre, son appropriation) dans les territoires dits « ruraux » et ceux de l'Éducation Prioritaire est à ce jour non résolue. Malgré l'importance de la question de la mobilité des individus dans les discours, sa réalité dans leur parcours de formation semble être un angle mort des finalités des politiques éducatives.

OBSERVÉ

TÉMOIGNAGES D'ÉTUDIANTS À NANCY-METZ

Un étudiant en BTS, rencontré sur le campus Artem, a témoigné des difficultés auxquelles il avait été confronté en matière de mobilité. Son choix de formation avait privilégié la proximité (moins de 10 km) pour des raisons pratiques (déplacement, essence, hébergement) et symboliques (peur de l'ailleurs, de l'inconnu, éloignement du réseau amical et familial), au détriment de son orientation initiale. Son entrée en formation post-bac lui a permis d'obtenir des informations sur les parcours possibles après son bac pro. Le fait que, durant des années, il ait pu assister un étudiant de licence professionnelle au cœur du campus lui a permis de confirmer son choix de poursuivre ses études.

Un autre étudiant de l'École des Mines de Nancy nous a fait part de l'importance du témoignage entre pairs. Dans le cadre des Cordées de la réussite, la rencontre avec des étudiants de première année lui a permis de surmonter la barrière de la mobilité et ainsi de participer au programme et intégrer l'École.

Ces exemples témoignent des contraintes matérielles induites par les notions de distance métrique, distance-temps et distance-coût, qui peuvent peser sur les choix d'orientation. Si l'existence d'un internat peut en partie lever ces obstacles, il n'en reste pas moins que l'un des freins majeurs pour les jeunes réside dans la capacité à se projeter dans des espaces plus lointains, ce qui renvoie aux représentations de la distance, ou distance cognitive.[14]

Plusieurs expériences témoignent de la difficulté à éduquer ou à se préparer à la mobilité lorsque les obstacles sont multifactoriels. Malgré des initiatives en QPV visant à amener les élèves à faire des choix d'orientation en lien avec leurs aspirations, à accompagner la mobilité vers d'autres quartiers dans cette démarche (déplacement en bus, immersion dans les autres établissements, etc.), la majorité des élèves font des choix de proximité, même sans rapport avec leurs projets d'orientation initiaux ; alors que certains de ceux qui se risquent à s'éloigner reviennent quelques semaines après la rentrée sur les places restées vacantes près de leur domicile ou pire, décrochent. Un constat assez proche est relevé dans les espaces ruraux : Guillemard souligne que le décalage entre orientation désirée et orientation effective, outre qu'il relève de la question des distances, est aussi le fait d'un sentiment d'illégitimité et d'autocensure. Il fait également l'hypothèse que la « culture de l'orientation » dans les familles rurales serait moins développée que dans les familles des espaces urbains.[15]

14. Voir Bailly Antoine S. (1985). Distances et espaces : vingt ans de géographie des représentations. Espace géographique, 14 (3), 197-205.
15. Guillemard, R. (2021, janvier). Espaces ruraux, inégalités scolaires et stéréotypes de lieux en France, le cas du Roannais (Loire)

Nous nous sommes demandé comment le cadre scolaire pouvait accompagner les élèves et les familles à se confronter à d'autres territoires et à la mobilité (prendre le train, le métro, fréquenter d'autres quartiers, se déplacer) afin d'acquérir des habitudes et des familiarités à la mobilité ? En d'autres termes, l'acquisition d'un « capital spatial » peut-il passer par une éducation à la mobilité ? Et si oui, comment ?

« Quel est le sens que l'on donne au renforcement des moyens dans un territoire donné ? Est-ce que c'est « dorer le ghetto » ou « doter les individus d'une sorte de capital » qui leur donne les moyens de partir s'ils le souhaitent ? »

Verbatim d'un géographe

Et si... il était proposé une « éducation » à la mobilité géographique et professionnelle en complément d'une éducation à l'orientation ?

1.2 Mise en œuvre des politiques éducatives entre local et national

Il s'agit ici de s'intéresser aux politiques éducatives qui sont impulsées aux échelles nationale et infranationale, notamment par le biais des réseaux et des partenariats.

Étonnement 5 - L'échelon national toujours très présent en dépit du renforcement du rôle des académies

Un étonnement qui a traversé le cycle concerne la question de l'échelon pertinent pour impulser les politiques éducatives. Lorsqu'on utilise le terme de territoire(s), de quelle échelle parle-t-on ? Il existe par exemple un écart abyssal entre une commune rurale et une région. Quels sont les bons niveaux de subsidiarité ? Si la question est particulièrement complexe et fait l'objet de tentatives d'ajustement, nous nous étonnons de cette tension permanente et irrésolue qui semble traverser de manière constante la question de la mise en œuvre des politiques éducatives en France.

Ainsi, les régions, a fortiori les nouvelles grandes régions, doivent faire face à un enjeu important de concurrence à l'échelle nationale et européenne. Le risque est alors qu'elles « favorisent » les territoires les plus dynamiques, « locomotives » - les métropoles - pour faire face à la concurrence internationale, au détriment des territoires en déclin ou en difficulté et aux plus petits maillages. La question alors n'est pas seulement rurale ou non rurale puisque certains territoires ruraux peuvent être très dynamiques, grâce au tourisme par exemple. L'enseignement (et notamment l'enseignement supérieur) est un facteur d'attractivité important qui oriente les choix politiques et la répartition des moyens qui en découle.

Par ailleurs, si certains intervenants ont pu déplorer, lors de nos rencontres, le manque d'autonomie et de capacité de décision des recteurs, d'autres échanges ont parfois donné le sentiment que si le national énonce et annonce les politiques éducatives, leur application en est remise à l'échelon académique, avec des mises en œuvre plus ou moins effectives et adaptées selon les territoires. On relève donc une forme de tension concernant la juste marge de manœuvre donnée aux académies pour que les politiques éducatives ne restent pas des vœux pieux.

Ce lien complexe qui peut apparaître entre échelles nationale et académique se retrouve également dans d'autres contextes entre l'échelon national et celui, bien plus local, des établissements. La crise sanitaire en est un exemple particulièrement représentatif.

OBSERVÉ

RETOUR D'EXPÉRIENCE AUTOUR DE LA CRISE DU COVID

À partir du 16 mars 2020, en fonction des contraintes (numériques notamment), chacun s'est organisé pour assurer au mieux la continuité du service d'éducation.

Les différents témoignages que nous avons recueillis auprès des établissements parisiens rencontrés montrent deux phases successives dans la période de confinement : d'abord un temps de sidération, puis l'engagement de la « *quasi-totalité du corps enseignant pour maintenir le lien pédagogique avec des difficultés au début pour s'organiser et avoir une réponse unique* » (témoignage d'une proviseure).

Tous les acteurs, et notamment les parents, notent des difficultés techniques et un manque d'harmonisation des multiples outils utilisés par les professeurs.

Pour leur part, les enseignants témoignent notamment d'un sentiment de dépossession de l'interaction humaine - qui est au cœur de leur expertise. Ce manque de relations est également noté par les élèves, en particulier à l'évocation des temps hors classe : « *Je n'aurais jamais cru que la cantine me manquerait.* » (un lycéen parisien).

Un certain nombre d'étonnements de la part des acteurs ont été relevés. Concernant la transmission des directives par les ministères, beaucoup de professionnels ont regretté avoir appris les instructions par voie médiatique, sans aucune possibilité d'anticipation. Territorialement, le local a pris le relais des directives nationales, souvent dans l'urgence, afin d'assurer une gestion de la crise de proximité. Or, les différences induites par ce fonctionnement sont parfois encore mal perçues et interprétées, ce qui mène à des incompréhensions. Ainsi, les syndicats enseignants soulignent que cette territorialisation de la gestion de la crise entraîne un manque de clarté et de cohérence dans les décisions prises, notamment des modalités très différentes d'application du protocole sanitaire.[16]

Par ailleurs, à la suite du premier confinement, peu d'évaluations ont été menées, si ce n'est celle qui porte sur les usages du numérique[17]. Si certaines académies ont tenté de dresser un bilan et si de nombreux établissements ont également effectué des retours d'expérience au niveau local, nous nous interrogeons sur le rôle de l'échelon national, sur leur portée et le suivi des préconisations.

16. SNES-FSU. (2021, février). Covid : les paroles et…les actes
17. Rapport de l'Inspection Générale de l'Education Nationale, Les usages pédagogiques du numérique en situation pandémique, rapport n° 2020-133, octobre 2020

Étonnement 6 - Des limites observées de la politique éducative au collège

En dépit d'une abondante littérature scientifique sur le décrochage scolaire et la question du bien-être à l'École (et notamment au collège), en dépit des multiples dispositifs mis en œuvre, depuis les années 1980, dans et hors du système scolaire, pour remédier aux sorties précoces, nous nous étonnons de l'acuité de ce problème, faisant du collège un point de fragilité des politiques éducatives en cours.[18]

À plusieurs reprises en effet, la période du collège nous a semblé être, pour certains élèves, un véritable moment de rupture dans leur parcours. Ainsi, nous pouvons souligner un ensemble d'éléments qui paraissent témoigner de la difficulté du collège à répondre aux besoins éducatifs d'un certain nombre d'élèves, dont les décrocheurs. On constate également parfois une forme de "perte" ou de diminution des compétences durant ces années précisément. De nombreux élèves semblent peiner à trouver du sens à leur scolarité et le collège a des difficultés à leur répondre de manière satisfaisante.[19]

OBSERVÉ

LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE AU COLLÈGE DANS LES PYRÉNÉES-ORIENTALES

Le département des Pyrénées-Orientales se singularise par un profil socio-économique caractérisé par une précarité importante. Il est le département de France hexagonale où le taux de chômage est le plus élevé (15,3% en 2016) et le troisième pour le taux de pauvreté (21,4%).

Ces données sont encore plus saillantes lorsqu'on s'intéresse aux jeunes de 15 à 24 ans : le taux de chômage y est très élevé, de l'ordre de 38,4%. Le taux de NEETs de 16 à 29 ans (personnes qui ne sont ni en Emploi, ni en Études, ni en formation) est quant à lui très supérieur à la moyenne nationale : 31% contre 20,4%[20].

Le département présente également des spécificités géographiques : de nombreux cantons sont ruraux, certains montagnards, ce qui explique la forte proportion d'élèves scolarisés en site isolé (19,72% contre 7% à l'échelle nationale).

M. Fulgence, IA-DASEN des Pyrénées-Orientales, souligne que les évaluations d'entrée en 6e sont déjà légèrement en-dessous de la moyenne académique et que les difficultés de parcours scolaire des élèves s'accentuent au collège. Il note un décrochage très important durant les années de collège et un faible taux de poursuite d'étude post-bac.

Cette situation résulte également de facteurs sociologiques importants.

Comment expliquer ces « accidents de parcours » que connaissent nombre de collégiens ? Si l'on peut tenter d'émettre quelques hypothèses en lien avec le territoire des Pyrénées-Orientales, telles qu'une entrée précoce dans la vie active (attrait de l'emploi saisonnier) ou des cas de reproduction sociale (faible diplomation des adultes, chômage et pauvreté), il n'en reste pas moins que le constat semble bien plus large que pour les seuls élèves ruraux. De plus, l'absence d'écart majeur dans les évaluations de fin de premier degré, confrontée au décrochage durant les années collège, montre bien que le problème réside en partie dans ce dernier.

18. Le nouvel article L114-1 du code de l'éducation créé par la loi n°2019-791 du 26 juillet 2019 instaure une obligation de formation des 16-18 ans et s'attache à la prévention du décrochage et à traiter les NEETs en amont. Toutefois cette dernière n'apporte donc pas de solution pour les collégiens puisqu'il s'agit de jeunes de moins de 16 ans.
19. Si nous avons conscience du manque d'étayage statistique de notre propos, nous avons cherché dans les publications de la DEPP (voire demandé) sans résultats. Il n'y a pas, à ce jour, de mesure de l'évolution du niveau entre l'entrée en 6e et la sortie en 3e. Les enquêtes PISA ou les statistiques concernant le décrochage ne répondent que partiellement à notre interrogation. L'absence de données concernant ce problème semble révélatrice du manque d'attention qui lui est donné.
20. Rapport final DRJSCS Occitanie, 2019, Etude sur les jeunes non insérés dans l'Aude et les Pyrénées-Orientales: https://occitanie.drjscs.gouv.fr/sites/occitanie.drjscs.gouv.fr/IMG/pdf/geste_drjscs_occitanie_rapport_final_decembre_2019.pdf

Face à un tel constat, nous nous étonnons…

- des difficultés persistantes dans les parcours des élèves et le manque de solutions efficientes. Actuellement, seul le dispositif « Devoirs Faits » tente de pallier ces problèmes,
- de l'absence apparente de prise en compte chiffrée des difficultés du collège avec études, évaluations et enquêtes à l'appui[21],
- de l'orientation inopérante durant et à l'issue du collège pour les élèves les plus en difficulté d'un point de vue social et/ou cognitif.

Quelles sont les alternatives possibles pour les élèves qui ne sont pas en mesure de tirer profit d'une 3e générale, ceux qui peinent à s'adapter aux contraintes du collège ? Si, pour certains, l'orientation en 3e prépa-métier est une réelle opportunité et une voie d'épanouissement, elle n'est pas une solution adaptée à tous les élèves.

Étonnement 7 - L'appropriation de l'autonomie par les EPLE en questionnement

Les EPLE n'ont pas exploité toutes les marges de liberté données par l'évolution législative et la dynamique de projet ne fonctionne pas toujours comme les promoteurs l'auraient souhaité. L'autonomie des EPLE est jugée, au final, très restreinte, du fait d'un « déferlement de textes » - l'IGEN constatait déjà, en 2001, que « *l'autonomie des établissements ne résiste guère aux tendances profondes du système à la centralisation et à l'uniformisation sauf à développer une très forte volonté tant des autorités politiques et académiques que des établissements eux-mêmes* »[22] - cela rejoint l'importance et le rôle des acteurs que nous avons observés. Il nous semble, vingt ans plus tard, que ce sujet n'a pas encore trouvé de réponse même si les réflexions du Grenelle de l'éducation envisagent l'actualisation de la charte de pratique de pilotage des personnels de direction pour rappeler les marges d'initiative laissées aux EPLE.

Cette difficulté à s'emparer de l'autonomie semble s'exercer à plusieurs niveaux : celui des chefs d'établissement comme celui des équipes éducatives. Nous nous interrogeons sur les raisons de ces difficultés à se saisir des marges de manœuvre pourtant existantes. Relèvent-elles d'une méconnaissance de la latitude possible ? Les cadres ne sont-ils pas suffisamment formés à cette culture de l'autonomie et encouragés à mener des expérimentations ? Leur en donne-t-on vraiment les moyens ? Cela relève-t-il d'une injonction à la normativité et d'une crainte de l'Institution, les personnels de direction ayant alors le sentiment, pour certains, de devoir avant tout plaire à la hiérarchie au risque de voir leur carrière entravée ?

Et si… on pouvait accepter le droit à l'erreur (des cadres et plus largement au sein de l'institution) pour faciliter l'engagement vers des voies moins conventionnelles et l'exercice de la pleine autonomie ? Dans le cadre de la création du Conseil d'Évaluation de l'École, il nous semble que la démarche d'évaluation des EPLE doit être suffisamment indépendante pour permettre aux personnels de direction d'exercer leur liberté d'action de manière moins contrainte.

21. Nous notons toutefois la constitution récente d'une mission d'inspection générale intitulée « Le parcours de l'élève au collège : liaison école-collège, formation, engagement, éducation formelle et informelle ».
22. Rapport de l'inspection générale. (2001). L'autonomie des EPLE en question dans la relation entre l'autorité académique et l'établissement scolaire.

De plus, pour Laëtitia Progin[23], l'enjeu de l'autonomie est liée à la culture professionnelle et nécessite avant tout la mise en place d'une confiance partagée entre la direction et les enseignants : « *L'autonomie est d'abord perçue comme une gestion participative dans les établissements, une invitation aux débats à la confrontation d'idées entre les enseignants et avec l'équipe de direction* ». Pour cela, il faudrait rompre avec les anciens schémas fortement installés dans les établissements : « *L'école est marquée par le tabou du pouvoir. Cette autonomie concernerait chacun des acteurs selon son expertise dans tel ou tel domaine et non selon le rapport au pouvoir de la direction plus ou moins apte à le partager. Cela nécessiterait non seulement de rompre avec ce principe de l'égalité entre pairs, mais également de considérer le pouvoir comme une ressource dont on peut parler, un attribut que l'on peut ainsi dédiaboliser, et peut-être partager.* »

« La vraie autonomie c'est celle qui consiste à avoir un collectif pédagogique ultra uni et qui travaille en symbiose, en fonction de ses élèves et de son environnement. »

Verbatim d'un haut fonctionnaire de l'Éducation Nationale

Cette autonomie des établissements, enfin, gagnerait à être davantage ancrée dans l'écosystème local. Ainsi, nous nous interrogeons sur la façon de renforcer la concertation en termes de politique éducative à l'échelle du territoire vécu : comment penser ce dernier de manière systémique, comment les équipes des établissements scolaires construisent-elles et font-elles vivre des partenariats avec les autres acteurs du territoire ? Une réelle coopération au niveau local des acteurs internes et externes à l'établissement permettrait la co-construction de politiques éducatives en cohérence avec les spécificités locales.

À ce titre, l'expérimentation des cités éducatives depuis fin 2019 nous semble être un exemple intéressant de co-construction d'un programme d'actions adapté aux besoins du territoire dans le cadre d'objectifs nationaux déclinés localement.[24]

L'idée de renforcement de coordination pédagogique a fait l'objet d'une réflexion lors du Grenelle de l'éducation.

Et si... on mettait la constitution et l'animation des partenariats, qu'ils soient institutionnels, culturels, associatifs, au cœur de la politique des établissements afin de consolider leur enracinement au sein de l'écosystème local. Face au constat de la difficulté à faire vivre ces partenariats, il nous semble qu'une réflexion s'impose sur la charge de travail qu'implique cette mission. Bien qu'elle soit actuellement dévolue aux personnels de direction (sous couvert du conseil d'administration), ne pourrait-on pas envisager de généraliser une mission d'animation visant, à l'instar des chefs de projet des cités éducatives, à permettre à l'EPLE de prendre sa place dans un territoire, évitant ainsi l'empilement des dispositifs et veiller à leur cohérence au niveau local ?

Étonnement 8 - Les CMQ, des relations avec les entreprises à consolider davantage

« Il y a toute une tradition de l'éducation qui s'est pensée en dehors des territoires, voire contre les territoires. Dans le projet éducatif, au départ, il y a l'idée d'un retrait du monde : l'école s'est longtemps pensée comme un sanctuaire plutôt que comme une école ouverte. »

Verbatim d'un haut fonctionnaire en académie

23. Progin, L. (2017). Une autonomie ambivalente. L'autonomie de l'établissement, avec ou contre les enseignants ? ENS Éditions. http://books.openedition.org/enseditions/8152

24. Ces trois objectifs sont : conforter le rôle de l'école, assurer la continuité éducative, ouvrir le champ des possibles avec des moyens financiers dédiés assez importants - qui ne sont pourtant pas issus de l'Éducation Nationale.

Les CMQ répondent, dans leurs finalités, à l'idéal d'une conception mêlant territoires, différents secteurs de formation et entreprises. Ils existent pour faciliter une meilleure adéquation entre l'emploi et la formation et plus précisément dans l'adaptation d'une réponse des systèmes de formation aux compétences attendues par le monde professionnel. Le label acquis ne l'est que sur du déclaratif, à aucun moment les acteurs ne se prêtent à un audit in situ qui leur permettrait de démontrer la valeur de leur engagement.

En 2017, l'inspection générale a eu à produire un premier bilan concernant les soixante-dix-sept CMQ qui avaient été labellisés. Il en ressortait de nombreux points à améliorer, que ce soit au niveau de la candidature -dont il était demandé qu'elle fasse l'objet d'une analyse plus poussée- ou du fonctionnement même, dont des faiblesses importantes étaient mises en avant : le flou d'une organisation peu efficace, l'ancrage territorial peu lisible, la place insuffisante de l'enseignement supérieur.

OBSERVÉ

L'EXEMPLE DU CAMPUS ÉNERGIE ET MAINTENANCE - GRAND EST

« Parmi les dix campus situés dans l'académie du Grand Est, le CMQ Energie et Maintenance a vu le jour sous l'impulsion de la Région, qui est venue solliciter les acteurs de l'Éducation nationale. Il s'agissait de créer un réseau entre tous les acteurs de formation et de la vie économique pour permettre de soutenir les entreprises locales, d'augmenter le niveau de qualification et ainsi de répondre aux besoins des entreprises qui connaissaient des problèmes de recrutement dans des filières peu attractives pour les jeunes. Ce campus a permis d'avoir une offre de formations plus complète pour le territoire et de réfléchir au parcours des individus sur le territoire en créant une réelle dynamique et une vraie synergie. »

Lors de notre session d'octobre dans la région du Grand-Est, ce campus nous a été présenté. Nous avons pu nous étonner de l'absence du monde économique lors de cette visite, alors que, plusieurs fois, l'importance des entreprises y a été soulignée. Seul le point de vue d'un établissement scolaire, valorisant ainsi ses formations, par ailleurs en mal de recrutement, nous a été donné. Un élu local a par ailleurs montré qu'il s'agissait là d'une démarche à forte ambition, dont l'ancrage avec la réalité reste à ce jour limité. Un bénéficiaire, enfin, nous a parlé de son parcours, dont la valorisation ne laisse que peu de place au CMQ.

Nous pouvons ainsi nous interroger sur le rôle de la labellisation dans l'élaboration des CMQ. Les partenariats locaux existent, mais quelle plus-value leur apporte ce label qui n'est souvent connu que des acteurs en présence et dont la durée d'obtention peut mettre à mal les actions engagées ? De plus, quelle est la valeur intrinsèque des CMQ alors que le déclaratif n'est jamais confronté à la réalité, a contrario du lycée des métiers qui fait l'objet d'un audit très formel ? Enfin, le label ne constituant pas une source de financement (le directeur opérationnel était à l'origine financé mais ne l'est plus systématiquement), quelle motivation éducative peut sous-tendre cette démarche lourde et contraignante ?

L'une des ambitions centrales des politiques éducatives est d'être en prise avec le monde professionnel et d'apporter de fait plus de considération aux besoins des entreprises locales : ces dernières deviennent des partenaires privilégiés dans la construction et l'orientation des projets du système éducatif territorial. Ainsi, le CMQ a pour objectif d'être un outil au service du monde de l'entreprise. Le débat ainsi formulé, l'École se voit-elle assigner la mission de former pour employer ? Et si oui, comment proposer des formations qui soient plus en prise avec les grands bouleversements du système productif, plutôt qu'avec l'économie locale ? En laissant de côté la part plus universaliste de ses missions, en particulier la formation du citoyen, ne risque-t-on pas de réduire considérablement le rôle de l'École dans la société ?

Grâce aux relations horizontales déployées par les CMQ, la « forteresse Éducation nationale »[25] s'inscrit dans son territoire. S'appuyant sur l'environnement immédiat de la structure porteuse (établissement d'enseignement secondaire ou supérieur ou encore association), les CMQ peuvent dans certains cas étendre leur périmètre d'action sur un territoire pouvant

25. Expression que nous empruntons à Alain Boissinot.

s'étendre au département. Le CMQ n'y perd-il pas sa logique initiale en se diluant dans un vaste espace aux objectifs difficilement conciliables ? À l'inverse, l'échelle départementale est-elle le gage d'une ouverture sur d'autres possibles ou, au contraire, une nouvelle forme d'assignation à résidence reposant sur des orientations par défaut ? Il faudrait avoir la capacité de mesurer la portée d'un CMQ en fonction de son emprise territoriale, travail qui ne semble pas encore avoir été engagé.

1.3 Politiques éducatives et enjeux de valorisation territoriale

Depuis les lois de décentralisation, les politiques éducatives et plus largement les politiques publiques fonctionnent par contractualisation. Cette démarche partenariale suppose que des acteurs divers se fédèrent autour d'un diagnostic et d'un projet de territoire commun, dont la gouvernance est assurée par le principe de subsidiarité. Nous nous sommes donc interrogés sur les enjeux que couvrent ces politiques de labellisation pour les territoires.

Étonnement 9 - La labellisation : généralisation d'une politique performative

Au cours des cinq dernières années, une multitude de labels sont apparus dans le monde de l'éducation et de la formation : campus des métiers et des qualifications, campus d'excellence, internat d'excellence, campus des métiers, Idex, cités éducatives, etc. Cette multiplicité d'appellations traduit un changement de paradigme dans l'élaboration des politiques éducatives. Désormais, c'est dans une démarche contractuelle, par le biais de projets mis en place au sein d'un territoire par un réseau d'acteurs, que se construisent les politiques d'éducation.

« Le foisonnement (de dispositifs) n'est pas un handicap. L'innovation ne se décrète pas. La complexité est essentielle, elle est nécessaire car la recherche et l'innovation sont foisonnantes et qu'elles prennent chacune des chemins différents ! »

Verbatim d'un haut fonctionnaire en académie

Pour certains, la contractualisation des politiques publiques est le signe d'un désengagement de l'État, alors que pour d'autres, elle est au contraire la manifestation de son investissement plus prononcé dans la transformation des conduites individuelles. Selon Bergeron, Castel et Dubuisson-Quellier (2014), « *ce qui caractérise le gouvernement par les labels, c'est essentiellement son mode opératoire : celui-ci mise et joue sur la volonté que manifestent les acteurs pour se positionner et se distinguer les uns des autres dans un champ concurrentiel donné (qu'il s'agisse du marché ou de mondes réputationnels), afin de les orienter, de manière souple, vers des options que les acteurs de l'action publique - l'État au premier chef - considèrent comme collectivement bénéfiques* ».[26]

L'un des critères d'attribution réside dans la mise en réseau des acteurs territoriaux : qu'ils relèvent de l'Éducation nationale, des collectivités territoriales et locales (Conseil régional, Conseil départemental, Communauté de communes, Mairie, etc.) ou du monde économique (entreprises, chambres consulaires, etc.). Il leur appartient de se mobiliser en vue de répondre à des appels à projet et d'obtenir label et financement.

L'obtention d'un label offre également l'opportunité d'une visibilité nationale, voire internationale, à des projets portés dans les territoires, parfois très restreints. Or, ces labels sont le plus souvent attribués sur des bases déclaratives. Pour une bonne part, leur effet semble relever du performatif, dans la mesure où la communication autour du label apporte des retombées au moins aussi importantes, si ce n'est plus, que les actions réellement engagées. Véritables leviers de communication, les labellisations contribuent à développer un imaginaire territorial vivace, reposant sur une idéalisation du « local » et de la proximité qui détiendraient seuls les clés de la résolution des obstacles rencontrés.

26. Bergeron, H., Castel, P. & Dubuisson-Quellier, S. (2014). Gouverner par les labels : une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable. Gouvernement et action publique, 3(3), 7-31.

Nous nous étonnons de la généralisation de la labellisation dans les politiques éducatives : doit-on/peut-on tout labelliser ? Que deviennent les établissements et/ou les territoires non éligibles ? La multiplication des labels rend d'ailleurs peu lisible l'action publique, d'autant plus qu'ils peuvent être interrompus après quelques années d'existence soit par sortie du dispositif, soit par changement/réforme du label lui-même.

Au-delà, reposant résolument sur une mise en concurrence, sinon en compétition, des établissements, des territoires, des acteurs, comment cette nouvelle modalité d'allocation des moyens peut-elle satisfaire à l'une des finalités des politiques éducatives à savoir la promotion de l'égalité territoriale ?

Étonnement 10 - Les effets indirects du « New Public Management »

Le modèle du « New Public Management »[27] influence, depuis une dizaine d'années, le financement des initiatives locales en matière de politique éducative. Le concept est en soi simple et vertueux. Il permet de conjuguer simultanément une conception des principes et objectifs à l'échelon le plus souvent national (parfois régional) et une mise en œuvre sur le terrain par des acteurs volontaires, dotés pour l'occasion des ressources financières adaptées. Il vise le juste équilibre entre l'initiative individuelle des établissements et le maintien d'une politique globale cohérente. En effet, ce mécanisme d'appels à projets garantit à la fois le respect d'un cadre commun et la faisabilité des opérations retenues. Les projets sélectionnés se voient donc « labellisés » et dotés de subventions le plus souvent pluriannuelles, couvrant partiellement ou totalement les coûts de déploiement de l'initiative locale. Les Programmes d'Investissement d'Avenir lancés en 2010 sont un exemple topique de cette politique de labellisation. À travers une dizaine de missions différentes et des appels à projets réguliers (4e en cours), les PIA bénéficient à de nombreux établissements, principalement dans l'enseignement supérieur et la recherche.

Ces mécanismes produisent néanmoins des effets contestables qui vont au-delà des lacunes en matière d'évaluation, soulignées par le rapport sur les PIA de Patricia Barbizet en 2019.[28] D'abord, les critiques concernent l'autocensure des candidats : en effet, la lourdeur de la procédure requiert l'existence préalable de compétences humaines disponibles au sein de l'établissement. Il peut en découler un fonctionnement élitiste qui permet aux meilleurs d'obtenir encore plus, au détriment des vrais besoins (avec parfois inversement une prise de conscience et un rééquilibrage territorial qui peut aboutir à labelliser des projets sans réelle vérification du potentiel requis pour sa mise en œuvre).

Ensuite, si la plupart des appels imposent une construction partenariale, le choix des partenaires n'est pas toujours optimal (voire relève d'un simple affichage) et des montages plus rationnels auraient pu être identifiés. Par exemple, dans le cas des campus connectés, le financement de sites dédiés pour de toutes petites cohortes peut surprendre alors que certains bâtiments publics, comme certains lycées, disposent parfois d'espaces à optimiser.

Enfin, même si la dotation est en général pluriannuelle, le dispositif peut favoriser un effet d'aubaine pour les territoires, permettant de financer des investissements périphériques au projet (immobiliers notamment) et surtout, le caractère de fonds d'amorçage est rarement vérifié puisque l'équilibre financier, voire la pérennisation de l'activité déployée, n'est pas assuré, sauf à peser à terme sur la dotation générale de fonctionnement ou sur la masse salariale « État » et donc à impacter l'ensemble du service rendu par l'établissement (à l'exception notable des Idex pour lesquelles les lauréats obtiennent un financement en partie récurrent). Dans le cas des cités éducatives avec l'obtention d'un label « d'excellence », il est demandé un plan de financement et une revue de projet, chaque année, avec des critères d'évaluation pour mesurer les effets des actions menées et du projet global.

27. Au sens large, la nouvelle gestion publique ou New Public Management introduit dans l'administration des principes de gestion des entreprises privées dans le but d'en améliorer la réactivité et les performances. À cette fin, elle favorise notamment la mise en œuvre du principe de subsidiarité dans une logique de déconcentration ; l'État se consacrant au pilotage stratégique et à l'évaluation ex post de l'action publique. Dans l'enseignement supérieur et la recherche, cette politique se traduit par des procédures d'accréditation ou de labellisation. Les établissements intéressés répondent en autonomie à des sollicitations encadrées (le plus souvent de type appels à projets). En cas de succès, ils obtiennent les moyens pour mettre en œuvre durant plusieurs années leur dispositif. Corollairement, des agences d'évaluation (HCERES, ANR) garantissent la qualité et la transparence du processus concurrentiel.

28. https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/12/communique_de_presse_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_-_remise_du_rapport_devaluation_du_programme_dinvestissements_davenir_-_19.12.2019.pdf

Étonnement 11 - Des clivages résistants aux actions de mutualisation

L'enseignement supérieur français est jugé à juste titre comme difficilement lisible en raison de la diversité des offres de formation et du statut des établissements qui les portent (universités, lycées, grandes écoles, et nombreuses institutions publiques ou privées). Il apparaît non seulement cloisonné disciplinairement mais aussi corporatiste avec des clivages de traditions et de fonctionnements selon la nature des établissements. Face à ce constat, des politiques incitatives nationales ou locales se développent (l'apport des collectivités résidant souvent dans l'investissement patrimonial visant une unité de site).

Il est à ce titre intéressant d'analyser l'Alliance ARTEM, initiative précurseur dans ce domaine. Malgré les lourds investissements réalisés, tant financièrement qu'en matière d'ingénierie pédagogique, le partenariat semble fragile, car la collaboration effective reste difficile. Notamment parce que les acteurs ont changé et parce que les cultures d'établissement restent prépondérantes (ateliers peu fréquentés par les élèves ingénieurs, bureaux d'études distincts…).

OBSERVÉ

ARTEM À NANCY

Créée il y a une quinzaine d'années, l'alliance ARTEM (pour Art - TEchnique - management) réunit l'école des Mines de Nancy, l'ICN Business School et l'ENSAD (École nationale supérieure d'art et de design). Depuis 2017, les trois écoles ont rejoint un campus de 10 hectares, spécialement aménagé dans le centre-ville de Nancy. Ce projet architectural innovant, fruit d'un partenariat entre l'État, la Région Lorraine, la métropole du Grand Nancy, le Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, aura coûté près de 250 millions d'euros.

Le rapprochement est aussi pédagogique. Le projet promeut en effet un décloisonnement des disciplines et de la culture de l'entre-soi, grâce notamment à l'existence d'ateliers communs.

L'Université de Lorraine et le CNRS y ont aussi relocalisé, en 2019, une unité de recherche en science et ingénierie des matériaux et des procédés, l'Institut Jean Lamour, dans un bâtiment adjacent de près de 30 000 m².

On s'étonne également que si le site héberge l'IAE « School of management », cette composante de l'Université de Lorraine (comme l'école des Mines) soit demeurée hors de l'alliance ARTEM. Il s'avère compliqué de faire travailler ensemble les équipes pédagogiques et les élèves. Le campus relève plus de la juxtaposition, sur un même site, d'écoles réunies autour de quelques initiatives « prétextes », sans réelle identité commune. Le corporatisme, issu de cultures, de gouvernances, d'associations (BDE) et de tutelles différentes (Les Mines sont une composante de l'Université de Lorraine, ICN une association de droit privé et l'ENSAD dépend du ministère de la culture) semble l'emporter.

Plus largement, le constat réalisé interroge sur l'aptitude de l'Enseignement supérieur et de la recherche à mener à bien de vraies politiques de site favorisant un enrichissement réciproque des différentes communautés concernées, mais aussi sur la capacité à intégrer largement différentes entités au sein de ces dynamiques pour dépasser la dimension marketing centrée sur quelques partenaires emblématiques.

La « territorialisation », dont ARTEM est un exemple, n'amène-t-elle pas le système éducatif à développer des stratégies de type marketing ? Ne crée-t-on pas, en effet, des vitrines dont l'impact pédagogique reste à évaluer et qui mettent beaucoup de temps à se développer ? Autrement dit, ces lieux et ces labels ne sont-ils pas détournés de leur but premier au profit d'un marketing territorial et au détriment des liens et des collaborations qu'ils sont censés permettre ? La forme prendrait-elle le pas sur le fond ?

Étonnement 12 - Les politiques éducatives : des outils d'aménagement et de valorisation du territoire

Très fortement portés par des politiques locales, les Campus d'Excellence sont l'exemple même des politiques éducatives qui labellisent, sous un terme identique, des réalités très différentes. Par le biais de ces politiques éducatives territorialisées, de ces labels éducatifs, le territoire semble « prendre de la valeur », s'enrichir. Une course à l'obtention des labels éducatifs a lieu tant pour valoriser les formations que le territoire. Les campus connectés sont un autre exemple de ces labels animés par des communautés territoriales. En souhaitant la réussite de certains étudiants, ils constituent une opportunité que saisissent les acteurs locaux dans une optique d'aménagement du territoire.

Il apparaît clairement, dans les dossiers d'accréditation que nous avons consultés, que la création d'un campus connecté est un véritable outil d'aménagement et de revitalisation du territoire (ce sont d'ailleurs des enjeux du programme Petites Villes de Demain). L'octroi de financement dans le cadre des campus connectés permet ainsi à certaines communautés de communes un réaménagement des mobilités, la dynamisation de la vie locale, voire la restauration d'un patrimoine architectural.

OBSERVÉ

CAMPUS CONNECTÉ SUD GIRONDE

89 campus connectés, expérimentés en 2019, ont à ce jour été labellisés par le ministère. Celui porté par la Communauté de communes Sud-Gironde, qui regroupe 136 communes et comptait 826 bacheliers en 2020, a plusieurs objectifs : désenclaver les territoires les plus isolés, favoriser l'accès au supérieur, permettre la formation initiale et continue et lutter contre l'empêchement.

Le campus est marqué par un enjeu d'aménagement territorial fort avec, autour des projets dits de mobilité douce, le projet de faire vivre la commune de Saint-Macaire. Le campus est vécu par les politiques rencontrés comme un véritable outil d'aménagement territorial, bien au-delà de l'accès au supérieur.

Ce campus connecté prévoit de sélectionner 15 étudiants dans un premier temps, pour ensuite en recruter entre 30 et 45. Il souhaite s'inscrire dans un réseau avec les Centre d'Information et d'Orientation et les huit lycées du territoire.

Les acteurs locaux se sont impliqués dans le dossier, certains lycées se sont portés volontaires pour l'accueil du campus connecté, mais le choix a été fait de réaménager, sur le long terme, le château de la commune.

En conclusion, par le biais de ces politiques de labellisation, le ministère incite les acteurs à se réunir et à co-construire pour répondre de manière la plus adaptée qui soit aux enjeux locaux. C'est sans nul doute une phase de la décentralisation dans laquelle le ministère, grâce aux projets éducatifs territoriaux, impulse une dynamique, tout en laissant aux acteurs décentralisés le champ des possibles.

Et si… ces financements étaient optimisés en permettant de développer et d'utiliser des structures existantes, en premier lieu certains lycées par exemple ? En effet, le réseau des partenaires éducatifs pourrait être mieux exploité pour le développement des missions d'accompagnement attribuées aux campus connectés. Les établissements scolaires et universitaires qui irriguent le territoire n'auraient-ils pas pu inclure ce service aux usagers en évitant un investissement immobilier ?

Les politiques éducatives induisent de nouveaux enjeux de gouvernance du système éducatif. Les modalités d'action de l'administration centralisée semblent basculer actuellement vers l'incitation plutôt que l'injonction. L'autonomie se renforce, même si elle est parfois encore mal investie. Le rôle des acteurs devient de fait une question centrale, à toutes les échelles territoriales.

2.

Gouvernance et pilotage

Les politiques éducatives élaborées au niveau central doivent se traduire sur le terrain. Pour ce faire, se posent de fait les enjeux de la gouvernance et du pilotage à l'échelle locale, premières étapes de la mise en œuvre du service public d'éducation dans l'ensemble du territoire national. De plus en plus, deux conceptions se voient entrelacées…

- **une logique du haut vers le bas (top/down) visant à appliquer les directives nationales pour leur donner corps en tous lieux du territoire national,**
- **une logique issue du new public management ayant pour but d'octroyer davantage de compétences à l'échelon local, via une participation active à la mise en place des politiques éducatives nationales. Une logique qui peut parfois apparaître comme une mise en concurrence des territoires.**

Ainsi, dans un écosystème éducatif remodelé au cours des dernières années, comment mobiliser et susciter une gouvernance et un pilotage efficaces, pour que l'Institution ne se vive pas comme une forteresse ?

En ce sens, nous nous étonnons des enjeux territoriaux de la gouvernance et de sa capacité à prendre en compte des spécificités locales dans le cadre d'un pilotage performant. La place centrale de l'acteur de terrain qui, capable de s'emparer des dispositifs, génère de la dynamique et de la coopération, attire alors particulièrement notre attention. Tous les territoires sont pourvus de ressources. Cependant, sous l'apparent déséquilibre des découpages territoriaux, plus ou moins dotés, on décèle de facto un enjeu de mobilisation des acteurs qui peine à s'harmoniser. Certains d'entre eux sont fragilisés en raison de ressources rares mises à disposition ou difficilement accessibles (éloignement, attractivité). Ainsi, des dynamiques collectives indispensables naissent parfois de façon laborieuse, reposent sur un nombre restreint d'acteurs et/ou prennent corps autour d'un (ou plusieurs) acteur(s) qui rayonne(nt), pouvant laisser un vide au moment de quitter la (ou les) fonction(s) en question. Enfin, nous nous interrogeons sur les valeurs de l'Institution portées au sein des territoires, ainsi que sur le sens qui leur est donné par les acteurs de terrain en tant que véritables artisans garants de la mise en œuvre des politiques éducatives comme reflet d'un cap national. Dans cette perspective, la synergie qui se profile, qui se construit, qui s'ébauche au sein des territoires, questionne en permanence notre capacité collective d'adaptation.

2.1 Les enjeux territoriaux de la gouvernance

La notion de gouvernance, et plus précisément de « bonne gouvernance », semble être au cœur de la question sur l'efficacité des politiques publiques éducatives. Pour autant, le concept de gouvernance est rarement défini ou explicité par les acteurs qui en usent. S'agit-il d'un effet de mode, d'un mot-valise ou d'une réelle prise en compte d'un nouveau mode d'organisation qui fait système ?

Étonnement 13 - La gouvernance : une notion polysémique et en perpétuelle évolution

Les différents acteurs des politiques éducatives, au niveau national ou dans leurs déclinaisons à l'échelon local, convoquent fréquemment la notion de gouvernance. La question de l'efficacité des politiques éducatives trouverait sa solution dans une appréciation pertinente du mode de gouvernance, de son adaptation aux réalités du terrain et des acteurs. D'autant plus que pendant longtemps, et en particulier dans les années 1960-1970, la centralisation est apparue comme la seule solution à la question de la massification liée à la démocratisation de l'enseignement.

La gouvernance, conciliation des intérêts contraires

La notion de gouvernance appartient à l'origine au monde de l'entreprise. Dans un système d'intérêts parfois contradictoires, il a fallu penser l'organisation d'un système décisionnel apte à résoudre, dépasser, voire transcender les conflits potentiels qui pouvaient apparaître entre les multiples acteurs internes de l'entreprise (par exemple entre la direction de la production et la direction financière) mais aussi plus certainement entre les différents organes décisionnels - la direction générale, les conseils d'administration, les actionnaires. Il s'agissait alors de mettre en place des instances de régulation extérieures aux protagonistes à l'instar des comités de surveillance.

La gouvernance, dans une perspective de mise en place de pilotage de politiques publiques, s'est imposée quant à elle dans les années 1990. Elle a été plus précisément définie en 1995 par Willy

Brandt lors d'un sommet du G20 : « *La gouvernance est la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels…* »[29]

Dans cette acception de pilotage des politiques publiques d'éducation, la gouvernance est entendue comme une instance régulatrice et un système décisionnel opérant dans un contexte marqué par une forte interaction des différents acteurs ainsi que par l'implication voire « l'intrication » forte des intérêts locaux et des organisations tierces (instances locales décentralisées, lobbies, corps intermédiaires). Elle traduit la difficulté croissante de l'exécutif centralisateur à mettre en œuvre et piloter seul, dans des sociétés modernes de plus en plus complexes et traversées par la nécessité d'une plus grande autonomie des échelons locaux.

Gouvernance et politiques éducatives

Les politiques éducatives ne sont pas étrangères à cet engouement pour la notion de gouvernance qui tend à affirmer une certaine rupture avec un mode bureaucratique centralisateur pour privilégier désormais une logique de co-construction au profit d'une efficacité recherchée. Guy Pelletier explicite la gouvernance comme la globalité des modalités de régulations que l'État met en œuvre pour contrôler l'ensemble des délégations qu'il accorde aux différents acteurs publics, intervenant chacun dans leur périmètre ou leur territoire.[30]

L'idée de gouvernances multiples dans le champ des politiques éducatives laisse donc penser qu'il s'agit de passer d'un mode de pilotage très descendant, uniquement centralisé, à un pilotage concerté basé sur des objectifs partagés et qui laisserait un certain degré d'initiative et d'autonomie des échelons locaux au sein des territoires. C'est accepter l'idée que le pilotage unique par un État omniscient est révolu. C'est aussi, en revanche, prendre le risque de rompre avec l'affirmation d'une équité territoriale.

Définition de la gouvernance éducative

« *La gouvernance est un élément essentiel pour créer les conditions propices à un apprentissage de qualité et lutter contre les inégalités en matière d'éducation. Au niveau du système, la gouvernance de l'éducation détermine les politiques et les priorités qui doivent être mises en place, la façon dont elles sont mises en œuvre, l'efficacité de leur suivi, la quantité de ressources allouées à l'éducation et la façon dont elles sont distribuées, gérées et comptabilisées, ainsi que la répartition des pouvoirs et des fonctions entre les différents niveaux et acteurs et dans quelle mesure ceux-ci sont responsables de leurs résultats. Au niveau des institutions, la gouvernance garantit un leadership efficace et une main-d'œuvre qualifiée et motivée. Elle concerne également l'organisation générale du processus d'apprentissage et, en particulier, la qualité et la pertinence des programmes et matériels pédagogiques. Trouver un équilibre entre un cadre normatif, par exemple en ce qui concerne la garantie du droit à l'éducation pour tous et une culture de prise de décisions inclusive/consensuelle est une question importante dans la gouvernance de l'éducation. Cela peut aussi impliquer de trouver des compromis entre les exigences de l'éducation de la majorité et la protection des besoins des minorités. Un autre défi est de savoir comment assurer la cohésion au sein d'un système de gouvernance à multiples niveaux et acteurs interdépendants.* »[31]

De la gouvernance unique à la gouvernance partagée

L'organisation du système éducatif français a surtout été fondée sur une structure qui s'est voulue, pendant très longtemps, fortement centralisée pour devenir sous la Ve République l'administration la plus importante à imposer des modes de gestion descendants et standardisés.

Cette conception centralisatrice, qui a longtemps été la norme, s'est fortement méfiée de toute tentation laissant imaginer un possible partage de responsabilités avec les acteurs locaux.

29. ONU (1995) Rapport Commission on Global Governance in Wikipédia. https://en.wikipedia.org/wiki/Commission_on_Global_Governance.
30. Pelletier, G. (2009) La gouvernance en éducation Régulation et encadrement intermédiaires, collection Perspectives en éducation et formation. De Boeck Supérieur.
31. NESET - réseau d'experts de l'éducation créé à l'initiative de la Direction générale pour l'éducation et la culture de la Commission européenne https://nesetweb.eu/fr/a-propos-de-nous/themes-politiques/financement-et-gouvernance-de-leducation-et-de-la-formation/

Pourtant, cette organisation centralisée n'a pas toujours été aussi monolithique. Jusqu'à la fin du XIXe siècle, au moins pour ce qui concerne l'école élémentaire, l'enseignement a d'abord été une question très locale, portée par les communes - « la Communale ». Mais ensuite le mouvement de concentration de la gouvernance au niveau central s'est renforcé jusqu'aux années 1980. Les premières lois de décentralisation marquent alors la fin de l'illusion de l'unicité du territoire éducatif. Illusion d'autant plus confortée que le ministère de l'Éducation nationale a longtemps été dépourvu d'outils statistiques permettant d'apprécier les différences entre territoires.

Étonnement 14 - La gouvernance : une tension entre échelons national et local

Le système actuel d'organisation des politiques éducatives fait état de gouvernances très différentes d'un territoire à un autre, en fonction de l'implication des acteurs (notamment des collectivités locales), en même temps qu'un pilotage fort conduit par une administration centrale. Ne devrait-on pas, pour s'assurer de l'efficience du système et de sa cohérence globale, réinventer un modèle structurant qui redéfinirait le rôle de l'État central dans la nouvelle gouvernance ? Un modèle qui, tout en assurant l'autonomie des acteurs à l'échelon local, positionnerait l'État comme un animateur et un coordinateur, garant d'une homogénéité de la déclinaison des politiques publiques éducatives dans tout le territoire national. Un État qui fixerait le cap et les objectifs et laisserait de plus en plus les acteurs locaux (recteurs, collectivités, entreprises) se concerter pour trouver les dispositifs les plus efficaces. Cette tension et l'articulation nécessaire entre autonomie et cadrage national posent la question de la professionnalisation et du suivi des acteurs, singulièrement des pilotes, souvent issus de l'encadrement intermédiaire. Dans cette perspective, lors de notre rencontre avec les services des ressources humaines, nous avons pu observer que cette démarche était d'ores et déjà engagée avec la création des nouvelles directions pour les emplois des cadres. Cette nouvelle direction aura pour ambition de définir et de mettre en œuvre de la politique de gestion des ressources humaines des personnels d'encadrement intermédiaire et supérieur des ministères. Il s'agira donc d'articuler les niveaux national et académique. Cette orientation constitue l'engagement au service des personnels et des élèves du Grenelle de l'Éducation. Cette initiative fait écho à l'organisation du système éducatif espagnol, dans la mesure où chaque communauté autonome décline sa politique au regard des besoins du territoire.

« L'Éducation nationale découvre chaque année un peu plus qu'elle ne peut fonctionner avec efficacité et efficience qu'à travers des partenariats pertinents ».

Verbatim d'un ancien haut fonctionnaire en académie

De nouveaux modèles de gouvernance issus de la décentralisation et de la déconcentration.

Cette nécessité de repenser les gouvernances s'affirme dès le début des années 1980 avec ce double mouvement…

- Décentralisation des responsabilités vers les instances locales, du fait des lois décentralisatrices initiées dès 1982, qui transforment profondément le paysage éducatif. L'ambition première était alors de répondre au plus près aux besoins de chaque territoire. Cependant, l'État restait le garant du fonctionnement du service public et celui de la cohérence de l'enseignement.
- Déconcentration avec un pouvoir accru donné à l'Académie. C'est d'ailleurs en 1983[32] qu'est affirmée aussi la possibilité pour les chefs d'établissement et conseils d'administration des EPLE de mettre en œuvre une certaine autonomie pédagogique et éducative, dans le respect des objectifs définis par l'État.

Depuis, ce double mouvement n'a cessé d'être renforcé.

Ainsi, en 2013, la loi d'orientation et de programmation pour l'École de la République (loi dite Peillon), dans son chapitre 2 sur « l'Administration de l'Éducation », consacre et formalise l'existence d'une gouvernance partagée de l'éducation avec les collectivités locales.

32. IGEN-IGAENR, (Rapport annuel 2019), L'autonomie des établissements scolaires. Pratiques, freins et atouts pour une meilleure prise en compte des besoins des élèves. https://www.education.gouv.fr/rapport-annuel-des-inspections-generales-igen-igaenr-2019-l-autonomie-des-etablissements-scolaires-12587

Plus récemment encore, la réforme de l'organisation territoriale des services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale entend « *adapter l'action des deux ministères aux nouveaux périmètres régionaux, tout en améliorant, dans une logique de subsidiarité, le pilotage des politiques au plus près du terrain* ». [33]

OBSERVÉ

UN AUTRE MODÈLE D'ORGANISATION, LE SYSTÈME ÉDUCATIF ESPAGNOL DÉCENTRALISÉ

Le modèle espagnol de gouvernance éducative se caractérise par une organisation très décentralisée. En effet, sur les questions d'éducation, le transfert des compétences vers les territoires a été particulièrement poussé. Les compétences en matière d'éducation sont ainsi partagées entre l'Administration générale de l'État (ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle) et les autorités des communautés autonomes (départements de l'Éducation). L'administration centrale de l'éducation exécute les directives générales du gouvernement en matière de politique éducative et réglemente les aspects fondamentaux du système éducatif, tandis que les autorités régionales de l'éducation élaborent les règlements de l'État et gèrent le système éducatif dans leur propre territoire. L'essentiel du pilotage opérationnel de la gouvernance est du ressort des 17 communautés autonomes. Chacune d'entre elles dispose donc, en matière éducative, de compétences législatives, administratives et exécutives. L'État central garde la capacité d'impulser une certaine régulation par l'entremise d'institutions qui permettent les échanges et dialogues entre le ministère de l'Éducation et les différents gouvernements : la Conférence de l'éducation, qui réunit tous les conseillers d'éducation des régions autonomes, le Conseil de l'École et de l'État et l'Institut de l'Évaluation, qui élabore des indicateurs communs. Par ailleurs, les écoles disposent d'une autonomie pédagogique, organisationnelle et managériale pour leurs ressources. Enfin, la communauté éducative (parents d'élèves, enseignants) est un acteur important de la gouvernance locale des établissements et participe pleinement à l'organisation, au fonctionnement et à l'évaluation des écoles.

Étonnement 15 - La gouvernance : une mosaïque d'acteurs aux intérêts divers

Campus des Métiers et Qualifications, Campus connectés, Cités éducatives, Territoires numériques éducatifs, Établissements de services… Les nouveaux dispositifs qui essaiment désormais rassemblent une multiplicité d'acteurs à la fois locaux et nationaux.

La difficulté réside dans le fait que la profusion des acteurs de la politique locale d'éducation (collectivités territoriales, chacune dans leur champ de compétences, voire s'auto-saisissant d'un périmètre dévolu à l'État ou à d'autres collectivités, représentants des secteurs socio-économiques, associations, institutions de financement - BPI, Caisse des Dépôts, Banque des territoires -, parents d'élèves) peut parfois conduire à une impression de millefeuille. Cette multiplication conduit quelquefois à une dispersion des ressources entre les divers acteurs, voire à des différences de moyens affectés. La multiplicité des acteurs peut aussi favoriser une logique de concurrence, à la fois entre les différents acteurs des territoires et entre les territoires eux-mêmes.

33. MEN (décembre 2019) Comprendre la Réforme de l'organisation territoriale https://www.education.gouv.fr/comprendre-la-reforme-de-l-organisation-territoriale-des-ministeres-charges-de-l-education-nationale-5225

OBSERVÉ

LES CAMPUS DES MÉTIERS ET QUALIFICATIONS (CMQ) & LES CAMPUS CONNECTÉS

Lors de nos différentes sessions, nous avons découvert les Campus des Métiers et Qualifications, lesquels associent étroitement rectorats, régions et secteurs socio-économiques ou encore les Campus connectés. Lesquels associent rectorats, municipalités et universités dans la création de lieux décentrés dans des villes moyennes, offrant à des bacheliers des solutions de poursuites d'études dans le supérieur via le distanciel. Nous avons également constaté que les dispositifs nationaux (REP ou REP+) ou les expérimentations (territoires numériques éducatifs ou territoires éducatifs ruraux) façonnaient un territoire éducatif national forcément disparate, au gré de l'investissement, des partis pris des différents acteurs locaux ou encore de la volonté d'un territoire de s'inscrire dans un dispositif.

Les CMQ sont là pour soutenir, par la formation, le développement local. Ils doivent permettre de maintenir les compétences, d'attirer les talents et de susciter des appétences vers des métiers qui s'inscrivent dans des filières régionales fortes. Les CMQ sont des outils qui participent à l'évolution de la carte des formations. Mais s'agissant des trajectoires et mobilités des apprenants, les attendus des différents acteurs peuvent parfois être divergents : les collectivités territoriales souhaitent fixer les jeunes sur le territoire, alors que la politique académique est souvent différente puisqu'elle encourage la mobilité.

Les campus connectés sont quant à eux des tiers-lieux labellisés qui peuvent être proposés dans des villes éloignées des grands centres universitaires. Ils donnent aux jeunes bacheliers l'opportunité de suivre, près de chez eux, des formations à distance dans l'enseignement supérieur, garantissant la même reconnaissance et la même qualité de diplômes que sur un campus universitaire. Ces campus connectés associent différents acteurs : collectivité territoriale, communautés d'agglomération, université partenaire, académie. Si l'objectif pour la collectivité est plutôt de permettre à ses jeunes de bénéficier d'une offre éducative évitant des mobilités contraintes, pour les autres acteurs, la finalité peut être davantage de proposer des "sas" sur des cursus BTS ou licences avant des poursuites d'études au sein des universités en présentiel. Dans la mesure où il ne s'agit pas des mêmes échelles, ce dispositif souligne une différence intéressante entre la décentralisation de l'enseignement supérieur eu égard à celle de l'enseignement scolaire.

Étonnement 16 - L'homogénéité des politiques éducatives face à l'émergence d'échelles multiples de gouvernance

Cette interrogation sur l'homogénéité des politiques éducatives peut apparaître comme légitime lorsqu'on considère effectivement la multiplicité des différents dispositifs ou programmes expérimentaux qui se déclinent dans les territoires. Ces dispositifs, d'ailleurs, font l'objet de gouvernances partagées entre les acteurs décisionnels locaux (régions, départements, municipalités).

Cette conception d'une gouvernance partagée, sinon repensée, pose aussi de nombreuses questions, voire d'inquiétudes. Quels équilibres entre agilité et égalité/équité devant l'unicité de l'École ?

Sans uniformité des normes et des pratiques, comment garantir l'égalité au nom de l'École universelle et républicaine ? Cette question est au cœur des préoccupations de la communauté éducative. Pour quelques courants, dont certaines organisations syndicales, toute logique décentralisatrice au profit des territoires reste difficilement acceptable.

Pourtant, doit-on affirmer que l'égalité consiste à appliquer les mêmes méthodes et outils, quels que soient les publics cibles ? Ne réside-t-elle pas plutôt dans le fait, pour un élève, de pouvoir bénéficier d'un niveau de chances ou de dispositifs adaptés permettant d'aboutir au résultat souhaité ?

Il faudrait donc pouvoir remplacer la norme *a priori* par une évaluation intelligente *a posteriori*. Avec l'avènement de nouveaux outils (notamment ceux de la DEPP), l'administration centrale peut mieux percevoir la diversité des situations et adapter des réponses locales.

De cette interrogation naît donc un étonnement fort qui est bien celui du constat qu'il n'y a pas simplement une politique éducative nationale

mais plutôt des déclinaisons territorialisées de politiques éducatives. À la gouvernance nationale, celle des ministères de l'Éducation nationale ou du MESRI, se superposent des gouvernances locales forcément hétérogènes en fonction de l'implication des acteurs locaux mais aussi en fonction des spécificités territoriales locales. Pour ne citer qu'elles : ruralités, poids des centralités, choix de l'organisation de l'académie, poids et implication des collectivités ainsi que volonté de ces dernières d'aller au-delà de leur simple compétence pour, à la marge, intervenir sur ce qui relève du champ de la compétence de l'État central. Mais finalement, cet étonnement permet d'aller au-delà d'une vision parfois trop monolithique de ce que sont l'éducation et la formation.

Démonstration de cette ambivalence et difficulté à positionner le curseur : apparaît parfois une différence d'appréciation entre les deux termes, éducation et formation. Autant le manque d'homogénéité pour l'éducation est souvent critiqué, autant il est souvent regretté que la formation ne soit pas plus souple et hétérogène, mieux adaptée au public… À l'évidence, des espaces de liberté, de souplesse et d'initiative existent dans les territoires. N'est-ce pas d'ailleurs la mise en œuvre d'une vision portée par le bon sens et l'efficacité que de considérer qu'à des territoires différents doivent correspondre des déclinaisons, des gouvernances et des pilotages différents ?

Pour autant, si cette territorialisation des politiques éducatives s'affirme nettement, il est nécessaire de s'assurer que les préalables permettant d'organiser cette diversité dans une cohérence globale sont satisfaits. Parmi ces facteurs de réussite, deux d'entre eux nous semblent importants…

- le facteur primordial du diagnostic partagé au sein de la gouvernance territorialisée, en termes de performances et de finalités éducatives comme clé du pilotage stratégique,
- la nécessité de mettre en place un contrôle stratégique accompagné d'instruments forts d'évaluation et des mécanismes de régulation et péréquation.

Nous avons parfois remarqué des hiatus ou insuffisances concernant le diagnostic partagé : les finalités sont-elles bien identiques pour tous les acteurs ? Sur la question des évaluations, s'il existe bien des évaluations nationales produites par la DEPP sur des grands indicateurs nationaux, en revanche, sur les dispositifs locaux ou expérimentaux, la question de l'évaluation ainsi que des critères d'efficacité et d'efficience, pensée en amont même de la mise en place, n'est pas systématiquement partagée par tous les acteurs. La remontée des indicateurs des dispositifs locaux et innovants ne pourrait-elle pas être un levier pour l'analyse et l'ajustement des politiques éducatives ?

Étonnement 17 - Une géopolitique[34] des acteurs en pleine mutation : vers un nouveau modèle d'organisation et d'interactions

La territorialité, à savoir la manière de « faire territoire », de « vivre un territoire » mais aussi la manière dont s'exercent l'ensemble des activités sur un territoire donné, s'en trouve donc pleinement modifiée à l'échelle nationale. Cet élément questionne, revisite les interactions et bouleverse les équilibres dans l'organisation relative à l'influence et l'interdépendance des acteurs. Se posent des questions de gouvernance : quel dialogue entre les ministres et les recteurs ? Quelles compétences pour les recteurs des régions académiques ? Quelles relations entre les recteurs des régions académiques et les recteurs des académies rattachées, ainsi que les recteurs délégués à l'enseignement supérieur ? Quelle articulation de ces nouveaux maillons avec les IA-DASEN ?

Dans l'enseignement supérieur, les synergies des acteurs territoriaux sont également en pleine mutation et s'illustrent par des regroupements, des échanges entre pôles universitaires, concrétisés par des partenariats ou encore la mise en place de dispositifs innovants ou expérimentaux. Ces dynamiques répondent alors à deux objectifs majeurs…

1. la création de dynamiques territoriales par l'optimisation des potentialités scientifiques universitaires, de la vie étudiante et du transfert des territoires, via le développement des synergies,
2. la valorisation de l'intelligence collective dans un territoire, à travers la mobilisation des connaissances et des compétences des acteurs-ressources. Ces derniers contribuent activement à une meilleure compréhension des enjeux et des dynamiques présentes dans un territoire donné.

34. P. Subra. (2016). Géopolitique locale: territoires, acteurs, conflits. Paris, Armand Colin, p. 336

Ces questionnements récents, centrés sur des enjeux nouveaux, font bouger les lignes et interrogent fortement sur le positionnement des acteurs les uns par rapport aux autres et le rôle joué par chacun dans un écosystème éducatif remodelé. Ainsi, la démarche initiée par la nouvelle conception du new public management est poussée à son extrême. Les territoires et structures sont mis en concurrence lorsqu'ils répondent à des appels à projets. De ce fait, les moyens alloués dépendent de la qualité et de la pertinence des dossiers déposés.

Les divers établissements scolaires (écoles, collèges, lycées, grandes écoles, universités), les acteurs politiques (élus des villes, départements, régions) et des agents territoriaux des collectivités interagissent en permanence avec les services de l'État sur les questions éducatives. Différentes échelles de gouvernance sont ainsi représentées. En ce sens, le pilotage au cœur d'un système complexe d'acteurs interdépendants est parfois rendu difficile, car ne pouvant faire l'économie d'un accompagnement spécifique et renforcé. Ce d'autant plus que le maillage des nouveaux projets d'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI), comme les cités de l'emploi, les cités éducatives ou encore les établissements de service - pour ne citer qu'eux -, se déploient de plus en plus à l'échelle locale. Ce nouveau collectif définit alors des modalités de concertation et d'échanges qui doivent permettre à l'ensemble des acteurs de se trouver une place et viser des objectifs communs.

Étonnement 18 - Une tension entre verticalité et horizontalité

Les appels à projets pour un territoire donné ouvrent de fait un dialogue commun entre les différents acteurs, ces derniers n'ayant pas souvent l'occasion de penser des projets pour le territoire. Cet échange amorcé permet de répondre aux opportunités offertes. Différentes tendances politiques peuvent se rencontrer, se confronter, voire s'affronter. Le nécessaire dynamisme territorial devant réunir toutes les parties s'en trouve alors freiné. On observe que si les ambitions du politique à l'échelle locale ne vont pas dans le même sens que les directives ministérielles, les acteurs locaux sont parfois pris en étau. S'entrechoquent plusieurs visions et conceptions…

- de la politique publique ministérielle répondant à un programme et une ambition nationale,
- du politique à l'échelle décentralisée, qui pose son regard sur la politique éducative à mettre en œuvre localement,
- de l'acteur de terrain, du fonctionnaire, garant du bon fonctionnement du service public d'éducation à l'échelle locale, conformément à la loi Le Pors.

Cette question du frein politique ébranle l'effectivité de la mise en œuvre qui se traduit parfois par l'essoufflement des acteurs. Jusqu'à quel point l'acteur, fonctionnaire d'État, en première ligne à l'échelle locale, y croit-il et s'implique-t-il pour coopérer mais aussi parfois faire face aux acteurs identifiés comme partenaires ? En filigrane, les espaces de liberté, de créativité et le pouvoir d'agir de l'acteur sont interrogés. Ici, la gouvernance impliquant l'acteur a vocation à mettre en musique les politiques éducatives et à les rendre opérationnelles. En ce sens, des inégalités territoriales sont parfois inédites par cette nouvelle conception visant à inclure davantage les échelons locaux aux démarches engagées.

Pour favoriser la réussite de la délégation de pouvoirs aux acteurs à l'échelle locale, nous pouvons distinguer trois facteurs clés…

1. leur niveau d'information,
2. leur niveau de compréhension,
3. leur niveau de formation.

De plus, pour mesurer le chemin parcouru, cet écosystème d'acteurs interdépendants doit se doter d'indicateurs d'évaluation et d'objectifs partagés.

Étonnement 19 - Le pilotage entre promesse d'autonomie locale et sentiment de liberté encadrée

En tenant compte des variables internes des établissements, tant budgétaires qu'humaines, à tous les échelons, l'autonomie passe par le pilotage, qui prend en compte les parties prenantes. Le pilotage autonome suit une logique de projet, en réponse à des besoins identifiés par les acteurs de terrain. Or, dans la réalité de la mise en œuvre, on constate une orientation à moyens contraints, sans réel pouvoir décisionnel. Il en résulte des inégalités sociales et territoriales et un système éducatif qui peine à s'engager sur la voie de l'autonomie.

Comment favoriser l'engagement de tous les partenaires en dégageant des marges de manœuvre accrues pour les pilotes ? La politique pédagogique reste fixée au niveau national, les acteurs locaux disposant de faibles capacités de décision restent responsables de la mise en œuvre des dispositifs. Mais parfois, le peu d'autonomie dont ils disposent les conduit à répondre aux directives nationales en se centrant uniquement sur les besoins identifiés de leur territoire, sans prendre en considération l'ensemble des axes à déployer (en écho avec les moyens dont ils disposent et qui sont mobilisables au sein de leurs territoires).

Et si... les moyens étaient alloués en fonction des besoins, dans un cadre moins contraint, en soutien aux projets de territoires, avec des acteurs qui accompagnent les appariements entre les projets de recherche et ceux des établissements, en veillant aux bénéfices réciproques de l'ensemble des parties prenantes ? Cette modalité d'allocation de moyens devrait néanmoins être questionnée à l'issue d'un temps probatoire afin de réajuster la dotation au regard des résultats obtenus.

Et si... les propositions d'actions portées par le ministère et les opérateurs publics étaient davantage évaluées au regard des situations des établissements et de leur complémentarité ?

Et si... le processus de changement profond et durable s'appuyait sur les projets et les capacités d'organisation de projets pilotes, transférables sur des territoires de même profil ? (capitalisation et diffusion des dispositifs et des pratiques à l'efficacité démontrée)

Et si... l'objectif principal d'amélioration du service public d'éducation offert à l'ensemble des parties prenantes était soutenu dans le cadre d'une véritable démarche qualité ?

Et si... pour un pilotage explicite, était réaffirmée l'importance du « dire, informer, expliquer, montrer » ?

Afin de rendre le pilotage plus explicite, il apparaît indispensable de mieux connaître le champ de compétences de chacun. Ce pilotage nécessite également la (re)définition de procédures claires et lisibles par tous et l'intégration d'une communication fluide comme levier indispensable. Mettre en œuvre en amont un processus visant à repérer puis former et soutenir les initiatives, au plus près des besoins territoriaux spécifiques, est un préalable incontournable au maintien de l'engagement et de la motivation des partenaires impliqués dans la réussite des apprenants du territoire. (cf. annexe 3).

2.2 Impact des pilotages sur le rôle et le poids des différents acteurs

Le pilote opérationnalise la gouvernance. Le pilotage consiste donc en la mise en musique des politiques éducatives. En ce sens, dans une temporalité immédiate, le pilote, en tant que cadre intermédiaire, agit pour mettre en cohérence les ressources humaines et budgétaires du territoire pour les décliner aux échelles intermédiaire et locale. C'est lui qui, au quotidien, au sein d'une organisation, gère, oriente, ajuste, modifie et corrige. Dans cette mesure, il peut anticiper les préoccupations et proposer des actions pour un rendu professionnel sans faille.

Il peut également apparaître comme le capitaine d'un paquebot en capacité d'anticiper, soutenir et accompagner les changements de cap. En cas de houle, il peut corriger et modifier l'itinéraire en gardant l'objectif de la trajectoire. Le capitaine, en lien avec son équipage, a pour mission de choisir les objets, les activités ou les dispositifs les plus pertinents pour lui permettre d'arriver à bon port. Le pilotage centralisé et national du système éducatif cède progressivement le pas à une régulation par les objectifs et les résultats dans un contexte de déconcentration et de décentralisation, ce qui a une répercussion sur le travail des cadres invités à sortir d'une logique de contrôle pour passer à une logique d'évaluation.

Pour remplir leurs missions et atteindre leurs objectifs, ces cadres ont généralement besoin de mobiliser des relais, d'associer des acteurs éducatifs, de coordonner des actions, d'assurer des formations et de favoriser le développement de réseaux qui soient des leviers des transformations souhaitées. Il est utile de chercher, dans des techniques de management, d'animation d'équipes, de gestion des ressources humaines ou d'approches positives envers les personnels, le principal moyen d'un pilotage réussi.[35]

Étonnement 20 - L'acteur local pivot des politiques éducatives

Nous avons vu précédemment que la pertinence et l'efficacité des gouvernances locales reposent souvent sur leur bonne volonté. Comme le souligne Ariane Azéma, l'un des enjeux pour les acteurs de l'Éducation nationale est, par exemple, de bien comprendre le fonctionnement des collectivités territoriales et leur mode de décision.

> *« Les relations avec l'Éducation nationale, au niveau territorial, sont très dépendantes des acteurs. Elles se fondent uniquement sur la qualité des relations que les chefs d'établissements agricoles réussissent à mettre en place avec leurs homologues de l'Éducation nationale et avec les rectorats. »*
>
> Verbatim d'un directeur d'établissement

La géopolitique des acteurs[36], en ce sens que le local porte aussi avec lui son lot de conflits, de rapports de force, de visions antagonistes, d'intérêts et de représentations en jeu, occupe une place prépondérante de par la variété des protagonistes et des interdépendances entre eux. La sociologie des acteurs apparaît comme un élément incontournable à observer de plus près pour en comprendre l'impact sur l'implication dans la mise en œuvre des politiques éducatives. La gouvernance éducative centralisée s'est méfiée des tentatives d'immixtion des acteurs locaux dans ses prérogatives. Ces derniers cultivent aussi parfois une méfiance de principe vis-à-vis de l'administration centralisée de l'Éducation.

> *« Il y a une méfiance réciproque et également du monde extérieur, des acteurs des territoires vis-à-vis de l'École »*
>
> Verbatim d'un ancien haut fonctionnaire en académie

Engager une nouvelle dynamique territoriale pose la question de l'accompagnement du changement à travers les territoires. En tenant compte des capacités existantes à porter les politiques éducatives, il faut faire émerger de « nouvelles » organisations et de nouveaux leaderships. Dans cette perspective, nous avons rencontré nombre d'acteurs pleinement impliqués sur le terrain, soucieux d'assurer le service public d'éducation avec engagement, conviction et enthousiasme.

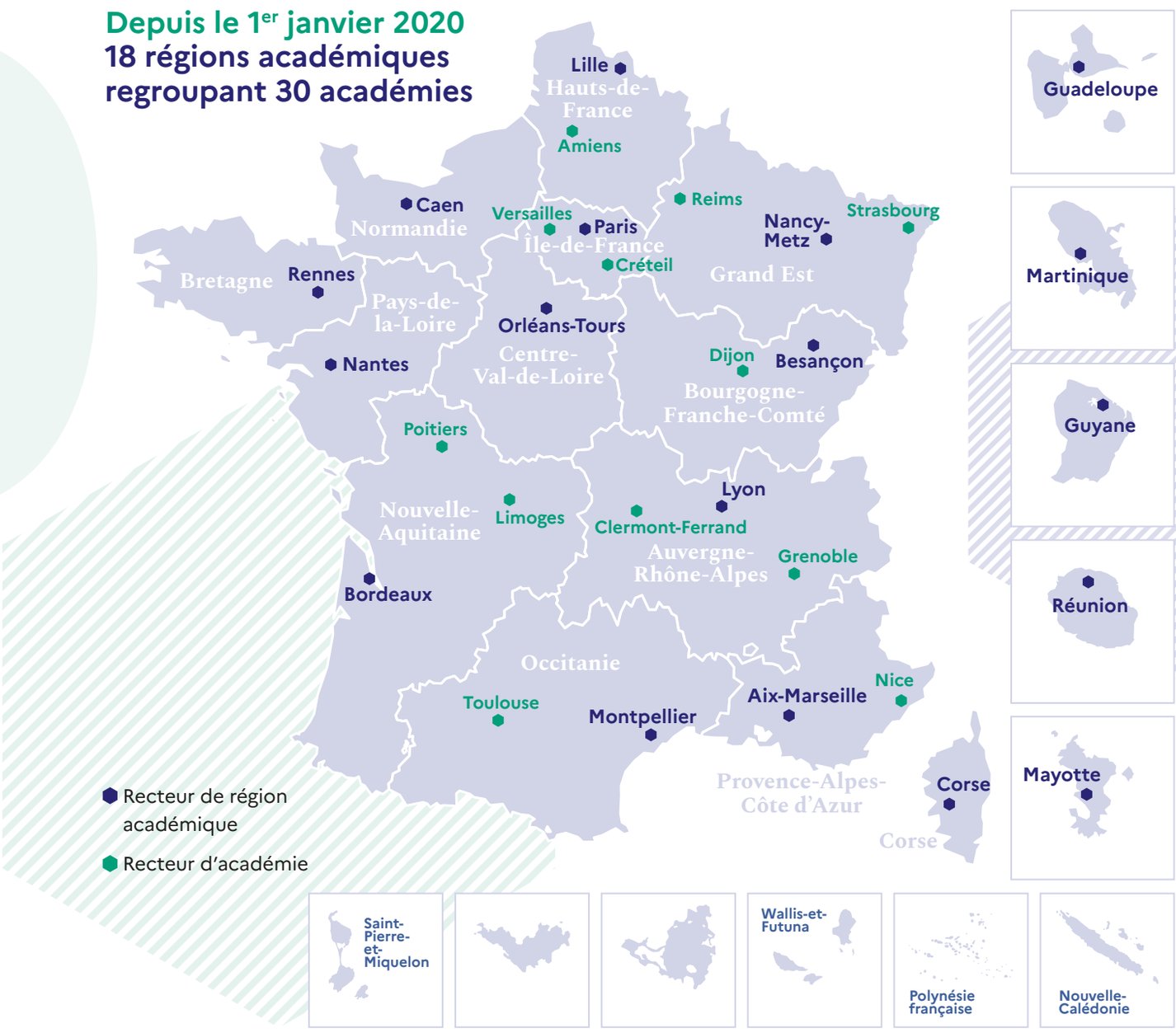
35. Rey, O. (2019 février), Pilotes et pilotage dans l'éducation. Dossier de veille de l'IFE, n°128 http://veille-et-analyses.ens-lyon.fr/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=128&lang=fr
36. Subra, P. (2016) Géopolitique locale : Territoires, acteurs, conflits, Collection : U, Armand Colin https://www.cairn.info/geopolitique-locale--9782200275396.htm

Étonnement 21 - La réorganisation territoriale : l'émergence de nouveaux acteurs dans un écosystème redéfini

Ces cadres de gouvernance et de pilotage renouvelés confèrent davantage de pouvoir à de nouvelles strates ou maillons d'acteurs. Ces configurations mettent en synergie des rapports de force revisités. De nouveaux acteurs émergent, chargés d'engager un dialogue plus efficace et cohérent : chefs de projets opérationnels et chefs de file des cités éducatives, directeur opérationnel de campus des métiers et des qualifications, chefs de projets et chargés de missions pour coordonner les actions, référents de campus connectés, nouvelles fonctions liées à la récente organisation des régions académiques, etc...

Dans le même temps, la vision stratégique de la gouvernance évolue, contribuant à donner plus de marge de manœuvre aux acteurs à l'échelle locale, et ce dans le cadre du new public management. Ce paysage d'acteurs modifié reste bien souvent peu palpable pour les enseignants au niveau le plus sensible du terrain, à savoir le plus en lien direct avec les élèves. Le rôle de ces nouveaux acteurs complexifie-t-il le système ou vise-t-il à créer davantage de liens ? Quel est l'impact de ces interdépendances d'acteurs sur la gouvernance et les différents niveaux de pilotage ?

Ainsi, par exemple, les régions académiques, mises en place à compter du 1er janvier 2020, ont été conçues pour s'adapter à la nouvelle carte des régions, créée par la loi du 16 janvier



2015. Ces découpages ont pour ambition de peser face aux nouvelles régions en tentant d'engager un dialogue adapté et de qualité avec les présidents mais aussi les préfets de ces régions. Nous pouvons d'ailleurs noter que, lors de la crise sanitaire, les échelons intermédiaires ont souvent été invoqués comme étant les plus pertinents pour prendre des décisions. Dans ce cadre de restructuration territoriale, les régions académiques, composées le plus souvent de plusieurs académies, se dotent d'un recteur de région académique chargé d'animer et coordonner l'action régionale des académies comprises dans sa nouvelle délégation...

OBSERVÉ

L'ACTION DES RECTEURS DÉLÉGUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU SERVICE DU CONTINUUM BAC-3/BAC+3 - RÉGIONS ACADÉMIQUES GRAND EST ET NOUVELLE-AQUITAINE

Les deux Recteurs délégués à l'enseignement supérieur des régions académiques Grand Est et Nouvelle-Aquitaine, rencontrés lors du cycle, portent fortement l'ambition d'apporter de la cohérence aux dispositifs articulant le continuum bac-3/bac+3 dans le territoire régional et regroupant plusieurs académies dont ils ont la charge. Ces chantiers engagés partent du constat du poids de l'autocensure des jeunes des territoires les plus isolés et/ou enclavés. Pour ce faire, ils s'inscrivent dans une stratégie collective qui a pour but de faire du lien avec les acteurs locaux.

Dans le cas des campus connectés, les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel, par exemple dans le choix de lieux de formation de proximité pour les jeunes étudiants.

Nous pouvons également nous référer à deux exemples précis.

Dans la région Grand Est, le dispositif Accompagnement à l'Intégration des Lycéens dans l'Enseignement Supérieur (AILES) donne aux jeunes une idée des métiers qu'ils pourraient exercer et les soutient ainsi dans leur choix d'orientation. Ce projet, qui vise les lycéens et les néo-étudiants, implique leurs familles et l'ensemble des acteurs de l'éducation et de l'orientation. Il associe trois universités (Université de Reims Champagne-Ardenne, Université de Lorraine, Université de technologie de Troyes) et deux rectorats (Nancy-Metz et Reims). Il s'agit d'une opération soutenue par l'État dans le cadre de l'action « Territoires d'Innovation Pédagogique » du Programme d'Investissement d'Avenir (PIA), opérée par la Caisse des Dépôts.

En complément, à la rentrée 2020, 27 cordées de la réussite étaient actives dans la région académique Grand Est, éveillant l'idée, chez des jeunes d'origine modeste, que des études longues étaient possibles. Fort de la dynamique impulsée, le dispositif des cordées de la réussite devrait monter en puissance à la rentrée 2021, à travers sa fusion, déjà effectuée, avec les parcours d'excellence auxquels 90 collectivités territoriales de zones rurales isolées contribuent. Le jeudi 20 mai 2021,[37]Régions de France et la Conférence des Présidents d'Université (CPU) ont signé une convention destinée à encadrer le partenariat entre les deux institutions et répondre aux défis posés par la crise sanitaire et la relance économique. Le cadre d'un objectif commun d'action, pour faire face aux bouleversements du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche et participer au développement économique et à l'attractivité des territoires, a été posé.

Dans la Région Nouvelle-Aquitaine, le dispositif « Accompagnement vers l'Enseignement Supérieur » (ACCES), issu d'un appel à projet PIA paru en 2019, poursuit les mêmes objectifs en s'appuyant sur le tissu local. Il permet la collaboration de l'Université de Bordeaux, la Chambre de commerce et d'industrie, la French Tech, le CROUS, le rectorat, l'Agence Régionale pour l'Orientation, la Formation Professionnelle et l'Emploi, la Région Nouvelle-Aquitaine.[38]

37. http://www.cpu.fr/actualite/regions-de-france-et-la-conference-des-presidents-duniversite-signent-un-nouvel-accord-de-partenariat/
38. https://www.u-bordeaux.fr/Actualites/De-la-formation/ACCES-laureat-de-l-appel-a-projets-Dispositifs-territoriaux-pour-l-orientation-vers-les-etudes-superieures

Ainsi, par exemple, dans le champ de l'enseignement supérieur, les relations évoluent et sont de plus en plus étroites entre les universités et les collectivités territoriales, et ce pour plusieurs raisons…

- pour s'adapter à la démographie étudiante, un dialogue est nécessaire avec les collectivités territoriales pour dégager des espaces,
- pour réguler l'autonomie accrue des universités, leurs présidents dialoguent directement avec les élus locaux,
- le transfert des compétences d'innovation dans les académies aux universités,
- les régions, les communautés d'agglomérations et les métropoles ont désormais des compétences en termes de financement de l'Enseignement supérieur.

Pour autant, même si cette nouvelle stratégie semble s'assortir d'une réorganisation des services des rectorats désignés comme régions académiques, le facteur d'échelle peut être un début d'explication du déséquilibre territorial qui semble poindre. Seules sept régions académiques sont pourvues de recteurs délégués à l'enseignement supérieur.

D'autre part, les recteurs des régions académiques se voient renforcés dans leurs prérogatives et jouent un rôle déterminant dans le dialogue instauré avec les partenaires.

« Dans une région extrêmement diverse, nous devons dépasser les disparités et les déterminismes territoriaux sociaux. Pour cela, il faut mener une politique volontariste qui ne peut être assurée seule par l'État ou son représentant - le Recteur - mais qui nécessite des partenariats. C'est bien parce qu'il y a des inégalités marquées selon les territoires dont il a la charge que le Recteur doit adapter des politiques locales en faisant de l'aménagement du territoire. »

Verbatim d'un haut fonctionnaire en académie

N'existe-t-il pas, entre la gouvernance à l'échelle nationale et les acteurs locaux, forces centralisatrices (jacobines) et décentralisatrices (girondines), une tension continuelle ?

Dans les années 1990, la montée en puissance de l'échelon académique se voulait le meilleur moyen de remettre le pouvoir de décision au plus près du territoire. Comme l'affirmait alors le ministre de l'Éducation nationale Luc Chatel, les académies devaient devenir « *les échelons de coproduction* » et les échelons privilégiés de l'opérationnalisation des politiques éducatives.

Or, lorsqu'en 2016, est décidée la création des grandes académies, pour se caler sur l'organisation territoriale régionale (loi NOTRe), ne consacre-t-on pas, malgré tout, un nouvel échelon de concentration, celui de la région académique ? Au final, ne perd-on pas cet espace d'initiative et d'autonomie qui pouvait exister avec le maillage plus fin de l'académie ?

Dans le champ de l'enseignement supérieur, depuis deux à trois décennies, on assiste à un fort mouvement de territorialisation des politiques universitaires. En 2007, la loi relative aux Libertés et Responsabilités des Universités (LRU) modifie en profondeur la gouvernance au sein des universités. Le rôle de l'État doit être à la fois d'assurer ou de permettre l'émergence des pôles scientifiques territoriaux de très haut niveau mais aussi de garantir un minimum d'équilibre entre les territoires.

Étonnement 22 - Valoriser les talents et parcours des acteurs

Comment peut-on faire monter en compétences et notamment former à la conduite de projets ou au pilotage des acteurs qui sont de plus en plus sollicités ? Et au-delà, quels moyens sont consacrés pour permettre à ces acteurs d'être effectivement dans une dynamique de pilotage (moyens humains/financiers) ? Désormais, tout se décline en mode projet. Mais quelles formations proposer pour ces nouvelles compétences, pour quels nouveaux profils ?

Les organisations éducatives posent des cadres, énoncent des modalités de fonctionnement, proposent de nouveaux paradigmes avec une nécessaire réflexion en amont sur le management de proximité et une définition précise des profils recherchés.

Pour le pilotage et la gouvernance, et afin de rendre la démarche accessible à tous, nous pouvons identifier des invariants…

- expliciter les missions de chacun en référence aux valeurs communes,
- réaffirmer le sens et l'intérêt commun,
- définir des critères d'évaluation dès le cadrage du projet pour en mesurer les effets à court et à moyen termes,
- définir des indicateurs pour mesurer et maintenir l'engagement des acteurs.

La démarche de conduite de projet présuppose un leader pédagogique fonctionnant avec une équipe qui s'inscrit dans un collectif. En ce sens, il convient d'adopter un processus qualitatif : anticiper les ajustements, les écueils, les résistances.

OBSERVÉ

COLLÈGE REP+ LES HAUTS DE BLÉMONT-NANCY

Les Réseaux d'Éducation Prioritaire ont pour ambition de créer du lien sur un territoire, notamment dans un partenariat renforcé entre premier et second degrés.

Chacun doit trouver sa place. On peut constater de la part de tous les acteurs un investissement parfois peu incarné au sein du réseau. Les actions méritent de gagner en efficacité. Des difficultés apparaissent pour mener un travail de longue haleine, notamment du fait du lien distendu avec les parents d'élèves et le peu de porosité avec l'extérieur.

Chacun reste dans son rôle institutionnel (inspecteur, chef d'établissement, conseiller pédagogique, formateur, déléguée du préfet, etc.). Il est alors difficile de construire de vrais objets de travail qui s'ancrent dans la compréhension partagée des difficultés scolaires et éducatives alors même que la collectivité a fait le choix de conserver le collège au cœur du quartier. Chacun peine à se connaître et à se reconnaître pour mieux prendre en charge les élèves.

Ainsi, par exemple dans le cadre du nouveau label des cités éducatives, il convient de réfléchir à l'articulation entre ce label visant à créer du lien dans les actions menées « dans » et « hors » l'École avec les différents acteurs du territoire en question. À ce sujet, l'Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire souligne la nécessité de pourvoir les acteurs de la gouvernance des cités éducatives d'outils d'évaluation accessibles, pertinents et cohérents avec les besoins du territoire[39]. Sur cette question, dans le dialogue avec les services de la DEPP, nous avons pu observer la nécessité d'interroger les indicateurs dès le début de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, par exemple nous pouvons nous étonner que le plan numérique de 2015 ne soit évalué qu'après 6 ans. Les premiers résultats de l'Évaluation Longitudinale des Activités liées au numérique éducatif (Élaine) ne rendent compte qu'en février 2021 des effets de l'attribution d'équipements numériques mobiles (principalement des tablettes) sur les apprentissages des élèves en cinquième puis en quatrième[40].

39. INJEP, Stromboni, T. Analyse des protocoles de suivi et d'évaluation des « cités éducatives » https://injep.fr/wp-content/uploads/2021/02/rapport-2021-02-cites_educatives.pdf
40. MEN DEPP Note d'Information n° 21.05, février 2021 https://www.education.gouv.fr/evaluation-multidimensionnelle-de-l-impact-d-equipements-numeriques-mobiles-sur-les-apprentissages-309284

Il est à noter que pour le dédoublement des classes en éducation prioritaire renforcée, cet organe d'évaluation de la performance et de la prospective a pu jouer son rôle. Toutefois, ce principe de l'anticipation de l'évaluation n'a pas été édicté comme règle puisque la DEPP n'a pas été sollicitée en amont pour le déploiement des cités éducatives.

Étonnement 23 - L'autonomie à l'échelle locale ou la délicate question du bon degré de pilotage

Par-delà la place de ces nouveaux acteurs, se pose la question de la définition et du devenir des missions existantes. En ce sens, la notion d'autonomie apparaît régulièrement en creux, à la fois dans le discours et dans le positionnement des acteurs. Concernant l'autonomie des cadres intermédiaires, la crise sanitaire a joué un rôle de révélateur. Pour faire face à la crise, chacun a ainsi dû en revenir à l'essence même de son métier. Un exemple ? Les chefs d'établissement consultés pour un retour d'expérience sur le confinement débuté en mars 2020 ont dit avoir recouru à un pilotage resserré et adapté au local pour assurer une continuité pédagogique inédite et inattendue. De façon plus globale, cette échelle locale est identifiée comme un enjeu d'avenir, notamment dans la conception d'un pilotage adapté à la singularité des territoires.

À ce titre, lors de notre rencontre, nous avons fait le constat que la DGRH avait réaffirmé plusieurs leviers d'action susceptibles d'optimiser l'efficacité du service public d'éducation. L'un d'eux vise notamment à soutenir la gouvernance du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports par un renforcement de l'autonomie des chefs d'établissement et des directeurs d'école. Nous avons pu lire que ce constat avait également été souligné lors de l'atelier Gouvernance du Grenelle de l'Éducation, lequel préconise de donner aux directrices et directeurs d'école un véritable statut leur conférant une autorité décisionnelle et fonctionnelle. De même, la rencontre avec la DEPP, qui a permis d'entrevoir les grands chantiers à engager sur les moyens en équivalent temps plein (ETP) des supports d'enseignement, démontre l'étendue des difficultés rencontrées par les chefs d'établissement dans le pilotage à l'échelle locale. Bien que les enjeux nationaux soient évidents en matière d'ETP de grandes masses, la réalité locale de fermeture de postes est souvent mal comprise par les enseignants. En tant que pilote local, le chef d'établissement se doit de redonner du sens à l'utilisation des moyens. Hélas, sur ce sujet, il reste malheureusement bien souvent inaudible par ses équipes. De plus, le contexte actuel du second degré, contraint par la priorité donnée au premier degré et les perspectives d'une baisse démographique globale, fait de l'autonomie un pis-aller. Dans cette perspective, l'autonomie du chef d'établissement en lycée agricole semble conférer plus de réalité à cette notion.

Et si... anticipation et accompagnement limitaient la fragilisation liée au mouvement des acteurs occupant ces nouvelles missions ? Il s'agirait de s'appuyer sur des services tels que la nouvelle Direction de l'encadrement, ou encore les ressources humaines de proximité pour la mise en œuvre de modalités plus efficaces de repérage et de valorisation des ressources et des talents.

OBSERVÉ

INTER-CYCLES AVEC L'IHEST - PARIS

La session de janvier, commune avec l'IHEST - Décider avec les sciences - nous a permis d'envisager notre réflexion sous un autre prisme. Au-delà de son rôle de révélateur, la crise sanitaire et son lot d'incertitudes ont également permis de développer notre sens de la créativité. Celui des dirigeants de demain dessine les contours d'un cadre capable de créer des environnements psychologiquement apaisés, propres à l'épanouissement de l'intelligence.

Ce cadre est vu comme une personne faisant preuve d'agilité, en capacité d'expérimenter rapidement et de tirer des enseignements de ses multiples avancées.

Dans cette perspective, l'acteur se doit être inclus dans un collectif porteur, favorisant les échanges et la collaboration.

« Le leadership naît de la rencontre d'un talent et de circonstances. »
« Les attitudes préparent aux aptitudes. »
Verbatim d'une chercheuse

Le rôle du collectif est ainsi institutionnalisé. Quant aux temps d'analyse et de réflexion, ils sont privilégiés : on cherche à aller au-delà du « faire pour le faire ». Le pilotage a donc pour ambition d'être plus fluide dans l'articulation de l'accompagnement et la subsidiarité, et ce à tous les niveaux.

Cette idée de dépasser l'importance de certains acteurs est complémentaire de la nécessité, soulignée par Jean-Luc Treillou, co-dirigeant et co-fondateur de TreeFrog Therapeutics, d'identifier les soft skills qui permettent de mobiliser les acteurs autour d'un projet commun. Cela participe de l'idée générale de l'Éducation nationale d'en finir avec l'attraction-répulsion pour les outils du monde de l'entreprise liés au management. Cela ne signifie pas pour autant un abandon de l'identité du service public de l'Éducation nationale.

Et si... les Budgets Opérationnels de Programme - BOP 140 (enseignement scolaire public du premier degré) et 141 (enseignement scolaire public du second degré) fusionnaient dans le but d'apporter, à l'instar du Budget Opérationnel de Programme - BOP 139 (enseignement privé du 1er et 2nd degrés), de la souplesse à la gouvernance et au pilotage ? Le budget engagé ne permet pas de mener cette action à bien, nous en avons conscience, mais comment envisager de la souplesse avec cette contrainte de lignes budgétaires non fongibles ? Pour plus de perméabilité, ces lignes budgétaires devraient davantage s'adapter à un parcours des élèves restructuré autour des cycles de scolarité suivants : l'école du socle pour la scolarité obligatoire, le continuum bac-3/bac+3, le cycle master-doctorat.

2.3 Évaluer les actions au regard des valeurs des acteurs et du sens de l'École républicaine

L'incarnation des valeurs de l'École républicaine par les acteurs internes est affirmée dès le chapitre 1 de l'article L111-1 du code de l'Éducation : « *Outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République. Le service public de l'éducation a comme ambition de faire acquérir à tous les élèves le respect de l'égale dignité des êtres humains, de la liberté de conscience et des principes de la laïcité. Par son organisation et ses méthodes, comme par la formation des maîtres qui y enseignent, il favorise la coopération entre les élèves. Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels mettent en œuvre ces valeurs.* »

Étonnement 24 - Piloter efficacement : une nécessaire culture de l'évaluation

La notion de « parcours de l'élève » est souvent retenue pour justifier la mise en œuvre de dispositifs ou d'expérimentations. Il est difficile de disposer d'indicateurs permettant de mesurer les effets des dispositifs sur ces parcours. L'évaluation n'est que rarement anticipée et est posée dès la réflexion qui préside à son intention. Notons en outre que la DEPP n'est pas systématiquement associée à cette démarche. Dans ces conditions, comment évaluer les effets de la mise en œuvre d'un dispositif visant à une plus grande efficience du système éducatif au profit de la réussite des élèves ?

Pour assurer une efficacité des pilotages et mesurer un impact réel et objectivé, il apparaît nécessaire d'envisager l'évaluation des dispositifs (prospective et évaluation) en amont. Or, cette démarche de systématisation de l'évaluation, laquelle devient un véritable élément de pilotage, est insuffisante au sein de l'institution. Si certains indicateurs assurent son existence au niveau national, il en va différemment des territoires, dans lesquels les acteurs et pilotes des dispositifs rencontrés ont rarement pu mettre en avant un véritable pilotage fondé sur des indicateurs qualitatifs et quantitatifs.

« Le cœur du réacteur, c'est l'évaluation générale »

Verbatim d'un haut fonctionnaire de l'administration centrale

Étonnement 25 - L'importance du sens pour faire face à l'usure des acteurs

Il faut réaffirmer la nécessité d'un sens partagé par toutes les parties prenantes de l'écosystème comme fondement de la démarche de pilotage. D'autant plus que les acteurs sont multiples et peuvent avoir des attentes comme des besoins initiaux très divers.

« Au cœur de la préoccupation, il doit y avoir l'élève. Les deux axes fondamentaux sont la dimension pédagogique et l'égalité des chances (c'est-à-dire la promesse républicaine de permettre de bénéficier des mêmes moyens pour bénéficier des mêmes capacités) ».

Verbatim d'un haut fonctionnaire de l'administration centrale

Le cœur même de la préoccupation de tous doit être la réussite de l'élève qui figure au centre du système. Pourtant, la nature diverse des principaux acteurs, les finalités affichées des institutions auxquelles ils appartiennent et la difficulté qui découle à la fois du poids de ces institutions et d'une complexité inhérente à des organisations co-construites aboutit parfois à un auto-centrage qui révèle un déficit important de sens partagé.

L'impression de multiplication de dispositifs, parfois vécue par les acteurs de terrain comme des contraintes ou des injonctions, peut contribuer à l'usure des plus investis. Quel sens donner à son action, lorsque les finalités ne sont pas clairement exposées ? Le rythme des mesures successives est souvent présenté comme un facteur d'épuisement. Il faut alors un leader, doté d'une forte capacité de persuasion, pour enrôler les acteurs de terrain.

Dans cette perspective, le cadre intermédiaire de demain devra chercher à conjuguer relations humaines et résultats : convaincre plutôt que de donner des ordres, intégrer la confiance. Dans cette dynamique, il peut rassembler, fédérer, entraîner et impulser !

Si les enseignants n'ont pas accès au sens des mesures ou des actions, il est difficile de les impliquer de manière durable pour que ces mesures ou ces actions se traduisent au service des élèves. Si chacun s'accorde à revendiquer la pertinence d'une action ou d'un dispositif au nom de l'intérêt de l'élève, les modalités de mise en œuvre peuvent être bien différentes en fonction des sensibilités politiques. Ainsi, un dialogue social pertinent avec les corps intermédiaires peut soutenir efficacement un effort de partage de sens.

De même, l'autonomie des établissements nous semble être un levier capable d'impulser une dynamique porteuse pour tous, de lutter contre l'usure et la perte de sens des acteurs.

« L'autonomie des EPLE n'a de sens que si elle est liée à la mise en place d'un collectif d'animation et un travail sur un enjeu de coordination qui doit être la préoccupation du chef d'établissement. »

Verbatim d'un haut fonctionnaire de l'administration centrale

Étonnement 26 - Une vision centrale trop peu partagée par l'ensemble des acteurs

Peu d'interlocuteurs ont évoqué les valeurs de l'Éducation nationale. À l'occasion de toutes nos rencontres, seul Édouard Geffray s'est positionné sur le sujet fondamental des valeurs, missions et visions. En ce sens, il apparaît comme un acteur garant de la politique éducative mise en place. Cette observation questionne donc sur le niveau d'appropriation et le degré de partage, par l'ensemble de la communauté éducative, de la vision centrée sur l'élève livrée par le Directeur Général de l'Enseignement Scolaire.

Lorsqu'elle est effleurée par d'autres acteurs, la définition de la place de l'élève reste floue et revêt des formes très diverses. Nous nous demandons donc si cette perte de vue des finalités communes n'est pas symptomatique du fait que l'Éducation nationale, en tant qu'organisation, n'est finalement pas plus centrée sur son propre fonctionnement que sur les élèves et leurs besoins.

Ces valeurs évoquées sont pourtant au cœur du développement de toutes les règles de gouvernance développées sans être explicitées (à bas bruit donc). L'Éducation nationale s'organise autour d'un ensemble de valeurs qui sont a priori partagées par tous les acteurs qui œuvrent à différentes échelles au service des élèves. Des valeurs telles que l'intégrité, le respect, la tolérance, la bienveillance, la solidarité… Cependant, il est légitime de s'interroger sur le fait que ces dernières soient bien trop souvent considérées comme allant de soi, sans que ce partage collectif ne soit régulièrement questionné, tant dans les contenus de formation que dans le fonctionnement des unités éducatives. En matière d'éthique et de déontologie, l'Institution semble rester sur une supposée évidence alors que la sociologie des personnels de l'Éducation nationale a profondément changé en peu d'années, dans le mouvement de démocratisation de l'École. Quel que soit le modèle de gouvernance, les objectifs stratégiques et les critères de performance à court et moyen terme que porte l'Éducation Nationale doivent être affichés.

Et si… un outil tel qu'une charte (s'inspirant de la Charte de la Laïcité) pouvait réaffirmer les valeurs de la "Maison" Éducation nationale. Affichée en tout lieu relevant du service public d'éducation, elle pourrait également être présentée à tout nouvel entrant au sein de l'Institution ou à tout partenaire. La culture "Maison" de l'Éducation nationale serait davantage affichée dans le but de rassembler et développer un véritable sentiment d'appartenance. Les valeurs se placent en catalyseur des politiques impulsées par la gouvernance. Dans les entreprises, on met davantage en évidence le cadre de référence, défini par les valeurs, la vision, la mission et le mode d'action privilégiés de l'entreprise. Ces éléments constituent une sorte de fil rouge dans la prise de décisions. C'est ce cadre de référence qui permet à une organisation de se mettre en mouvement pour converger vers des objectifs partagés. La loi Pacte (mai 2019) incite les entreprises à mettre en avant des objectifs sociaux et environnementaux. Beaucoup d'entreprises ont su largement s'approprier des missions sociétales et environnementales pour mobiliser leurs collaborateurs autour de valeurs partagées.

La gouvernance à des échelles différentes, puis le(s) pilotage(s) des multiples entités et parties pour décliner les politiques éducatives à l'échelle locale, jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du service public d'éducation. Les enjeux sont nombreux pour le maintien garanti d'un cap national au service de la réussite de tous les élèves du territoire national.

En ce sens, la gouvernance et le pilotage ne peuvent faire fi de l'identité, des besoins ni des parcours des acteurs, à savoir leur façon de s'approprier et de vivre le territoire dans lequel ils évoluent.

Dans cette perspective, la gouvernance ne peut faire l'économie de prendre en compte la dimension territoriale de la mobilité et du parcours de tous les acteurs, qu'ils soient apprenants, enseignants, cadres, etc. Enfin, pour s'assurer de l'efficience des pilotages, il est indispensable de s'appuyer sur les personnels, plus particulièrement les personnels d'encadrement, lesquels constituent des leviers indispensables.

3.

Identités, besoins et parcours des acteurs

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »

Préambule de la Constitution de 1946

Au croisement des mises en œuvre de politiques publiques en matière d'éducation ou de formation et de la prise en considération des territoires, une aspiration constitutionnelle : à l'échelle de la Nation et pour chaque individu, l'égalité d'accès en tout lieu de l'État. Ainsi, dès l'origine, l'humain - enfant comme adulte - est central.

En pratique et sur le terrain, ce sont des élèves, étudiants, apprentis, personnels d'enseignement, d'éducation, sociaux et de santé, administratifs, techniques, personnels d'encadrement, responsables légaux, politiques, économiques, associatifs, etc. Quel que soit leur statut, ces personnes, communément qualifiées d'acteurs des systèmes d'éducation et de formation, peuvent y jouer un ou plusieurs rôles au cours du temps mais également dans l'espace du ou des territoire(s) investi(s).

Dès lors, concevoir la thématique « Éducation, formation, territoires » en prenant en considération l'individu dans ce qu'il est, ce qu'il pense ou affirme être et ce qu'il envisage de devenir, impose de questionner l'impact des identités, professionnelles comme culturelles.

En outre, envisager les acteurs des territoires dans le temps et dans l'espace met en exergue le concept de parcours, qui est souvent associé à une mobilité physique ou intellectuelle, par l'acquisition d'habiletés nouvelles ou l'évolution du degré de maîtrise de compétences préexistantes.

En conséquence, au-delà des rôles et fonctions possibles, nous prenons le parti d'analyser le panel référencé ci-dessus comme un pool de ressources humaines, riche de ses diversités.

Pour les apprenants comme pour les personnels…

- quelles identités portent l'activité éducative ou formative ?
- quelle lisibilité quant aux besoins repérés, ressentis, satisfaits ?
- quelle identification des parcours possibles sur un ou plusieurs territoires donnés / quel accompagnement à la détermination des parcours envisageables au fil du temps ou d'une carrière ?

Plus largement, comment accompagner et sécuriser les parcours individuels des acteurs en prenant en compte besoins et identités ?

Ces questions ont notamment nourri les discussions des groupes de travail du Grenelle de l'Éducation, qui s'est tenu entre les mois d'octobre 2020 et le mois de mai 2021.

Le travail des auditeurs a été mené en parallèle de cette dynamique et la poursuit sur une réflexion qui porte plus spécifiquement sur le rapport entre les acteurs et les territoires et fait écho à l'Engagement 10 du Grenelle de l'Éducation ("Gérer les ressources humaines au plus près des territoires : les feuilles de route RH de chaque académie").

Les étonnements et propositions suivantes doivent en conséquence se lire comme un complément possible au travail déjà engagé par le Grenelle de l'Éducation.

3.1 Identités et territoires : quelle éducation ? Quelles formations ?

Si l'on s'accorde sur un concept d'Éducation portant le processus de construction du citoyen et celui de Formation ciblant une capacité d'adaptation à l'environnement professionnel présent dans une aire définie, penser les territoires impose d'en considérer les acteurs et, de fait, d'inclure dans la réflexion menée les individualités qui s'y expriment.

Le territoire : « Une action collective contextualisée, un espace géographique approprié socialement et politiquement. »

Verbatim d'un universitaire et élu local

De nombreuses pratiques et réussites sont observables localement : recherche de l'employabilité directe des étudiants, culture de l'intercommunalité, habitus de coopération au sein du système éducatif, décloisonnement entre enseignement supérieur et milieu scolaire…

En outre, le suivi de parcours novateurs via l'implantation de sociétés d'accélération du transfert de technologies, tout comme l'impulsion d'un certain co-design des fonctionnements relatifs à l'éducation et à la formation, imposé par la ruralité, démontrent qu'une prise d'initiative structurée et accompagnée marque de son empreinte le territoire considéré, au-delà même des contingences strictement éducatives.

Quand identités territoriales et politiques d'éducation et de formation se façonnent…

Étonnement 27 - La démarche systématique de catégorisation des territoires

Comme indiqué précédemment, le territoire national est composé de différentes ruralités. Malgré le manque d'homogénéité de ces territoires, il est apparu que les élèves présentaient un certain nombre de traits communs (Azéma et Mathiot, 2019)[41]. Une partie d'entre eux présentent des difficultés post-collège et post-baccalauréat comparables à celles de l'éducation prioritaire. Les difficultés sociales de certains territoires entraînent des difficultés scolaires et d'orientation : ces élèves s'engagent moins dans des poursuites d'études après le bac, leur situation sociale et scolaire pèse sur leur mobilité.

Les « territoires éloignés » posent cependant à l'École un défi spécifique. Du fait de la dispersion de l'habitat et des équipements publics, de l'éloignement des opportunités de poursuite d'études et d'emploi ou de la déprise démographique et des difficultés économiques, certains territoires ruraux et périphériques présentent des singularités qui appellent, de la part de l'institution scolaire, une réponse globale et cohérente, construite avec les acteurs locaux et s'appuyant sur leurs richesses et leurs atouts.

Ariane Azéma et Pierre Mathiot se sont vu adresser une demande de mission, la Mission Territoires et réussite, par le ministre Jean-Michel Blanquer, en raison de « *l'ampleur et de la diversité des difficultés territoriales qui affectent la réussite scolaire des élèves* ». Leur mission a porté sur les politiques dédiées aux secteurs de « l'éducation prioritaire », à la fois quartiers politiques de la ville et territoires ruraux. Des difficultés spécifiques sont observées dans ces deux types de territoires.

Sujets de la même mission que les quartiers politiques de la ville, les territoires éducatifs ruraux font l'objet d'une caractérisation et d'une catégorisation.

> *« Quand on observe, on catégorise. Cet amour des catégories est très français. »*
>
> Verbatim d'un universitaire et dirigeant d'une institution de formation

La typologie des territoires est adaptée au système éducatif. Les territoires éducatifs ruraux sont considérés comme des territoires à part, avec des politiques ciblées, hyper-catégorielles. Mais à prendre une catégorie à part, l'Éducation nationale court le risque de l'essentialiser, de catégoriser et d'en renforcer encore les particularités, au lieu de traiter ces territoires dans la singularité de leurs relations avec les autres.

Étonnement 28 - Le discours sur la relation entre l'École et les identités

Dès le plus jeune âge, l'enfant construit son identité en relation avec un territoire : son logement, sa rue, son quartier, ses commerces de proximité, sa ville...

Ce territoire culturel se construit le plus souvent par l'intermédiaire de ses parents, qui dessinent un espace symbolique culturel de référence par leurs paroles et leurs actes.

Cet espace est par ailleurs pluridimensionnel : il peut être proche mais aussi renvoyer à des zones plus lointaines, notamment par le biais de l'histoire familiale. L'utilisation par les parents et leurs enfants de la langue française, de langues régionales ou de langues étrangères esquisse ainsi des territoires d'appartenance qui peuvent se superposer.

Alors que le foyer constitue un lieu de « référence », l'école constitue essentiellement, pour l'enfant et sa famille, un lieu d'altérité et de différence. Ainsi l'école apparaît comme un autre territoire - ou un territoire autre - que celui du foyer. Il s'en distingue par plusieurs caractéristiques (composition de l'espace, présence de règles, de gestes et attitudes à adopter différents du foyer, etc.) et il peut paraître étonnant de considérer que l'histoire du bâti scolaire, même si ce dernier a évolué, est encore fortement marquée par cette conception d'un espace « à part » (compositions architecturales en cloître avec une cour de récréation à l'intérieur de l'espace scolaire).

L'école est également le territoire où l'on rencontre « l'autre » : l'enfant est amené à partager l'espace avec d'autres enfants, qui n'ont pas le(s) même(s) territoire(s) de référence que lui. Encore plus qu'ailleurs, il est amené à confronter son identité à celle d'autrui. C'est notamment

41. Azéma A. et Mathiot P., 2019. Mission Territoires et réussite, Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports. https://www.education.gouv.fr/rapport-mission-territoires-et-reussite-7577

l'enjeu de la scolarisation à partir de l'âge de 3 ans et des programmes de l'école maternelle en cycle 1 : l'enfant se construit de manière singulière au sein d'un groupe.

Depuis les lois de décentralisation des années 1980 et l'affirmation que l'élève devait être « *au centre du système éducatif* » (loi sur l'école de 1989), les territoires et leurs identités ont pris une place nouvelle dans les politiques éducatives.

Ce mouvement semble aller de pair avec une prise en compte différenciée des élèves et de leurs caractéristiques(essordespédagogiesdifférenciées, prise en charge des élèves à besoins particuliers, individualisation des parcours d'orientation et de formation). Dans ce mouvement, se joue ainsi une forme de réorganisation du territoire symbolique de l'École : l'école apparaît plus "ouverte" et on constate une part de porosité entre ce qui a lieu à l'intérieur et en dehors, jusqu'à parfois créer des confusions chez certains acteurs (évolution de la posture des élèves, de l'implication des parents d'élèves). La crise épidémique de la Covid-19 a amené cette logique à un point extrême avec la mise en œuvre de la continuité pédagogique à distance, puisque les territoires de l'école et du domicile se superposaient. Pour autant, cette évolution vers une École qui prend davantage en compte les identités est liée, dans le discours politique, avec l'affirmation d'objectifs communs à atteindre (socle commun de connaissances, de compétences et de culture, programmes nationaux d'enseignement). À cette ambivalence étonnante s'ajoute le constat que l'équilibre entre ces deux tendances n'est pas pris en compte de la même manière dans tous les territoires et tous les établissements.

OBSERVÉ

ARCHITECTURE, IDENTITÉS ET APPRENTISSAGES

Si l'identité se construit à l'école, la construction du bâti scolaire et universitaire participe également au développement de l'identité.

Dans le cadre de leur session dans la région académique Grand Est, les auditeurs se sont intéressés aux relations entre architecture et univers scolaire et se sont étonnés de la variété de ces architectures, qui témoignent d'une histoire scolaire mais dessinent des paysages et des territoires scolaires différents.

Le collège des Hauts de Blémont, situé dans un Réseau d'éducation prioritaire, a ainsi fait l'objet d'une réflexion attentive lors de sa restructuration. Laquelle s'inscrit dans le cadre d'un renouvellement architectural progressif du quartier et témoigne d'un choix politique concerté qui garantit aux habitants un lieu scolaire de proximité. L'identité de l'établissement se fond en conséquence avec celle du quartier où il s'inscrit.

Le lycée Stanislas, situé dans le centre-ville de Nancy, est pour sa part le témoignage d'une histoire scolaire. Le plan du lycée, avec ses cours intérieures, se rapproche en effet de celui d'un cloître et rappelle ainsi de nombreux établissements situés dans les centres historiques de grandes agglomérations. Son identité est marquée en conséquence par l'ancienneté et le prestige de ce monument historique.

Le campus ARTEM, implanté lui aussi au cœur de la ville de Nancy, prend le contre-pied de cette histoire scolaire et propose une architecture résolument moderne et ouverte sur la cité : l'agencement des bâtiments entre eux, leur structure ou encore le choix de matériaux colorés et transparents révèlent l'envie de créer un campus où se mêlent étudiants et passants, comme pour mieux inviter les étudiants à s'inscrire dans la vie de la cité. L'identité de l'établissement est ainsi marquée par un esprit d'ouverture, qui reflète également le projet même du campus ARTEM : un lieu où des étudiants de différentes écoles peuvent se croiser et collaborer à des projets innovants.

Le Campus des métiers et des qualifications, enfin, repose sur une forme de remise en cause de l'adéquation entre lieu de formation et formations : il ne s'agit plus, dès lors, d'observer l'architecture d'un bâtiment mais de concevoir la formation dans le cadre d'une constellation de lieux singuliers qui gravitent autour d'un « lieu totem ». Cela contribue à donner à l'ensemble du projet son identité. Cette organisation multisite donne à entrevoir l'émergence d'une nouvelle forme d'identité en formation, fondée essentiellement sur l'alternance et l'échange entre l'école et le monde extérieur (notamment le monde du travail).

Et si… une réflexion partagée entre l'État, les collectivités territoriales et la recherche en sciences humaines permettait d'esquisser le cadre stratégique du rapport entre École et identités au XXIe siècle ?

Étonnement 29 - La mobilité, un paramètre à la marge pour beaucoup d'élèves, d'étudiants, de personnels

Si les étudiants semblent globalement peu mobiles, les enseignants ne le sont guère plus, hormis pour les deux premières affectations, s'inscrivant dans une même logique de sédentarité. Pourtant, la mobilité pourrait être érigée en levier pour l'éducation et la formation. Ainsi, qu'il s'agisse des élèves, des étudiants ou des enseignants, ni la mobilité nationale, ni les échanges internationaux (y compris le dispositif Erasmus) ne semblent faire l'objet d'une incitation particulière organisée par les ministères de tutelle.

De nombreux enseignants et un certain nombre de personnels de direction restent affectés à un même territoire durant l'essentiel de leur carrière. Si cela leur permet effectivement d'épouser le territoire et d'en maîtriser toutes les caractéristiques et identités, la question se pose de savoir s'il n'y a pas, à l'inverse, un manque d'apports extérieurs dans leur formation.

Pourtant, la situation géographique, entre plusieurs pays européens, de certaines régions (Grand Est) pourrait être pensée comme un atout. Laissé face à ses seules certitudes, poussé par ses motivations initiales, chacun détermine son parcours. Il existe peu de communications dynamiques incitant à la mobilité, peut-être encore moins à l'échelle nationale qu'en termes de mobilité internationale.

En ce qui concerne les étudiants, la mise en place du système européen LMD et des crédits ECTS ne semble pas avoir été suivie d'un accroissement spectaculaire de la mobilité européenne des étudiants français. Si le mouvement est à la hausse, notamment grâce au dispositif Erasmus, le pourcentage d'étudiants français diplômés à l'étranger est seulement de l'ordre de 2% (et entre 1 et 1,5% de diplômés en Europe)[42].

Ces parcours mériteraient pourtant d'être développés bien davantage, tant dans le cursus des élèves du supérieur que dans celui des enseignants. Si la barrière est notamment linguistique, elle ne peut être pourtant levée que par des séjours à l'étranger.

Cela interroge sur la notion de parcours et de développement des compétences. Comment se construit l'identité professionnelle ? Quelle est la capacité des enseignants à accompagner les élèves à se déterminer s'ils sont eux-mêmes ancrés dans une identité et un territoire ?

Les parcours de formation et les parcours de carrière sont-ils construits en fonction de l'identité propre des personnels enseignants et de leurs compétences ? De l'identité propre des apprenants et de leurs besoins ? De l'identité des territoires et des acteurs qui les font vivre ? Peut-on se former suffisamment sans changer de territoire ? Plus encore, peut-on construire un véritable parcours de développement sans se confronter à la multiplicité des identités territoriales ? Quelles sont réellement les incitations à le faire ?

Et si… les personnels de l'Éducation nationale comme les élèves étaient activement incités à changer de territoire dans le but de se former ?

Et si… le parcours de mobilité des enseignants était mieux accompagné et valorisé ?

42. Office des publications de l'Union européenne (2015). JRC technical reports. http://goo.gl/oJJV6s

Étonnement 30 - Enseigner sans prendre en compte les spécificités du territoire, une opportunité manquée

« L'école doit épouser un territoire. »
Verbatim d'un haut fonctionnaire en académie

Le territoire comporte deux dimensions : la dimension liée à l'espace, avec des atouts, des contraintes, et celle liée au terroir, mêlant éléments historiques et culturels. L'action publique s'inscrit donc dans des territoires spécifiques où des identités se construisent en s'appuyant sur l'histoire familiale, culturelle et historique. Chaque acteur du territoire développe une identité propre, en corrélation avec son lieu de vie.

Simon Edelblutte, géographe rencontré, parle d'attachement identitaire qui joue sur l'évolution des territoires. Le territoire se crée à partir des personnes et des personnalités.

Une fois ce constat établi, se pose la question de la connaissance du territoire dans le cadre de l'exercice professionnel. Les professionnels de l'éducation et de la formation rencontrés par le cycle des auditeurs sont ancrés dans les territoires, qu'ils en soient originaires ou non.

Lors d'un déplacement en région académique, une des enseignantes d'un collège visité a exprimé son attachement à cet établissement et aux acteurs des lieux, tout en mettant en avant que, pour autant, elle n'était pas originaire de la région et y avait été nommée à la suite de l'obtention de son concours de professeure de collège. Questionnée sur la raison de cet attachement, elle a mis en exergue ses conditions d'exercice, la qualité du travail d'équipe, la bonne entente au sein de la communauté éducative et le rôle majeur qu'elle joue dans les réponses apportées aux élèves. La situation géographique spécifique du collège a également été pointée, en particulier au sein des réseaux d'éducation prioritaire du département, construisant une identité professionnelle encore plus forte pour les enseignants.

L'intégration dans le territoire semble pouvoir apporter une plus grande finesse aux enjeux de l'exercice et ainsi une véritable expertise. Cependant, un ancrage puissant dans le territoire culturel ou géographique ou, de façon plus restreinte, dans le territoire défini par le cadre d'exercice (scolaire ou supérieur), laisse-t-il pleine capacité d'objectivité professionnelle, de propositions novatrices et de nécessaire réflexion sur les pratiques ?

A l'inverse, des enseignants qui ne s'implantent pas dans le territoire où ils exercent peuvent-ils s'approprier l'espace géographique et s'intégrer dans l'action collective portée par ce même territoire ? Sont-ils en capacité de comprendre pleinement les besoins des acteurs et trouver des aides adaptées ?

Épouser un territoire est-il la condition nécessaire pour exercer un métier ?

Et si... dans un parcours professionnel, pour développer une expertise accrue et une connaissance des réseaux d'acteurs, un équilibre était à trouver entre une mobilité favorisant l'acquisition de nouvelles compétences et une stabilité dans un territoire.

Étonnement 31 - L'ancrage au sein des territoires, une force et une faiblesse du parcours professionnel

Les métiers de l'Éducation nationale s'exercent en lien immédiat avec les populations du territoire. Pour comprendre les élèves, les familles et les partenaires avec lesquels ils travaillent, les acteurs doivent intégrer leur culture et leur identité.

Cette démarche d'adaptation nécessaire constitue une richesse pour les professionnels qui sauront s'adapter mais peut représenter une épreuve pour les autres.

Les équipes qui parviennent à appréhender, à comprendre le territoire dans lequel elles exercent sauront monter les projets adaptés, apporter des réponses pertinentes aux jeunes et familles accompagnés. La richesse de chaque expérience, de chaque projet mis en place, de chaque réussite constitue une force réelle pour les acteurs et leur parcours professionnel.

L'imagination et la créativité mobilisées pour répondre aux caractéristiques du territoire constituent des richesses transférables à d'autres

territoires et/ou à d'autres missions, dans le cadre d'une mobilité géographique et/ou fonctionnelle. Les acteurs de l'éducation doivent pouvoir valoriser ces expériences dans leur parcours professionnel.

Certains personnels nommés dans des territoires méconnus pourraient en revanche rencontrer des difficultés à comprendre les attentes et la culture des familles et des partenaires. Pour intégrer leur cadre d'exercice, ces personnels auront peut-être besoin d'un accompagnement et de l'aide de formations, de tutorats, de partenariats avec des structures externes préexistantes, par exemple, pour les postes en milieu urbain, les centres de ressources politiques de la ville.

En outre, une formation dédiée des personnels sur la spécificité des territoires d'affectation peut faciliter la prise de poste et contourner, par une meilleure connaissance du territoire d'exercice, les difficultés éventuellement rencontrées. Des dispositions de cet ordre, d'ores et déjà prises à l'échelle d'une région académique ultramarine - la Guadeloupe -, sont ici envisagées à l'échelle académique, voire infra-académique.

Et si… chaque personnel se voyait offrir une formation d'acculturation au territoire et à son rapport à l'Éducation pour faciliter sa prise de poste ?

Et si… la capacité d'adaptation des personnels et l'agilité dans l'appréhension du territoire étaient intégrées dans le cadre d'un suivi des compétences acquises et valorisées dans le parcours des acteurs ?

3.2 Identifier les besoins des territoires en ressources humaines tout comme les besoins des ressources humaines dans les territoires.

Tout au long des sessions, l'humain a été un point central des échanges réalisés au sein du collectif des auditeurs.

Les ressources humaines (RH) et leur gestion dans un ministère comportant plus de 1 160 000 personnels recrutés selon des modalités différentes, offrant une affectation académique ou nationale, suscitent des interrogations. Lesquelles portent aussi bien sur le MENJS, qui alloue aux académies les dotations RH selon des critères précis, que sur l'échelon local, où les acteurs disposent de conditions d'exercice plus ou moins épanouissantes.

L'implication et l'engagement, le développement de compétences professionnelles en lien avec les spécificités des territoires, les problèmes de mobilité inévitablement liés à la vie personnelle sont apparus comme récurrents pendant le cycle.

Le territoire doit faire l'objet d'une analyse poussée des besoins en ressources humaines, tant ils peuvent varier selon l'attractivité du territoire.

En parallèle, chaque acteur nourrit des besoins spécifiques qui, une fois déterminés, méritent une attention particulière. Cet examen se révèle indispensable à la stabilité des personnels et à l'augmentation des potentiels professionnels individuels.

De l'enseignant aux personnels d'encadrement, de l'école à l'université, chacun mérite d'être pris en considération et accompagné, pour développer ses compétences et s'adapter à l'environnement dans lequel il évolue.

Lors du séminaire commun avec l'IHEST, Sandrine Bélier, docteur en psychologie cognitive, a défini les besoins en compétences à l'horizon 2022 comme suit : pensée analytique et innovation, capacité à apprendre, créativité, originalité et esprit d'initiative, conception de technologies et programmation, pensée critique et analytique, résolutions de problèmes complexes, leadership et influence sociale, intelligence émotionnelle, raisonnement, aptitudes à l'accompagnement et au management par la confiance. Ces compétences doivent permettre aux acteurs d'affronter les transitions d'aujourd'hui et de demain.

Comment contribuer à développer ces compétences chez les acteurs, tout en favorisant la prise en compte des besoins des territoires ?

Un double questionnement se pose alors…

- Comment mieux identifier les besoins d'un territoire ?
- Comment mieux identifier les besoins des ressources humaines dans un territoire ?

Étonnement 32 - La difficulté à identifier et à prendre en compte collectivement les besoins d'un territoire

De manière répétée, nous nous sommes interrogés sur les bénéfices envisageables en matière d'éducation et de formation si les besoins d'un territoire étaient suffisamment identifiés et pris en compte.

À titre d'exemple, nous nous sommes demandé pourquoi, alors qu'est pointé un problème d'orientation dans les zones rurales - l'orientation se faisant parfois par défaut, les élèves choisissant avant tout des formations proches de chez eux - il y avait en fait peu de dispositifs bac-3/bac+3 implantés dans ces types de territoire.

Nous nous sommes aussi demandé si le programme des diplômes universitaires ou le catalogue d'offres mis en place n'étaient pas parfois plus le résumé des compétences localement présentes dans le corps professoral que la conséquence d'une prise en compte des besoins réels de formation dans le territoire considéré ?

Bien entendu, ces questionnements sont insignifiants ou sans intérêt si nous ne sommes pas en mesure d'identifier les véritables besoins d'un territoire. Cette identification nécessite que les équipes éducatives comme les agents publics connaissent le leur, soit parce qu'ils y sont intégrés depuis longtemps, soit parce que l'identité dudit territoire et ses besoins leur ont été démontrés (études analytiques, notamment celles émises par la DEPP, sociologie, géographie...). Cette identification peut également émaner d'un travail périodique de consultation ou de concertation locales, tout comme de formations inter-catégorielles avec d'autres administrations.

La prise en compte spécifique de ces identités par le système éducatif nécessite à la fois d'engager une réflexion sur la formation nécessaire à l'adaptation des enseignants aux particularités du territoire d'exercice de leur métier mais aussi, en termes systémiques, de penser à l'articulation du système éducatif local dans l'appareil national.

Cette identification faite, c'est alors l'adhésion des fonctionnaires concernés à un projet, qui compte. La mise en œuvre de projets adaptés doit fédérer les équipes. Les soft skills des enseignants sont alors primordiales.

> *« Les attitudes préparent aux aptitudes. »*
> Verbatim d'une chercheuse

En ce sens, la valorisation des compétences démontrées doit passer par leur prise en compte dans la gestion du parcours professionnel et donc de la carrière.

Ainsi, il sera possible de mener une politique de proximité plus efficace qui peut notamment prendre le format d'appels à projets fédérant de multiples acteurs.

Étonnement 33 - L'identification partielle des compétences des personnels en tant que ressource pour les territoires

Les enseignants français sont évalués de différentes façons, qui n'ont pas toujours été articulées les unes aux autres...

- lors des concours de recrutement pour les fonctionnaires (ou lors d'un entretien de recrutement pour les professeurs contractuels), où les connaissances disciplinaires sont au premier plan de l'évaluation,
- lors d'une année de stage en établissement, où l'évaluation se fonde sur l'ensemble du référentiel de compétences des métiers du professorat et de l'éducation[43],
- lors de trois rendez-vous de carrière, qui jalonnent la première moitié du parcours de carrière (dans le cadre réglementaire de la mise en œuvre des parcours professionnels, carrières et rémunérations)[44], au cours desquels certaines compétences des métiers du professorat et de l'éducation sont évaluées,
- lors de procédures administratives qui permettent une évolution de grade (ex : avis formulés sur l'accès à la classe exceptionnelle puis à son échelon spécial).

Si la mise en œuvre des parcours professionnels,

43. Arrêté du 1er juillet 2013 paru au B.O.E.N. du 25 juillet 2013.
44. Il s'agit bien d'une réforme de l'évaluation des personnels cadrée par les décrets n° 2017-786 du 5 mai 2017, modifiant divers décrets portant statut particulier des personnels enseignants et d'Éducation du ministère chargé de l'Éducation nationale et n° 2017-120 du 1er février 2017 portant dispositions statutaires relatives aux psychologues de l'Éducation nationale.

carrières et rémunérations constitue une étape importante dans l'accompagnement des carrières des enseignants par l'Institution et le développement de nouvelles compétences qui les sous-tendent, on constate toutefois que cet accompagnement est parfois assez défaillant.

Il s'avère en effet difficile de suivre les profils d'enseignants sur des temps longs (et il n'existe aucun rendez-vous de carrière qui jalonne la deuxième partie de la carrière, comme si aucune acquisition nouvelle n'était possible). La connaissance des enseignants et des compétences qu'ils ont acquises se perd dès lors qu'ils changent d'académie. En outre, les carrières des enseignants sont généralement gérées en fonction de leur statut (et du nombre d'heures-poste associées à ces statuts) et de leur discipline de recrutement (qui est au cœur des affectations). En somme, c'est le concours de recrutement qui devient la matrice des carrières, plutôt que les connaissances et les compétences acquises tout au long de la vie, qui constituent pourtant les éléments de valeur les plus essentiels.

L'entrée dans la carrière enseignante de professeurs ayant déjà exercé une première activité pose, de façon plus forte encore, cette question des compétences : ces enseignants, en effet, possèdent de nombreuses aptitudes non prises en compte dans leur gestion.

Rares sont les établissements les mobilisant comme des leviers, ici pour innover à l'aide de parcours ou démarches d'apprentissage inédits, là pour développer les compétences des élèves, là encore pour définir une spécificité de l'établissement.

Parce qu'elles sont non identifiées, ces compétences demeurent souvent non convoquées et non utilisées à des fins pédagogiques. Ainsi, la richesse des parcours des enseignants, tout comme les compétences acquises hors milieu scolaire, n'est pas prise en compte.

« Le ministre de l'Éducation nationale a demandé que soient accompagnés les personnels et les parcours, que soit renforcé l'accompagnement individualisé des personnels, que soit organisé un continuum de formation dense, au moins pour les trois premières années des enseignants. La gestion des ressources humaines est repensée avec une plus grande fluidité des parcours professionnels, une individualisation, une plus grande écoute, de nouveaux outils, un lien entre formation initiale et la formation continue et une offre de formation continue valorisante et certifiante. »

Verbatim d'un haut fonctionnaire en administration centrale

Et si… ces compétences étaient utilisées pour développer chez les élèves les compétences transversales indispensables dans le monde de demain ?

Et si… ces compétences et ces parcours professionnels étaient rendus plus lisibles à une échelle académique ou départementale dans le cadre d'un système d'informations RH plus agile que celui en cours ?

Étonnement 34 - Le défi de rendre certains territoires attractifs de façon durable

Une étude de la DEPP publiée en 2013 met en lumière les différences d'attractivité des académies pour les enseignants du second degré en 2012. Il en ressort des disparités importantes. Pour les enseignants du premier degré, une même analyse est faite à l'échelle des départements.

Les disparités sont fortes, comme le traduit la carte de la page suivante, issue du bilan social 2019-2020. Au sein d'une même académie, des écarts importants existent : ainsi, dans l'académie de Poitiers, le département des Deux-Sèvres est moins attractif que la Vienne, la Charente et, surtout, la Charente-Maritime, particulièrement demandée.

Le manque d'attractivité de certains territoires génère des disparités dans l'expérience des enseignants qui y sont nommés, les règles du mouvement accordant une part importante à l'ancienneté dans l'attribution des points.

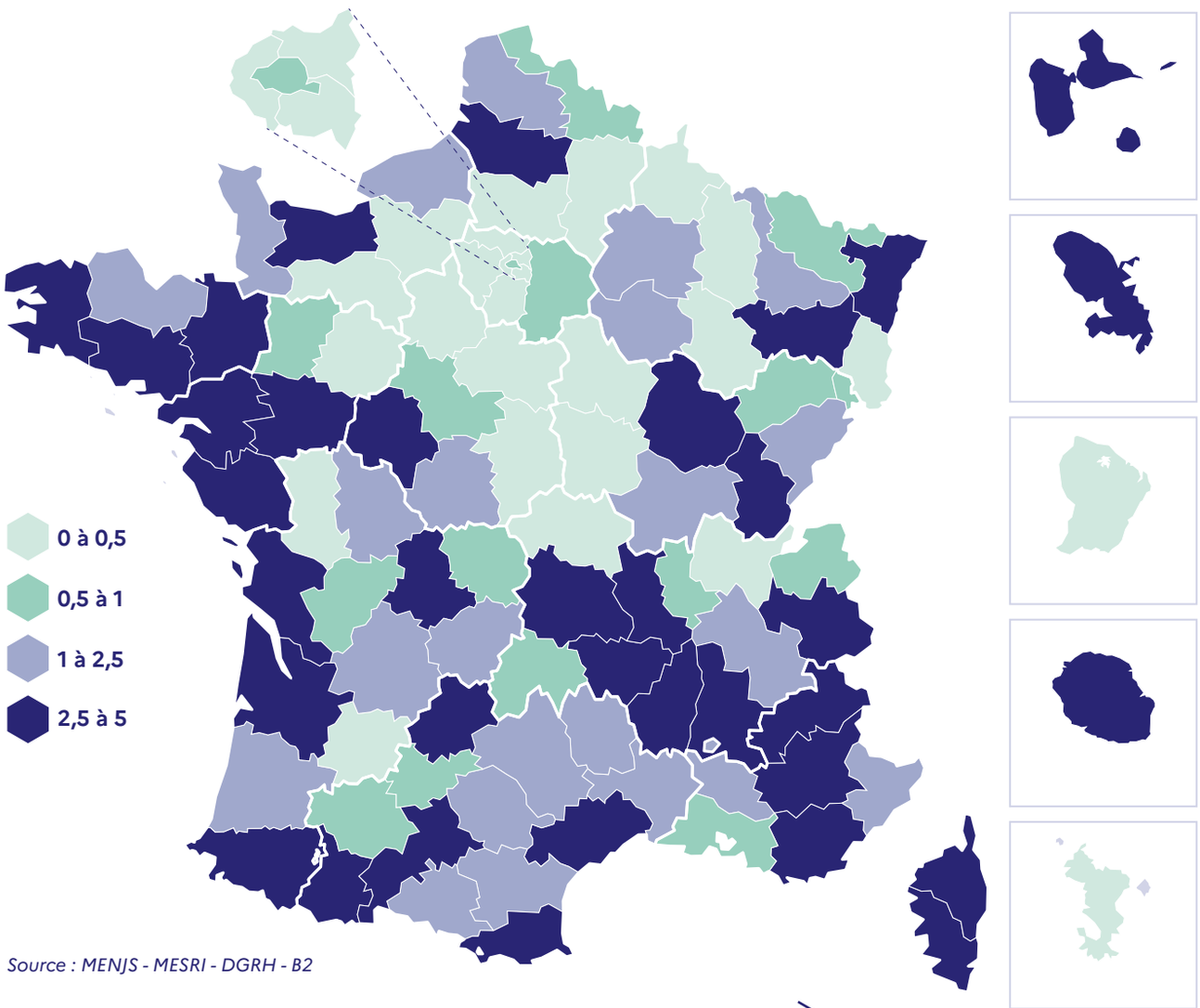
Les enseignants peuvent être nommés dans des territoires et ne pas s'y implanter pour autant, préférant attendre de rejoindre une zone plus attractive. Ils deviennent ainsi des « turbo-profs », sans lien réel avec leur territoire d'exercice, dans lequel ils passent parfois une à deux nuits par semaine, en fonction de leur emploi du temps.

Ces constats effectués pour les personnels enseignants sont communs à l'ensemble des corps et grades caractérisant les personnels relevant de l'Éducation et de la Formation.

Pour tous, des leviers sont à imaginer pour faciliter l'implantation dans les territoires peu attractifs : amélioration des conditions d'installation, mise à disposition de logement, colocation organisée, résidence partagée.

Les appels à projets des Territoires Éducatifs Ruraux ouvrent cette possibilité en lien avec les collectivités. Les solutions sont à trouver au plus près du territoire, avec les collectivités locales.

Ratio des demandes d'entrées en 1er vœu sur les demandes de sorties.
Enseignants titulaires du premier degré public.
Mouvement interdépartemental.



Source : MENJS - MESRI - DGRH - B2

Et si… tous les territoires peu attractifs bénéficiaient d'un accompagnement ciblé pour accueillir de façon pérenne des personnels volontaires (ex : aide au logement, infrastructures liées au transport et au numérique, indemnités…) ?

Et si… les territoires étaient caractérisés, selon une typologie « attractivité », dans le cadre du mouvement, et la mobilité des personnels facilitée à l'issue d'un nombre minimal d'années d'exercice, préalablement défini ?

Étonnement 35 - Des solutions limitées pour faire coexister ancrage territorial et évolution professionnelle

Il est étonnant de constater que, selon leur statut et le territoire dans lesquels ils exercent, les personnels de l'Éducation nationale sont confrontés, de manières diverses, aux problématiques de stabilité et de mobilité. Cet étonnement vaut également pour les situations de ces personnels, différemment mises en lumière selon qu'ils exercent dans des établissements plus ou moins éloignés des centres de décision.

Certains connaissent une mobilité subie : le temps de transport entre leur domicile et leur lieu de travail, le service partagé entre plusieurs établissements ou entre plusieurs sites, dans l'enseignement secondaire comme dans l'enseignement supérieur, rendent leurs conditions de travail plus difficiles et ne leur permettent pas d'être toujours ouverts aux problématiques de l'établissement ou du territoire.

À l'inverse, une trop grande stabilité peut parfois donner l'impression d'une certaine stagnation aux personnels de l'Éducation nationale : étonnamment, c'est en effet souvent la mobilité, plutôt que l'avancement dans les échelons, qui permet à ces personnels de développer de nouvelles compétences et d'enrichir leur parcours de carrière pour pouvoir prétendre à de nouveaux postes.

Il est à ce titre paradoxal de considérer qu'il faille, pour les personnels de l'Éducation nationale, « épouser un territoire », alors même que l'ancrage territorial peut constituer un frein dans un parcours de carrière.

Il est en conséquence surprenant d'observer que les opportunités de renouvellement et d'évolution dans la carrière sont étroitement associées à une logique d'affectation sur postes et de constater que les compétences identifiées chez les personnels ne donnent pas davantage lieu à des missions spécifiques. Ces mêmes missions qui leur permettraient d'évoluer, sans leur faire perdre leur ancrage territorial, conciliant donc plus étroitement stabilité personnelle et mobilité professionnelle.

OBSERVÉ

ÊTRE PROFESSEUR ET MAIRE D'UNE COMMUNE DANS LES PYRÉNÉES-ORIENTALES

Dans le cadre de la session consacrée à la ruralité dans la région académique Occitanie, les auditeurs ont pu échanger avec Laurent Leygue, maire d'Estavar dans les Pyrénées-Orientales et enseignant.

Les auditeurs ont écouté avec intérêt ses propos et ont vu, dans sa double activité de maire et d'enseignant, une complémentarité intéressante et fructueuse, chaque activité se nourrissant de l'expérience et des compétences acquises dans l'autre.

Loin d'être une source de difficulté, cette double activité semble au contraire assurer un lien de continuité entre les différents acteurs engagés pour défendre les valeurs de la République et une force d'incarnation dont les territoires ont parfois besoin pour développer une identité.

Et si… le recensement et la redéfinition des compétences-clés identifiées dans les territoires permettaient de développer le champ des missions particulières exercées par les personnels de l'Éducation nationale dans ces mêmes territoires ?

Et si… des missions nouvelles, avec décharge de service, étaient créées pour les personnels de l'Éducation nationale, au profit de politiques interministérielles ou concertées avec les collectivités locales, à l'instar de ce qui existe en cas de mandat électif (ex : professeur documentaliste qui choisit de partager son temps entre le centre de documentation et la bibliothèque municipale) ?

Et si… des missions nouvelles de recherche avec décharge de service étaient créées, dans le cadre d'un accord entre le MENJS et le MESRI, pour les professeurs de l'enseignement secondaire titulaires d'un doctorat, qualifiés par le Conseil National des Universités et participant à des laboratoires de recherche ?

Étonnement 36 - Une agilité encore à développer par les ministères dans la gestion des compétences professionnelles de leurs personnels

La complexification des parcours des élèves, portée par les réformes de l'enseignement scolaire et des Universités, induit une transformation des fonctions et des postures des acteurs-ressources. De même, elle agit sur la soutenabilité du positionnement des personnels.

Au-delà du savoir disciplinaire et des compétences fonctionnelles, l'Institution attend de ses agents des aptitudes plus transverses, associées à un degré de responsabilisation croissant : une dynamique d'habilitation approchant d'une forme d'empowerment.

« Le leadership, c'est la rencontre d'un talent et de circonstances. »

Verbatim d'un cadre de la haute fonction publique

Accompagner les apprenants vers leur excellence implique l'éclosion de savoir-faire et savoir-être variés, qui sont à développer en différents temps et lieux du parcours des personnels.

Dès lors, formations initiale, continuée et continue s'associeraient de façon explicite aux besoins des personnels, concordant de fait avec les phases de leur évolution professionnelle : passer d'une gestion d'affectation à une gestion de compétences, faire le lien entre analyse des besoins et expression d'une offre, identifier et référencer les ateliers entre pairs en tant qu'espace de formation.

Ainsi…

- en formation initiale, les contenus accompagnant les transitions professionnelles : nouveau territoire, nouvelle fonction, nouveau poste,
- en formation continuée, les éléments d'adaptation aux évolutions du service public d'éducation et de formation : accompagner des réformes, favoriser la coopération entre fonctions publiques,
- en formation continue, le fond notionnel et technique permettant de concilier adaptabilité des personnels aux profils d'exercice professionnel attendus et soutenabilité de leur investissement au sein de l'institution.

Et si… un indice de position professionnelle intégrait des indicateurs qualitatifs liés au référentiel - formations suivies (qualifiante, diplômante, certifiante… ou non), les projets développés, les responsabilités prises (dans et hors unité éducative) - pour une meilleure identification d'opportunités ou de besoins professionnels au bénéfice des élèves / étudiants ?

Et si… périodiquement, étaient promues des formations inter-catégorielles en lien avec d'autres fonctions publiques, portant des thématiques transversales telles que la mobilité, la réussite dans un territoire, la connaissance des compétences exclusives à chacun et celles partagées, tout comme les spécificités propres de fonctionnement ?

Et si… la formation des personnels intégrait de façon lisible une sensibilisation aux soft skills tant pour eux-mêmes que dans le cadre du suivi des élèves ?

3.3. Accompagner dans l'espace et dans le temps les parcours de formation et les identités : un défi humaniste majeur pour le service public d'éducation au XXIe siècle.

« Si tu veux construire un bateau, ne rassemble pas tes hommes et femmes pour leur donner des ordres, pour expliquer chaque détail, pour leur dire où trouver chaque chose… Si tu veux construire un bateau, fais naître dans le cœur de tes hommes et femmes le désir de la mer… »

Antoine de SAINT-EXUPÉRY - Citadelle

Selon le dictionnaire de l'Académie Française, « accompagner » vient de l'ancien français *compain*, « compagnon ». Là encore, l'humain est déjà intrinsèquement lié à la notion d'accompagnement.

Accompagner les élèves vers la réussite est l'enjeu du corps enseignant. Comment alors mieux prendre en compte l'éloignement de ces élèves dans certains territoires ? Comment prendre en compte les potentiels exceptionnels de certains d'entre eux ?

Accompagner les enseignants vers plus de compétences est l'enjeu des cadres. Comment alors faire monter en compétences ces mêmes enseignants et identifier clairement leur expertise pour en faire une véritable plus-value ?

Accompagner les cadres vers un leadership humain et collaboratif pour mieux répondre aux changements et aux transitions et développer une éthique de l'action pour tous est l'enjeu tant du ministère que des échelons déconcentrés. Comment alors développer un leadership en adéquation avec le territoire d'exercice ? Ces accompagnements s'inscrivent dans la construction des parcours de formation, où doivent se mêler, selon Aristote, l'épistémè (c'est la connaissance du monde), la technè (c'est la façon d'agir sur le monde pour construire « l'ailleurs et demain ») et la phronesis (c'est la prudence ou l'éthique de l'action, en d'autres termes le développement des soft skills), en lien avec un espace précis et selon des temps particuliers.

La réflexion sur les parcours a été au centre des échanges du Grenelle de l'Éducation et a abouti notamment à trois engagements…

- **Engagement 2 :** donner à chacun la possibilité de faire connaître ses compétences et ses souhaits ;
- **Engagement 3 :** permettre à chacun d'être l'acteur de son parcours professionnel ;
- **Engagement 12 :** faciliter l'accès à une formation continue davantage diplômante.

Étonnement 37 - La prise en compte insuffisante des inégalités liées à l'éloignement

OBSERVÉ

Observé[45] : il existe des différences et des inégalités entre élèves, corrélées à l'éloignement entre leur domicile et leur établissement. Ainsi, dans les communes les plus rurales, plus de la moitié des élèves du premier degré ne disposent pas d'une école dans leur commune et sont scolarisés dans une autre. De même, les élèves des communes les plus rurales s'orientent moins fréquemment vers l'enseignement général et technologique et davantage vers le professionnel.

Les inégalités de résultats constatées entre les élèves des zones rurales et ceux des zones urbaines sont en grande partie corrélées à la répartition des niveaux socio-économiques de leurs parents. Néanmoins, il ne peut être nié que les trajets domicile-établissement constituent une contrainte et un handicap dans la gestion du temps des élèves éloignés.

La question du temps de l'élève, qui recoupe notamment celle de la gestion des devoirs scolaires, ne peut être oubliée dans la problématique évoquée. Un enfant qui s'est souvent levé tôt le matin puis qui termine ses cours à 18h, avant de subir un délai important de retour à la maison, ne sera disponible ni physiquement ni mentalement pour d'importants devoirs le soir.

La réduction de ces inégalités liées à l'éloignement peut être facilitée par de nombreux dispositifs. Tout d'abord, il s'agit de développer encore les réseaux de transport dans un nécessaire dialogue avec les acteurs des collectivités : moyens utilisés, maillage réalisé, fréquence des rotations, aménagement des bus avec des tablettes à chaque siège pour permettre le travail scolaire, système de desserte par pré-réservation de minibus ou de vans…

Ensuite, il peut s'agir de développer l'enseignement à distance, depuis la maison comme dans des "tiers-lieux" ou de favoriser les conditions de logement et d'internat. Des solutions hybrides pourraient être davantage développées dans le supérieur, sur le modèle d'hôtels universitaires, permettant aux étudiants d'être présents physiquement sur leur campus, une semaine sur deux par exemple, et en distanciel le reste du temps. Cette idée, qui n'est pas actuellement portée par les collectivités locales, mériterait une impulsion ministérielle.

Et si… à défaut de raccourcir les journées de travail, les élèves étaient au moins systématiquement accueillis en salle d'études le matin et le soir, quand malheureusement leurs horaires de transports scolaires ne peuvent pas être adaptés à leur emploi du temps ?

Et si… un enseignement hybride était rendu possible par des hôtels universitaires du CROUS, qui permettraient de loger sur leur campus les étudiants qui le souhaitent une semaine sur deux ?

Étonnement 38 - Un accompagnement encore à renforcer pour les élèves fragilisés par un parcours non-linéaire

On constate, depuis la seconde moitié du XXe siècle, une évolution constante de la mobilité des familles dans le territoire national.

Si les structures et les procédures existent pour permettre aux élèves d'intégrer un nouvel établissement en cours d'année scolaire (cas de

45. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du MENJ, Note d'information n°19.35 (octobre 2019). https://www.education.gouv.fr/une-typologie-des-communes-pour-decrire-le-systeme-educatif-6524

déménagement des familles ou changement d'établissement de l'élève à la suite d'une difficulté rencontrée dans le parcours scolaire), il est étonnant de constater le peu d'accompagnement dont bénéficient ces élèves : les échanges entre les équipes pédagogiques de l'ancienne et de la nouvelle structure sont rares et il n'est donc pas toujours possible de valoriser les acquis pour construire un projet personnalisé favorisant la réussite de ces apprenants fragilisés.

Cette mobilité interroge également sur la conception des programmes scolaires, dès lors que les objets qui les composent peuvent être abordés par les professeurs dans l'ordre de leur choix. Sans accompagnement spécifique, certains élèves peuvent ne pas avoir abordé toutes les notions.

La mobilité des élèves peut également s'entendre dans un cadre international, notamment avec l'accueil d'élèves allophones. Il peut être étonnant de constater que si des structures d'accueil existent désormais dans l'ensemble du territoire national, l'accompagnement collectif de ces élèves reste limité : à l'exception des personnels spécialisés, il y a une moindre formation à ces problématiques et une capacité limitée à concevoir avec l'élève, et le cas échéant avec sa famille, un projet sur le temps long, dans lequel le territoire d'accueil constitue un levier de réussite.

À l'inverse, il est également étonnant de constater que la stabilité sur un territoire peut constituer un frein dans la réussite d'élèves au parcours exceptionnel. Si l'Éducation nationale a développé, depuis de nombreuses années, sa capacité à accueillir les élèves en situation de handicap et s'est inscrite résolument dans une démarche inclusive, il est possible de s'interroger sur sa capacité collective à accompagner ces élèves de manière équitable selon les territoires.

OBSERVÉ

S'ORIENTER VERS UN LYCÉE AGRICOLE, UN PARCOURS EXCEPTIONNEL ?

Dans le cadre de la session consacrée à la ruralité dans la région académique Occitanie, les auditeurs ont pu échanger avec Eric Gaillochon, directeur de l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA) du Tarn.

Les auditeurs, à cette occasion, se sont étonnés des difficultés rencontrées par les acteurs des lycées agricoles pour créer du lien avec les acteurs des collèges du département, alors même que les lycées agricoles existent depuis de nombreuses années.

La communication entre chefs d'établissement n'est pas toujours facilitée et les formations proposées semblent mal connues des professeurs principaux de collège qui, dès lors, risquent de transmettre à leurs élèves des représentations décalées de la réalité.

À ce titre, le parcours d'un élève vers le lycée agricole semble presque s'apparenter à un parcours exceptionnel, alors même qu'il n'y a pas lieu de considérer que cette voie d'orientation fait l'objet d'une attention moins grande et d'un moindre accompagnement de la part des acteurs des collèges.

Comment dès lors rendre plus fluides ces parcours pour favoriser la réussite des élèves et l'animation des territoires ?

Et si… le développement de l'enseignement hybride sous toutes ses formes permettait la diversification des parcours et l'adaptation aux demandes de tous les élèves sur l'ensemble des territoires ?

Et si… de nouvelles missions étaient créées pour conseiller, sur un terme moyen à long, les élèves dont les parcours sont exceptionnels et leurs familles, au-delà des inscriptions temporaires dans un territoire ?

Étonnement 39 - Une offre de formation via les campus connectés encore limitée dans la réalité

Les treize campus connectés associant enseignement à distance et accompagnement personnalisé ont pour objectif de donner aux étudiants les moyens de dépasser les freins géographiques et sociaux pour une égalité des chances.

Ces campus connectés ont permis l'accès à l'enseignement supérieur d'étudiants éloignés socialement et géographiquement de la formation et particulièrement aux étudiants titulaires de baccalauréats technologiques. Les campus connectés permettent des parcours jusqu'à bac+3 mais préservent aussi des possibilités de diplomation bac+2.

Ces campus connectés permettent de sortir certains élèves de leur environnement. Si la formation recherchée n'est pas présente localement, certains jeunes ne font pas d'études supérieures, notamment les plus fragiles, qu'il faut aller chercher. Parmi les raisons du choix d'un campus connecté, il y a d'abord l'incapacité à se déplacer.

Le profil des étudiants choisissant les campus connectés n'est, semble-t-il, pas vraiment celui de décrocheurs : ce sont plutôt des profils qui n'auraient pas continué en raison de problèmes financiers. D'autres choisissent ces campus pour la souplesse des emplois du temps.

Les campus connectés ne se placent donc pas en concurrence avec les universités : ils s'adressent à un public qui ne poursuivrait pas ses études supérieures s'il ne lui avait pas été possible de se tourner vers l'enseignement à distance.

Ces campus traduisent incontestablement une avancée notable, en permettant l'accès à l'enseignement supérieur à des étudiants dont les freins sociaux et géographiques compromettraient la poursuite des études. Mais comment donner à tous les élèves les mêmes possibilités d'apprentissage et de formation ? Comment leur donner accès aux formations d'un panel plus large d'universités ?

Et si… toutes les universités proposaient une digitalisation de toutes leurs formations pour les rendre accessibles à tous les étudiants du territoire ?

Et si… cette digitalisation favorisait davantage de parcours de recherche pour les étudiants de masters entre universités au niveau national ?

Étonnement 40 - Une lisibilité partagée des compétences professionnelles à renforcer

La réforme du "Parcours professionnels, carrières et rémunérations" vise à reconnaître l'engagement des agents tout en actant des accélérations de rémunération. Considérant les carrières, cette disposition prévoit des rendez-vous de carrière qui constituent une évaluation ponctuelle et programmée, de manière équitable dans tous les territoires, portant sur des gestes professionnels mais aussi sur un degré d'acquisition de compétences professionnelles transverses.

Ce constat est à la fois à illustrer et à étayer par la démarche de professionnalisation mise en œuvre par le personnel durant la période précédant ledit rendez-vous de carrière.

De fait, l'élaboration d'une stratégie de développement professionnel, le déploiement inhérent de compétences ainsi que l'administration de la preuve d'une évolution positive de sa professionnalité incombent au personnel évalué.

Au-delà des personnels d'enseignement, d'éducation et psyEN relevant du régime P.P.C.R, l'évaluation des personnels d'encadrement tend à s'appuyer sur la démonstration d'un plan d'action organisé autour d'objectifs établis, fondé sur un diagnostic étayé et porté par une vision explicitée… bien que dans la réalité, son format fluctue selon les académies voire les acteurs académiques impliqués et que ses modalités soient au cœur de transformations à la fois formelles et de fond.

Il est par ailleurs à noter que le suivi de parcours des agents administratifs ainsi que des personnels médico-sociaux semble faire l'objet d'une gestion des carrières autonome et disjointe des tendances de celle des autres corps. Au regard des enjeux en matière d'engagement des personnels et de la volonté affirmée de réforme du fonctionnement de l'enseignement par ailleurs soulignée dans les engagements 3, 6 et 10[46] du Grenelle de l'Éducation, rendre lisible le parcours de compétences des professionnels devient plus que nécessaire.

Et si... les compétences mises en œuvre dans les pratiques d'établissement - missions particulières, innovation, pratiques collaboratives et de co-éducation - étaient identifiables dans le parcours des agents ?

Et si... chaque personnel bénéficiait d'un portfolio dématérialisé compilant éléments de compétences obtenus, expériences et productions professionnelles accessibles aux corps d'encadrement locaux comme intermédiaires ?

Et si... les compétences évaluées lors des rendez-vous de carrière étaient explicitement identifiées sous forme de cartographie, pouvant ainsi dresser une spécificité pour les établissements et répondre aux besoins des territoires ?

Et si... la mobilité professionnelle d'un personnel s'associait au transfert des compétences et réalisations professionnelles incluses dans son portfolio sur une base établissement, offrant de fait l'opportunité d'une prospective en termes d'évolution des carrières ?

Étonnement 41 - Une politique de formation continue des personnels inaboutie

« Dans un cadre contraint, il y a dans la formation plus de marges de manœuvre que dans le système d'affectation et de mutation ».

Verbatim d'un cadre de la haute fonction publique d'État

La formation est actuellement fortement questionnée tant dans sa mise en place, son volume, que dans son efficience. En novembre 2020, un rapport du CNESCO énonce que si « *la formation continue progresse, les résultats attendus ne sont pas encore au rendez-vous* ».

Les effets des formations sur les pratiques restent à ce stade limités[47]. Plusieurs leviers d'amélioration sont suggérés dans ce rapport...

- inciter les personnels à se former grâce à un crédit-temps,
- faire entrer la recherche dans les formations,
- soutenir les personnels les moins aguerris par du mentorat et tutorat et ce bien au-delà de la première année d'exercice,
- renforcer l'ingénierie de formation,
- valoriser l'investissement des personnels dans leur formation continue.

« *Faire progresser les enseignants grâce à des formations ne se décrète pas mais, au contraire, nécessite une adhésion forte de leur part, car tout nouvel apprentissage oblige à sortir de sa zone de confort* » (CNESCO, p. 11).

46. Les engagements 3, 6 et 10 du Grenelle de l'Éducation reposent respectivement sur la mobilisation des acteurs afin de fluidifier le déroulement des carrières, la construction d'un lien direct entre les personnels et les services administratifs ainsi que la déclinaison académique de feuilles de route RH.

47. Mons N., Chesné J.-F., Piedfer-Quêney L. (2021). Comment améliorer les politiques de formation continue et de développement professionnel des personnels d'éducation ? Dossier de synthèse. Paris : CNESCO. http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2021/02/Cnesco_CCI_formation_continue_Dossier_de_synthese.pdf

Afin d'être de qualité, l'offre de formation se doit donc de répondre tant aux besoins de l'Institution qu'à ceux du terrain : la formation doit être à la fois objet de pilotage et possibilité d'accomplissement professionnel des personnels.

Dans le second degré, pour un rapprochement des besoins du terrain, une part de plus en plus conséquente de la formation a lieu sous forme de formation à initiative locale (FIL). Dans le rapport de l'inspection générale, des exemples sont donnés : ainsi, « *l'académie de Toulouse met à disposition des ateliers pédagogiques inter-établissements (APIE), proposés par la DAFPEN, qui permettent à des enseignants du second degré de se réunir et de travailler ensemble à la résolution des problèmes directement liés aux pratiques pédagogiques disciplinaires. Il repose sur une démarche de formation active et collective, qui nécessite un engagement mutuel de tous les enseignants* ».[48]

Un des enjeux de la formation continue des enseignants est la capitalisation et la diffusion des expériences menées au sein d'autres établissements ou au sein d'autres territoires. Cette diffusion nécessite d'offrir aux enseignants des espaces et des temps pour construire une méthodologie, dans le but d'essaimer et de partager, condition nécessaire pour voir se développer un territoire apprenant. Les plans français et mathématiques initiés dans le premier degré offrent des temps d'échanges croisés au travers de la mise en place des constellations.

Les enseignants réfléchissent à leur pratique en s'appuyant sur une problématique didactique définie mutuellement et en corrélation avec les évaluations nationales et les attendus institutionnels. Comment alors s'appuyer sur ce dispositif pour l'étendre au-delà du premier degré ?

Et si… les temps de réflexion sur les pratiques et la capitalisation des expériences professionnelles étaient plus explicitement inscrits dans le temps vécu et les obligations de service de l'ensemble des personnels ?

Et si… la formation était mieux valorisée dans l'avancement de la carrière (cf. engagements 2, 3 et 12 du Grenelle de l'Éducation) ?

Et si… schéma de formation et organisation stratégique pluriannuels de formation étaient mieux identifiés et davantage partagés entre l'Institution et les personnels concernés ?

48. Rapport n°2020-138 de l'inspection générale, L'ingénierie de formation en académie (premier et second degrés) : organisation, intervenants, utilisation des moyens, évaluation des actions, octobre 2020, 62p.

Étonnement 42 - L'insuffisante articulation entre l'élaboration des stratégies territoriales et les connaissances et compétences des personnels d'encadrement

La décentralisation a conduit les acteurs de l'État et des collectivités territoriales à travailler en forte proximité. L'ancrage de l'École au cœur des territoires est fort : les élus et les citoyens sont attachés à leur école, qui fait partie intégrante de l'identité du quartier, de la ville.

Les personnels d'encadrement se doivent d'intégrer leur action au cœur des problématiques propres à leur territoire d'exercice. Les projets mis en place seront compris et accompagnés par les collectivités s'ils répondent à des enjeux partagés. En réponse à cet objectif, les personnels d'encadrement pourraient bénéficier, à la suite de leur nomination, d'une acculturation aux enjeux de leur territoire d'exercice. Cet accompagnement pourrait s'inscrire dans le cadre général de l'accompagnement et de la formation des personnels d'encadrement, prévus dans l'engagement 10 du Grenelle de l'Éducation.

Au-delà des spécificités du territoire, le nécessaire lien avec les collectivités partenaires requiert une connaissance partagée des contraintes et objectifs individuels, qui fera converger les volontés et les projets de territoire vers un but commun.

Les différents projets mis en place au cœur des territoires et examinés lors du cycle des auditeurs font émerger l'importance, pour l'ensemble des partenaires, d'avoir un objectif partagé favorisant l'émergence et la légitimité d'un leader. À défaut, les projets ne bénéficient pas de l'aura méritée. Les Campus des Métiers et des Qualifications ne peuvent être réellement portés que si chacun des partenaires est convaincu que tout le monde a sa place et communique en ce sens. Il en va de même pour la création d'espaces communs de formation : le fonctionnement d'un tel espace doit être porté de façon univoque. Les personnels d'encadrement doivent alors être en capacité de tirer les membres d'origines diverses vers un même objectif.

Et si... les mobilités fonctions publiques d'État / fonction publique territoriale étaient facilitées pour une meilleure connaissance des enjeux des partenaires de l'Éducation sur le territoire ?

Ainsi, il apparaît que l'accompagnement et la valorisation des parcours de l'ensemble des acteurs requièrent l'analyse puis la prise en compte de leurs besoins et de leurs identités individuelles. Pour y parvenir, la coordination des décideurs sur ces thématiques doit être totale.

Conclusion Générale

Riche de ses diversités, notre groupe d'auditeurs a cherché à porter un regard neuf sur l'École : en nous détachant de nos positions et postures respectives, nous nous sommes intéressés à ceux qui la font vivre, de la maternelle à l'université. Un certain silence est toutefois à noter, puisque les voix des enseignants eux-mêmes ainsi que des élèves, auront été les grands absents de nos rencontres, du fait notamment de la crise sanitaire, qui a considérablement limité déplacements et entretiens.

La thématique de notre cycle positionne le territoire comme un objet de réflexion à construire et à développer, s'inscrivant en cela pleinement dans le « spatial turn » que connaissent les sciences sociales depuis le milieu des années 1990. Loin d'épuiser le sujet, comme en témoignent les publications scientifiques récentes[49], nos étonnements ont eu pour modeste ambition de questionner la dimension territoriale des enjeux éducatifs rencontrés lors de nos sessions.

Au terme de cette année d'observation, nous souhaitons mettre en exergue deux éléments de conclusion majeurs.

Tout d'abord, les focales que nous avons dégagées de nos étonnements mettent en lumière le rôle pivot de l'acteur de terrain. C'est bien souvent sur l'énergie, la prise d'initiative, la générosité de personnes-ressources que reposent l'animation des réseaux et la mise en œuvre des politiques éducatives. Ce constat, s'il souligne la richesse des ressources humaines et des talents que compte notre système, amène également à pointer une de ses fragilités, puisque la mobilité des professionnels ne permet pas toujours une continuité dans les dispositifs engagés.

Nous avons pu constater que la mobilité des personnels dans notre Institution constituait à la fois une force et une faiblesse. Si la mobilité peut fragiliser les équipes pédagogiques et accentuer le déficit de lisibilité des compétences des personnels, elle est aussi gage de dynamisme et de renouveau pour les individus et les territoires.

De plus, alors qu'une des questions centrales qui a émaillé nos investigations et réflexions était celle de l'échelle pertinente à retenir (à la fois en tant qu'auditeur, mais également en tant que décideur et pilote), il nous est progressivement apparu qu'une pensée scalaire était bien souvent une pensée réductrice car statique par manque d'articulation entre les échelles. Nombreux ont été les témoins, quel que soit leur niveau d'exercice et de responsabilité, qui ont insisté sur la nécessité impérative de penser en termes de « flux » afin d'accompagner les transformations profondes que connaissent les systèmes scolaire et universitaire, dont les enjeux et contraintes se trouvent enchâssés des échelles locale à mondiale.

Par ailleurs, à l'issue de notre rapport d'étonnement, de nouveaux questionnements animent les auditeurs de ce cycle.

En premier lieu, la place à donner à l'agilité au sein de l'Institution est revenue de manière récurrente dans un système qui nous est apparu en pleine mutation. Qu'elle soit une aspiration, un but recherché ou un manque relevé par certains interlocuteurs, nous avons souvent constaté qu'il s'agit là d'un véritable enjeu pour l'avenir et pour la conduite du changement.

Le système éducatif est riche de valeurs mais nous avons observé qu'il était indispensable de réaffirmer leur sens et leur importance en son sein. Il apparaît qu'au-delà des clivages politiques, qui desservent parfois les intérêts des apprenants au sein des territoires, il est essentiel de reconquérir la primauté du sens qu'est l'intérêt de l'élève. Nous nous sommes ainsi étonnés du manque de consensus à propos de cet intérêt : s'agit-il de l'épanouissement citoyen de l'élève, de l'égalité des chances, de la réussite des parcours, de l'insertion professionnelle ?

49. https://www.education.gouv.fr/les-territoires-de-l-education-des-approches-nouvelles-des-enjeux-renouveles-education-formations-323741

La gouvernance et le pilotage actuels ne conviennent souvent plus à ce système en mutation. Nous avons été confrontés à des formes de dissonance et à un hiatus entre l'aspiration au changement et les effets dysfonctionnels de gouvernances traditionnelles. Nous avons pour le moins observé, durant cette période inédite, des besoins accrus de communication vers l'échelon local, d'autonomie et de marge de manœuvre. Plus avant, la question de l'autonomie, de la responsabilité, de la créativité, de la liberté et de leur appropriation par les acteurs à tous les échelons nous semble être au cœur des mutations à venir. Cela implique de penser un pilotage et une gouvernance plus horizontaux et coopératifs.

La crise sanitaire a montré qu'il restait encore du chemin à parcourir pour une meilleure agilité de l'Institution et une nécessaire capitalisation des retours d'expériences. Nous nous sommes demandé si les outils d'évaluation de la performance de notre système éducatif étaient ainsi mis à profit. Une réelle démarche qualité gagnerait à associer pleinement les acteurs à toutes les étapes de suivi et d'évaluation de manière globale et fonctionnelle.

À ce titre, et alors même que nous avons souligné l'importance de l'acteur de terrain, nous nous étonnons que, concernant le bien-être, préoccupation sociale actuelle, les réponses d'aujourd'hui ne paraissent pas complètement adéquates et que les actions concrètes sur le terrain soient encore peu opérationnelles. Il apparaît par ailleurs que les compétences des agents sont peu reconnues et peu valorisées dans les parcours individuels et peu utilisées au service de l'Institution. L'accompagnement et une formation de qualité tout au long du parcours s'avèrent indispensables pour générer l'engagement et la motivation de chaque maillon.

À l'heure où nous terminons ce rapport, les conclusions du Grenelle de l'Éducation viennent conforter l'intérêt central qu'il convient d'apporter aux conditions d'exercice des professionnels du monde de l'éducation et de la formation.

Enfin, un "méta-étonnement" a émergé de ce cycle, qui est revenu de manière itérative au fil des sessions.

Il réside dans le constat d'une certaine appréhension de la part d'acteurs à adopter une parole libre lors de nos rencontres, et ce quels que soient leur échelle d'exercice ou degré de responsabilité. Cette retenue nous a d'autant plus interpellés qu'au sein de notre groupe d'auditeurs, la liberté de parole a été totale. Permettant confrontation et contradiction, elle s'est révélée très fructueuse.

Il nous semble que l'Institution dans son ensemble gagnerait à favoriser plus de débats et à permettre des échanges autorisant une pensée critique afin de faire avancer le bien public.

En qualité d'auditeurs de cette deuxième session, nous espérons avoir contribué à dégager de nos observations des étonnements constructifs qui pourront être utiles à différentes échelles pour le présent et l'avenir.

Glossaire

BOP : Budget Opérationnel de Programme

CMQ : Campus des Métiers et Qualification

DEPP : Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance

DGRH : Direction Générale des Ressources Humaines

EPLE : Etablissement Public Local d'Enseignement

ESRI : Enseignement Supérieur Recherche et Innovation

ETP : Equivalent Temps Plein

IA-DASEN : Inspecteur d'Académie Directeur Académique des Services de l'Éducation Nationale

IGEN : Inspecteur Général de l'Éducation Nationale

IGESR : Inspection Générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche

IHEST : Institut des Hautes Etudes pour la Science et la Technologie

INJEP : Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire

MENJS : Ministère de l'Éducation Nationale de la Jeunesse et des Sports.

MESRI: Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

NEET : personnes qui ne sont Ni en Emploi, ni en Études, ni en formation (traduit de l'anglais)

PIA : Programme Investissements d'Avenir

QPV : Quartier Politique de la Ville

REP : Réseau d'Éducation Prioritaire

REP+ : Réseau d'Éducation Prioritaire Renforcé

Annexes

ANNEXE 1
Historique des principales politiques éducatives

ÉLÈVES/ÉTUDIANTS

- Loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui vise à faciliter l'insertion professionnelle
- Amendement à la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République (2014)
- Écoles, collèges et lycées (CITE 1, 2 et 3) pour l'ambition, l'innovation et la réussite (ÉCLAIR, 2011) ; Réseaux d'éducation prioritaire (2014)
- Priorité renforcée à l'élémentaire (2014) : réduction de la taille des classes (2018)
- Tous mobilisés pour vaincre le décrochage scolaire (2014)
- Réforme du collège (CITE 2) en 2016 : aide aux devoirs avec le dispositif « Devoirs faits » (2017)
- Parcours individuel d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel (2013)
- Transformation des filières professionnelles du secondaire (2018)
- Réformes de l'examen terminal des filières générales et technologiques du deuxième cycle du secondaire (Baccalauréat) et transformation du deuxième cycle du secondaire (2018)
- Plan d'action national pour soutenir l'accueil et l'accompagnement des publics migrants (2017), y compris le portail d'information « Welcome refugees » (2015)
- Plan Étudiants (2017) : création de la plateforme Parcoursup (2018)
- La loi pour une école de la confiance (2019)

INSTITUTIONS

- Réforme de la « mastérisation » pour les enseignants (2010) ; réforme de la formation initiale des enseignants (2013)
- Réforme de l'évaluation des enseignants (2017)
- Réforme de la formation initiale des enseignants - création des Instituts Nationaux Supérieurs du Professorat et de l'Éducation (2019)
- Nouveaux rythmes scolaires au niveau élémentaire (2013 et 2014 ; révision en 2017)
- La Refondation de l'École de la République (2013) prévoit l'amélioration de l'évaluation du système éducatif.
- Évaluations nationales en mathématiques et en français en 1re et 2e année d'élémentaire et en 1re année du premier cycle du secondaire (2018)
- Améliorer le climat général de l'école ; lutter contre le harcèlement et la violence à l'école (2013)
- Création du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) en 2013, remplacé en 2019 par le Conseil de l'évaluation scolaire (CEE)

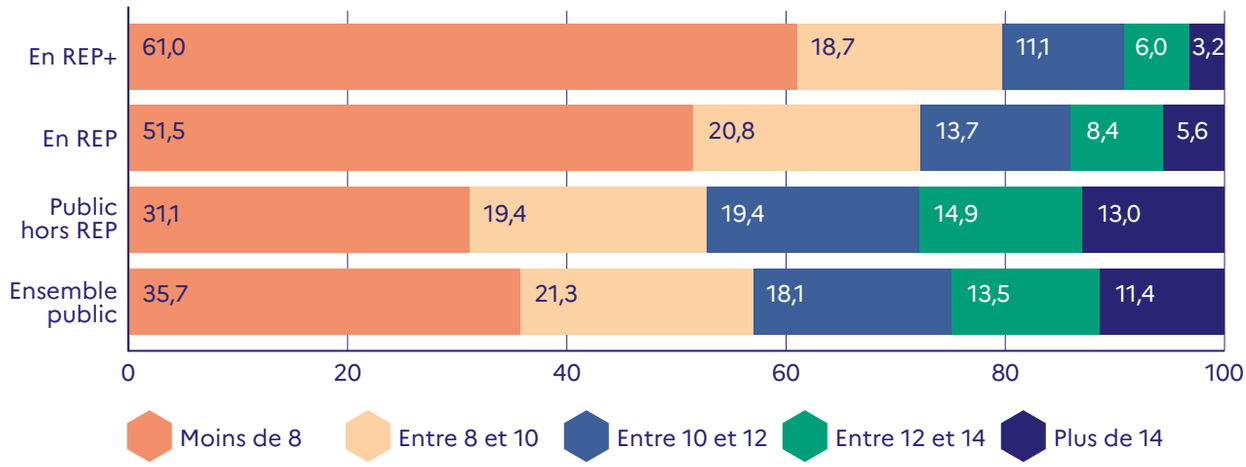
SYSTÈME

- Nouveaux programmes pour tous les niveaux de l'enseignement obligatoire, y compris les structures d'EAJE (2013/14)
- Réforme du système national de bourses pour l'enseignement supérieur (2013 et amplification à la rentrée 2014), nouvelles mesures en 2017 et revalorisation des bourses à la rentrée 2019
- Nouveau programme de bourses d'études secondaires (2016)
- Communautés d'universités et établissements (ComUE), 2013
- Plan Numérique dans le secondaire (2015)
- Création du Conseil scientifique de l'Éducation nationale (2018)
- Fusion des corps d'inspections générales dépendant du ministère pour devenir l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), 2019
- Cités éducatives, 2019

Source : Perspectives des politiques de l'éducation FRANCE - OCDE - juin 2021, 34 p.

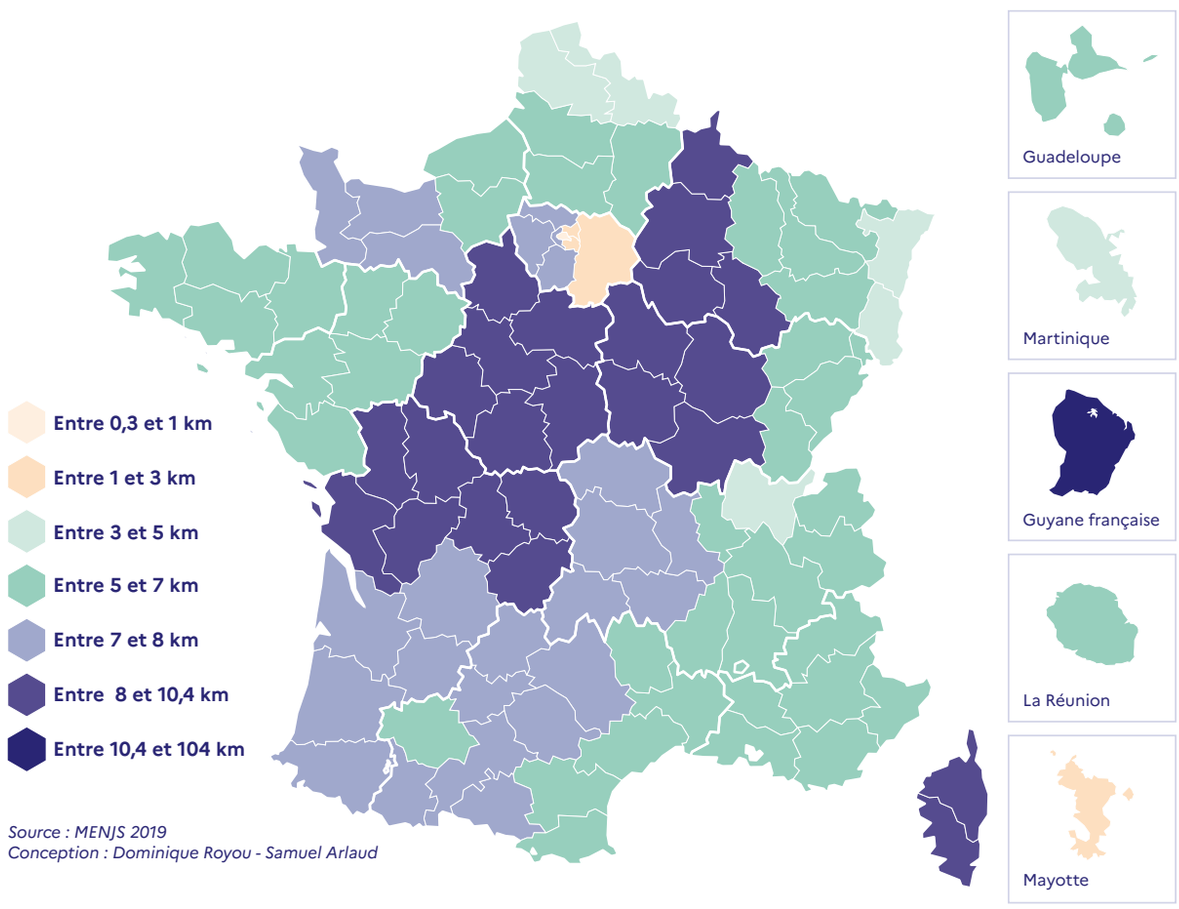
ANNEXE 2
Répartition des élèves : notes aux épreuves écrites du DNB en 2019

Répartition des élèves selon leurs notes aux épreuves écrites du DNB en 2019 (en%). *Source : L'État de l'École 2020*



ANNEXE 3
Éloignement entre le domicile des élèves et leur établissement

Distance moyenne parcourue par un élève du secondaire depuis son domicile pour rejoindre le collège/lycée le plus proche (par académie)



Source : MENJS 2019
Conception : Dominique Royou - Samuel Arlaud

ANNEXE 4

Construction d'un système de pilotage : exemples de facteurs clés de succès et d'objectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la continuité pédagogique

APPRENTISSAGE	PROCESSUS INTERNE		
Les élèves, apprentis et étudiants bénéficient progressivement et systématiquement de modalités distancielles ou de sensibilisation aux outils	Un suivi social et psychologique, avec les moyens nécessaires, est mis en place	BÉNÉFICIAIRES	Les élèves sont satisfaits de la mise en œuvre de la CP
			Les familles sont satisfaites de la mise en œuvre de la CP
Les ministères et les collectivités locales (GOUVERNANCE) coopèrent et collaborent étroitement sur les moyens à mobiliser	Un suivi personnalisé des apprentissages est proposé		L'autonomie et l'adaptabilité des élèves sont renforcées
	Des remontées d'informations diversifiées sont organisées		Les conditions de la CP concourent positivement à l'évolution et aux projets des élèves, apprentis et étudiants
Les syndicats et partenaires (associations, …) sont associés à la mise en place des dispositifs	Les moyens et les démarches sont adaptés et mobilisés selon les situations	PARTIES PRENANTES MOYENS / FINANCES	Les objectifs qualitatifs et quantitatifs sont atteints
Les moyens humains et techniques appropriés sont mis à la disposition du personnel d'encadrement	Le suivi de la mise en œuvre de la CP est piloté par un comité intégrant "autorités" et "partenaires"		Les personnels d'encadrement et d'enseignement sont satisfaits de l'organisation et des moyens alloués
Le personnel enseignant est formé aux démarches pédagogiques et technologiques adaptées	Les moyens techniques mis en œuvre sont de qualité et constamment mis à jour		Les budgets et moyens alloués par les différents décideurs (MEN, collectivités locales, autres ministères, …) sont conformes aux prévisions

ANNEXE 5

Programme du cycle annuel des auditeurs 2020-2021 adapté (COVID 19)

22, 23, 24 SEPTEMBRE 2020 (IH2EF) - Lancement du Cycle, séminaire d'intégration

La relation entre l'école et les territoires : aspects historiques.

Le lancement du cycle permet de définir théoriquement la problématique centrale et de comprendre l'articulation des sessions. Le séminaire d'intégration permettra de préciser la qualité d'auditeurs, de définir une méthodologie de travail collectif et d'identifier les ressources de l'ih2ef.

13, 14, 15 OCTOBRE 2020 (Région académique Grand Est)

Comment l'école et l'université dépassent les déterminismes territoriaux ?

Le renforcement de l'action pédagogique et éducative de l'école à l'université a pour ambition de corriger l'impact des inégalités sociales, économiques et territoriales sur la réussite des élèves et des étudiants. Comment se concrétise-t-il ? Quels effets peuvent être observés ?

17, 18, 19 NOVEMBRE 2020 Événements distanciels

15, 16, 17 DÉCEMBRE 2020 Événements distanciels

19, 20, 21 JANVIER 2021 (Région académique Ile de France)

Session en partenariat avec l'IHEST

L'éducation et la formation du citoyen de demain

Les apprentissages fondamentaux du/de la citoyenne de demain à travers trois exemples : le changement climatique, la compréhension de la pensée informatique et les notions de risques et d'incertitudes.

9, 10, 11 FEVRIER 2021 IH2EF - session hybride (Région académique d'Occitanie - à distance)

Quelles singularités pour l'école et le collège en milieu rural ?

Comment l'Éducation nationale déploie-t-elle la politique éducative dans ces territoires ? Quelles stratégies et modalités de partenariat construit-elle dans ces territoires où l'école est au centre des préoccupations des élus, de la société civile et des collectivités ?

9, 10, 11 MARS 2021 IH2EF - session Hybride (Espagne - à distance)

Le système éducatif espagnol face à ses territoires.

En Espagne, la politique de l'éducation est sous la responsabilité de plusieurs institutions : le ministère de l'Éducation et les différents gouvernements des 17 Communautés Autonomes. Le pays compte aussi plusieurs langues officielles. Comment se met en œuvre la politique éducative nationale au sein des communautés autonomes ? Quelles sont les adaptations locales les plus marquantes ?

6, 7, 8 AVRIL 2021 Session distancielle (Région académique Nouvelle Aquitaine - à distance)

Quelle autonomie pour les Universités ?

L'autonomie donne plus de libertés et plus de responsabilités à une université qui se veut attractive et compétitive. Quels sont les leviers actionnés par les universités pour répondre à cet enjeu d'ouverture sur le monde socio-économique, pour tisser des liens plus forts avec les entreprises et les collectivités ? L'énergie libérée par cette autonomie permet-elle de répondre à la massification et la démocratisation de l'enseignement supérieur ?

18, 19,20 MAI 2021 IH2EF Session comodale

Séminaire d'étonnement

Finalisation du rapport d'étonnement

22, 23,24 JUIN 2021 Évènements distanciels

Finalisation du rapport d'étonnement

20 JUILLET 2021 Évènements distanciels

Préparation du séjour d'étude en Guyane

Préparation de la présentation orale du rapport

18-26 SEPTEMBRE 2021 (Académie de GUYANE - séjour d'étude)

Quelle adaptation du système éducatif à l'échelle d'une région académique d'Outre-mer ?

La Guyane est à la fois le plus grand département de France et le moins densément peuplé. Ce territoire est plurilingue et multiculturel et doit relever le défi de la croissance démographique et de la dynamique migratoire. Comment se met en œuvre la politique éducative nationale au sein de ce territoire particulièrement complexe ?

26 OCTOBRE 2021 (Paris, ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports - décalage de la session de juin)

Audition du rapport collectif d'étonnement.

Compte rendu de l'expertise des auditeurs.

Remerciements

Nous souhaitons tout d'abord exprimer notre gratitude envers l'IH2EF, son directeur M. **Charles TOROSSIAN**, IGESR, notre chef de projet **Pascal LALANNE**, **Joachim BROOMBERG**, ingénieur de formation, **Sylvaine PAUL**, ingénieure documentaire et toute l'équipe autour d'eux. Cette année fut intense et chaleureuse, elle nous a apporté de précieux enrichissements professionnels et humains. Nous n'oublierons pas le travail de proximité réalisé à notre profit.

L'ensemble des auditeurs tiennent à remercier ici toutes les personnes qui se sont rendues disponibles et ont accepté de répondre à leurs questions, de témoigner de leur expérience et de partager leur point de vue tout au long de ce cycle 2020-2021.

Ce sont ces échanges qui ont alimenté notre réflexion et qui constituent l'essence même de ce rapport, que chacune et chacun en soient ici remerciés.

AZEMA Ariane, IGESR, déléguée générale de la Ligue de l'enseignement

AZZOUZ Rachid, Inspecteur d'Académie, inspecteur pédagogique régional d'histoire-géographie - Académie de Paris, délégué académique à la mémoire, à l'histoire et à la citoyenneté

BAGUE Cassandre, Tutrice, coordonnatrice

BARILLET Nathalie, Déléguée du Préfet de Moselle, QPV de Metz

BELIER Sandrine, Docteur en psychologie cognitive - SBT Human(s) Matter

BLAISE Fabienne, Rectrice déléguée à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation de la région académique Grand Est

BOISSINOT Alain, Docteur en littérature française, Recteur honoraire

BOUTILLIER Albert, Musicien, auteur, compositeur et artiste intervenant en lien avec le CMQ Grand Est

BYLINSKI Sébastien, Directeur de l'école Chatrian 1 à Metz

CANCIANI Pascale, Directrice générale adjointe de la Direction de l'éducation et de l'enseignement supérieur - Université de Nancy

CASEDEMONT Sylvane, Directrice de l'IHEST (Institut des Hautes Etudes pour la science et la technologie)

CHALOUETTE Anthony, Directeur de l'école Chatrian 2 à Metz

CHOAIN Laurent, Chief People, Education & Culture, Mazars Group and CEO - Mazars University

CHUSSEAU Maylis, Présidente d'Aquitaine Science Transfert

CLAM Benjamin, Titulaire du Brevet de Technicien Supérieur EuroPlastics et composite, ancien élève du CMQ Grand Est

CORCUERA-MANSO Fidel, Catedrático de universidad - Departamento de Filologiá Francesca - Universidad de Zaragoza

COTTET Olivier, Directeur académique des services de l'Éducation nationale de Moselle

DELES Romain, Sociologue, maître de conférence - Université de Bordeaux

DETAILLE Anne, Déléguée académique, Cheffe du Service régional de la formation et du développement - Délégation régionale du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

DEUBEL Isabelle, Inspectrice de l'Éducation nationale de Metz-Est

DIZAMBOURG Bernard, IGESR honoraire, Président honoraire de l'université Paris-Est-Créteil-Val-de-Marne

DUROUDIER Marc, Délégué de la région académique à l'information, à l'orientation et à la lutte contre le décrochage scolaire de Nouvelle-Aquitaine, délégué régional ONISEP de Nouvelle-Aquitaine

EDELBLUTTE Simon, Professeur des universités, géographe, directeur adjoint du LOTERR (centre de recherche en géographie de l'Université de Lorraine)

ENNAHLI Élise, Chargée de mission emploi-formation au pôle Sud Gironde

ESTEBE Philippe, Docteur en géographie, ancien directeur de l'Institut des hautes études d'aménagement des territoires (IHEDATE)

FARON Olivier, Professeur des universités, administrateur général du Conservatoire national des Arts et Métiers

FILÂTRE Daniel, Professeur des universités honoraires, sociologue, Recteur honoraire

FRADET Frédéric, Ingénieur de recherche mécanique / matériaux, pilote CMQ du Grand Est

FULGENCE Frédéric, Directeur académique des services de l'Éducation nationale (DASEN) des Pyrénées-Orientales

GAILLOCHON Eric, Directeur de l'Etablissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA) du Tarn

GALDERISI Claudio, Recteur délégué de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

GASS Clémentine, Professeure certifiée de mathématiques, enseignante référente REP+ - Metz-Borny

GEFFRAY Edouard, Directeur général de l'enseignement scolaire - Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports

GEGONNE David, Professeur affilié ICN, directeur exécutif délégué au sein de Grand Nancy Innovation

GEHIN Christophe, Chef du service du budget et des politiques éducatives et territoriales (DGESCO)

HAAG Pascale, Maître de conférences - Ecole des hautes études en sciences sociales

HECQUEL François, Professeur certifié de Technologie, Directeur opérationnel du CMQ Énergie et Maintenance du Grand Est

HUART Jean-Marc, Recteur de la région académique Grand Est

JASQUAT Denis, Ancien député, Conseiller départemental - Metz 2

KELLER Alexis, Principal du Collège des Hauts de Blémont à Metz-Borny

KLEIN Mathieu, Maire de la ville de Nancy

KOLATA Laurie, Professeure certifiée de Lettres modernes, enseignante référente REP+ - Metz-Borny

KUHN Antony, Directeur de l'IAE de Nancy, professeur agrégé des universités, spécialiste du management des organisations publiques

LECHERBONNIER Sylvie, Journaliste spécialiste de l'enseignement supérieur

LECLERC Nathalie, Maître de conférences département Chimie et Physique des Solides et des Surfaces (CP2S) - Université de Lorraine

LELEUX Aline, Proviseure du lycée polyvalent La Briquerie - Thionville

LEWIS Dean, Vice-Président Ressources humaines - Université de Bordeaux

LEYGUE Laurent, Maire de la ville d'Estavar - Pyrénées-Orientales

MANCEAU Catherine, Directrice du pôle développement économique de l'agglomération de Mont-de-Marsan

MANGIN Guy, Maître de conférences honoraire

MARTY Bruno, Maire de la Réole, président du pôle territorial Sud Gironde

MESSE Anne-Marie, Déléguée régionale à la formation professionnelle initiale et continue de la région académique Grand Est

MORIN-ESTEVES Christine, Enseignante de droit civil, de droit pénal et de droit du marketing, responsable développement durable et responsabilité sociale

NDAWO Chantal, Professeure des écoles, enseignante référente REP+ - Metz-Borny

ONFRAY Michel, Président de la Compagnie du Diamentaire

PAOLINI Stéphane, Global People Practice Leader - Executive Vice-President at Capgemini

PAPON Eric, Vice-président Innovation et relations avec les entreprises - Université de Bordeaux

PERRON Stéphane, Délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue de la région académique Grand Est

PUJOLAR Olivier, Vice-président chargé des partenariats et des territoires - Université de Bordeaux

REBIERE Dominique, Délégué régional à la recherche et à la technologie pour la région Nouvelle-Aquitaine

RIA Luc, Professeur des Universités, directeur de l'Institut français de l'éducation

ROLLOT Olivier, Directeur exécutif et rédacteur en chef de l'Essentiel du Sup chez HEADway Advisory

ROSENWALD Fabienne, Directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance - Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports

ROUSSEAU François, Directeur général de l'école des Mines de Nancy

SADOCCO Rémy, Président de la Commission Innovation, Enseignement supérieur et Recherche au Conseil régional Grand Est

SARTON Laurence, Cheffe du département « accompagnement du management et des mobilités DRH siège AP-HP - Assistance Publique - Hôpitaux de Paris

SCHMITT Christophe, Vice-président de l'Université de Lorraine en charge de l'entreprenariat et de l'incubation

SOETEMONT Vincent, Directeur général des ressources humaines du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

TOUSSAING Philippe, Coordonnateur REP+ - Metz-Borny

TREILLOU Jean-Luc, Co-fondateur de TreeFrog Therapeutics

TRUCHET Didier, Professeur émérite en Droit public - Université Paris 2 Panthéon Assas

VALENTIN Emmanuelle, facilitatrice en intelligence collective

VERGES Pierre-Jean, IA-IPR EVS, délégué académique à la formation des personnels d'encadrement

WERNER François, Vice-président de la métropole du Grand Nancy et du conseil régional Grand Est

ZIM-ION-SIE Frédérique, Professeure des écoles, enseignante référente REP+ - Metz-Borny

Conception graphique : Les Comnambules - Poitiers
Impression : RBS - Poitiers

RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

IH2EF
INSTITUT
DES HAUTES ÉTUDES
DE L'ÉDUCATION ET
DE LA FORMATION