

N° 649

# SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juin 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information (1) sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation,*

Par M. Jean-Claude CARLE,

Sénateur.

Tome I : Rapport

---

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. Serge Lagauche, *président* ; M. Alain Dufaut, Mme Françoise Férat, M. Yannick Bodin, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jean-François Humbert et Mme Françoise Cartron, *vice-présidents* ; Mmes Colette Mélot, Maryvonne Blondin et Sophie Joissains, *secrétaires* ; M. Jean-Claude Carle, *rapporteur* ; MM. René Beaumont, Claude Bérít-Débat, Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Philippe Darniche, Christian Demuynck, Daniel Dubois, Jean-Luc Fichet, Mme Fabienne Keller, M. Ronan Kerdraon, Mmes Françoise Laborde, Catherine Procaccia et M. Jean-François Voguet.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT - POUR UN NOUVEAU CADRE DE DÉCISION ET DE GESTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF</b> .....	13
<b>I. « REDONNER SENS À L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE »</b> .....	15
<b>A. DES ARBITRAGES POLITIQUES RÉDUITS À « UNE PEAU DE CHAGRIN »</b> .....	15
1. <i>Le Parlement et les politiques éducatives : des préoccupations avérées, un impact décisionnel faible</i> .....	16
2. <i>La « réformite aigüe » du ministère : vers une dilution des priorités éducatives</i> .....	17
3. <i>Un budget au cœur des débats relatifs à l'évolution des finances publiques</i> .....	18
a) <i>Le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite...</i> .....	19
b) <i>... contribue difficilement à la maîtrise de la masse salariale du ministère de l'Éducation nationale</i> .....	19
c) <i>Une contrainte exogène dont le caractère vertueux s'épuise</i> .....	22
<b>B. UN DÉBAT BUDGÉTAIRE INSATISFAISANT</b> .....	23
1. <i>Les promesses de la LOLF</i> .....	23
a) <i>Mieux définir et évaluer l'action publique</i> .....	23
b) <i>Impliquer davantage les parlementaires</i> .....	24
2. <i>... peinent à se concrétiser</i> .....	24
a) <i>Un droit d'amendement limité</i> .....	24
b) <i>Une justification des crédits non satisfaisante</i> .....	25
(1) <i>L'euro de droit commun versus « l'euro éducatif »</i> .....	26
(2) <i>Les conséquences de l'« euro éducatif » : « une alchimie mystérieuse »</i> .....	26
c) <i>Une évaluation des résultats peu intégrée au processus décisionnel</i> .....	27
<b>C. CRÉER LES CONDITIONS D'ARBITRAGES POLITIQUES NATIONAUX</b> .....	28
1. <i>Améliorer la justification des crédits, privilégier la « monnaie unique »</i> .....	28
2. <i>Adapter l'architecture budgétaire</i> .....	29
3. <i>Instaurer un débat d'orientation budgétaire et financier</i> .....	33
<b>II. CONSTRUIRE UNE RÉGULATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES ET PÉDAGOGIQUES AU SERVICE DES POLITIQUES NATIONALES</b> .....	34
<b>A. METTRE FIN AU MODÈLE PYRAMIDAL DE DÉCISION</b> .....	34
1. <i>Prendre conscience de la nécessaire articulation de l'administratif et du pédagogique</i> .....	34
2. <i>Une organisation encore étroitement hiérarchisée et réglementée</i> .....	39
3. <i>Acter le rôle pivot des recteurs, acteurs stratégiques régionaux</i> .....	41
<b>B. FAIRE DES ÉTABLISSEMENTS LE CŒUR DU « MOTEUR SCOLAIRE »</b> .....	45
1. <i>Miser sur « l'effet établissement »</i> .....	45
a) <i>Développer le travail collectif et l'esprit d'équipe dans les établissements</i> .....	45
b) <i>Jeter les bases d'une évaluation des établissements</i> .....	50
2. <i>Constituer des équipes stables et expérimentées sous l'autorité d'un conseil d'administration renouvelé</i> .....	52
a) <i>Adapter la régulation des affectations des personnels</i> .....	52

(1) Mieux prendre en compte l'intérêt général dans les mouvements inter et intra académiques.....	52
(2) Revaloriser l'affectation en éducation prioritaire.....	56
(3) Lutter efficacement contre les inégalités.....	58
b) Confier au chef d'établissement l'évaluation individuelle des enseignants.....	59
c) Attribuer la présidence du conseil d'administration à une personnalité extérieure.....	62
<b>III. RESTRUCTURER L'OFFRE SCOLAIRE EN DÉVELOPPANT LES RÉSEAUX D'ÉTABLISSEMENT.....</b>	<b>64</b>
<b>A. CONFORTER LA LOGIQUE DE RÉSEAU INITIÉE DANS L'ÉDUCATION PRIORITAIRE.....</b>	<b>64</b>
1. <i>Pérenniser les Réseaux « ambition réussite » (RAR)</i> .....	64
2. <i>Le développement de réseaux efficaces est-il compatible avec l'assouplissement de la carte scolaire ?</i> .....	67
<b>B. PARACHEVER LA RÉFORME DE 2005 PAR LA CRÉATION DE RÉSEAUX DU SOCLE COMMUN.....</b>	<b>69</b>
1. <i>Des structures administratives peu propices à la diffusion du socle commun</i> .....	69
2. <i>Mettre fin à la transparence juridique de l'école primaire</i> .....	71
3. <i>Faire évoluer le statut du directeur d'école</i> .....	74
<b>IV. MOBILISER EFFICACEMENT LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE.....</b>	<b>78</b>
<b>A. OUVRIR LES ÉTABLISSEMENTS SUR LEURS ENVIRONNEMENTS.....</b>	<b>78</b>
1. <i>Conforter l'école comme lieu d'échanges avec les parents</i> .....	78
a) Un dialogue à renforcer.....	78
(1) Les parents ne sont pas absents du code de l'éducation.....	78
(2) ... mais sont-ils des interlocuteurs pour l'Éducation nationale ?.....	81
b) L'École, une « agora » à promouvoir.....	83
2. <i>Généraliser les liaisons entre l'école et le monde professionnel</i> .....	85
a) Impliquer les employeurs publics dans la formation professionnelle.....	85
b) Accompagner la rénovation de la voie professionnelle dans l'apprentissage.....	87
c) Approfondir les partenariats locaux avec les entreprises pour préparer l'orientation des élèves.....	90
<b>B. COORDONNER L'ACTION DES SERVICES DE L'ÉTAT : L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....</b>	<b>92</b>
1. <i>Deux politiques publiques qui peinent à développer des synergies</i> .....	92
2. <i>Retrouver l'ambition de l'égalité des chances en éducation prioritaire</i> .....	97
<b>C. ENRACINER L'ÉCOLE DANS LES TERRITOIRES, PRIVILÉGIER L'INTELLIGENCE TERRITORIALE.....</b>	<b>100</b>
1. <i>Reconnaître l'indispensable contribution des collectivités territoriales</i> .....	100
a) L'inévitable extension du champ d'intervention des collectivités territoriales en matière éducative.....	100
(1) Un investissement dans le champ éducatif permis par la clause de compétence générale.....	100
(2) L'impact de la réforme des collectivités territoriales adoptée en 2010.....	102
b) Consacrer les collectivités comme partenaires à part entière.....	104
2. <i>Transformer les territoires ruraux en foyers d'innovation scolaire</i> .....	105
a) Favoriser les regroupements par la concertation.....	105
b) Réunir les conditions optimales d'utilisation du numérique.....	108
c) Décupler les synergies entre l'enseignement agricole et l'Éducation nationale.....	111
3. <i>Mettre en place des « contrats de stratégie éducative au niveau régional » (CSER)</i> .....	113
a) Des instruments de coordination encore imparfaits.....	113
b) Un « préfet éducatif » comme artisan des « contrats de stratégie éducative régionale » (CSER).....	115

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	119
<b>CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES</b> .....	131
• <b>Contribution du groupe socialiste et des sénateurs radicaux de gauche</b> .....	131
• <b>Contribution du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche</b> .....	135
<b>MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » : L'EXERCICE DU DROIT D'AMENDEMENT DEPUIS 2006</b> .....	139
<b>CIRCULAIRES RELATIVES À L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIÉES PAR LE MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ÉDUCATION NATIONALE EN 2010</b> .....	147
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	151
<b>TABLES RONDES ET COLLOQUE ORGANISÉS PAR LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION</b> .....	155
<b>DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION</b> .....	159
• <b>Déplacement dans le Val-de-Marne (7 février 2011)</b> .....	159
• <b>Déplacement aux Pays-Bas et en Belgique (15 et 16 février 2011)</b> .....	160
• <b>Déplacement au Portugal (22 et 23 mars 2011)</b> .....	162
• <b>Déplacement en Suisse et en Haute-Savoie (28 et 29 mars 2011)</b> .....	164
• <b>Déplacement dans la Somme (12 avril 2011)</b> .....	166
• <b>Déplacement à Cambrai (2 mai 2011)</b> .....	167
• <b>Déplacement à Marseille (5 mai 2011)</b> .....	168
• <b>Déplacement à Rennes (25 mai 2011)</b> .....	169
• <b>Déplacement en Pologne (30 et 31 mai 2011)</b> .....	170
<b>ÉTUDE DE LA DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE ET DES DÉLÉGATIONS SUR L'ORGANISATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF ET LE STATUT DES ÉTABLISSEMENTS DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE</b> .....	175
• <b>AUSTRALIE (Nouvelle-Galles du Sud)</b> .....	181
• <b>ITALIE</b> .....	191
• <b>POLOGNE</b> .....	200
• <b>ROYAUME-UNI (Angleterre)</b> .....	207



Jean Monnet : « *Il ne s'agit pas d'être optimiste ou pessimiste, mais déterminé* ».

Socrate : « *Le savoir est la seule chose qui augmente quand on le partage* »

Mesdames, Messieurs,

Constituée le mardi 14 décembre 2010, sur décision de la Conférence des Présidents prise à l'initiative du groupe UMP<sup>1</sup>, la mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation, illustre une nouvelle fois l'importance que le Sénat et son président attachent à l'efficacité du système scolaire et à la réussite de tous les élèves.

Cette démarche résulte des diagnostics, tout à la fois sévères et inquiétants sur l'organisation et sur les résultats de notre système scolaire, posés à la fois par la Cour des comptes, le Haut conseil de l'éducation, les inspections générales de l'éducation nationale et l'OCDE par le biais des enquêtes PISA.

● **L'ambition de la mission d'information**

Votre mission souhaite contribuer à la réflexion collective sur ce sujet essentiel pour l'avenir de notre pays : il s'agit de **permettre la réalisation d'une nouvelle ambition en faveur de la réussite scolaire de nos enfants, dans une société qui a considérablement évolué**. A cette fin, le présent rapport, au-delà des constats – le plus souvent partagés et à bien des égards alarmants – trace les **contours d'un nouveau cadre décisionnel et organisationnel au service de cette ambition**.

Ainsi que l'a inlassablement indiqué votre rapporteur, ce rapport n'a pas vocation à enrichir les bibliothèques d'un Nième rapport sur l'éducation - lesquelles n'en manquent pas – mais d'avancer des propositions concrètes, souvent novatrices, sans doute dérangeantes pour certaines, dans le souci de l'intérêt général. Car telle est aussi la vocation du Parlement : regarder la

---

<sup>1</sup> en application de l'article 6 bis du Règlement du Sénat, introduit à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

réalité en face, avoir le courage d'affronter certains corporatismes, d'enfreindre certains tabous, de sortir de certains sentiers battus, parfois arpentés sans illusion mais avec plus de facilité...

● **Les travaux de la mission**

Pendant six mois, votre mission d'information a pu avoir des échanges instructifs et constructifs avec **près de 300 personnes**. Elle a ainsi :

- auditionné 80 personnes au **Sénat**, au cours de 21 auditions et 5 tables rondes (dont 2 ouvertes au public dans le cadre du colloque du 4 mai 2011) ;

- entendu environ 120 personnes dans différentes **régions** françaises, lors de ses déplacements successifs dans le Val-de-Marne, en Haute-Savoie, dans la Somme, à Cambrai, Marseille et dans l'agglomération de Rennes ;

- et rencontré plus de 70 interlocuteurs à l'étranger, à l'occasion de ses déplacements en **Europe** : aux Pays-Bas, en Belgique, au Portugal, en Suisse et en Pologne.

Votre mission a souhaité, en effet, multiplier les échanges avec les acteurs de terrain, qu'il s'agisse de représentants ou de membres du système éducatif (recteurs, inspecteurs d'académie, directeurs d'école et chefs d'établissement, enseignants...) ou d'élus, de parents et d'élèves. En outre, ses membres ont bien souvent rencontré des acteurs du système éducatif dans leur propre département.

Jugeant qu'il ne suffisait pas d'examiner la situation sur notre territoire, car les exemples étrangers sont toujours instructifs en nous permettant d'enrichir le regard que nous portons sur nous-mêmes, elle a souhaité, outre les déplacements précités, demander une **étude de législation comparée** à la Direction de l'Initiative parlementaire et des Délégations du Sénat. Elle tient à remercier cette dernière pour la qualité de cette étude, qui porte sur l'Australie (Nouvelles Galles du Sud), l'Italie, la Pologne et la Grande-Bretagne, et est annexée au présent rapport. Enfin, on rappellera les intéressants rapports de la commission de la culture et de l'éducation, présidée par notre collègue Jacques Legendre, élaborés à la suite de ses missions au Canada (en 2010)<sup>1</sup> et en Finlande<sup>2</sup> (en 2009), qui sont également venus enrichir les réflexions de la mission.

Ceci étant, la diversité des systèmes éducatifs sur la planète montre qu'il est nécessaire de tenir compte des particularités de notre histoire, de

---

<sup>1</sup> « De l'éducation au jeu vidéo, pourquoi le Canada est-il parmi les premiers de la classe ? » - *Rapport d'information n° 183 (2010-2011) du 15 décembre 2010 - par MM. Jacques LEGENDRE, Jean-Léonce DUPONT, David ASSOULINE, Jean-Pierre LELEUX, Claude DOMEIZEL et Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN.*

<sup>2</sup> « Finlande : le bon élève des systèmes éducatifs occidentaux peut-il être un modèle ? » - *Rapport d'information n° 399 (2009-2010) du 7 avril 2010 présenté au nom de la commission par Mme Colette MÉLOT, M. Pierre MARTIN, Mme Françoise CARTRON, M. Claude DOMEIZEL et Mme Lucienne MALOVRÉ.*

notre société et de nos territoires, si nous voulons assurer la réussite de nos enfants. Ceci n'empêche pas, bien au contraire, de nécessaires évolutions dans le cadre d'une vision partagée des conditions et moyens de cette réussite.

En tout état de cause, le présent rapport s'appuie largement sur les travaux préalables de diverses institutions ainsi que sur l'ensemble des auditions et déplacements auxquels a procédé la mission. Il reflète la diversité des témoignages recueillis. Le rapport se nourrit aussi des réponses des **rectorats** au questionnaire envoyé par votre rapporteur, et auquel il les remercie d'avoir répondu dans les délais impartis, afin de l'aider ainsi à préciser les données nécessaires à une mise en perspective.

#### • **Des constats largement partagés**

Les membres de votre mission partagent pour l'essentiel les éléments de constat suivants :

- **l'Éducation nationale a fait face à la « massification » du système et a globalement réussi la démocratisation de l'enseignement**, ceci en l'espace d'une génération. Ainsi, 100 % d'une classe d'âge est désormais scolarisée jusqu'à 16 ans et 65 % parvient jusqu'au baccalauréat, ce qui est trois fois plus qu'au début des années 1980 ;

- les **enseignants** sont les piliers du système éducatif et, si la mission n'avait pas vocation à traiter la question de leur formation, elle relève néanmoins que cette dernière ainsi que les conditions d'entrée dans le métier sont fondamentales. Votre mission a rencontré des enseignants extrêmement impliqués et motivés, y compris dans les établissements les plus difficiles. A l'inverse, nombre d'entre eux sont lassés et souffrent de certains dysfonctionnements du système ;

- **mais ce système ne répond plus aux nouvelles exigences de l'idéal républicain**, qui demande de conduire au succès l'ensemble des élèves et non plus, comme autrefois, de se consacrer pour l'essentiel aux meilleurs d'entre eux. En outre, l'école se trouve non seulement témoin mais aussi partie prenante d'évolutions de la société qui la dépassent et dont, par certains aspects, elle subit les conséquences ;

- **la réussite scolaire est donc mitigée** : elle existe mais pas pour tous les élèves. Ainsi, les chiffres illustrent une réalité qui n'est pas admissible, tant pour les jeunes concernés que pour notre société dans son ensemble :

. un certain nombre d'élèves, à l'entrée en sixième, ne savent ni lire, ni écrire, ni compter comme ils le devraient à l'âge de 11 ans, le nœud se situant bien souvent au niveau de la grande section de maternelle, du CP (cours préparatoire) et du CE1 (cours élémentaire 1<sup>er</sup> niveau), classe dans laquelle ils devraient terminer ces apprentissages ;

. nombre d'entre eux connaissent des difficultés dans l'évolution de leur scolarité, souvent en raison des ruptures : entrée en sixième, en seconde,

puis à l'université, ou d'un mal être à l'école qui peut avoir des incidences sur leurs parcours et leurs résultats ;

. près de 140 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans diplôme, sans compter que moins de 50 % des étudiants de première année d'université poursuivent en deuxième année des études choisies ;

. en résumé, comme l'avait relayé la commission Thélot<sup>1</sup> fin 2004 : « *notre école va bien pour les enfants qui vont bien* » ;

. en effet, **le système « patine » et ses résultats se dégradent**, comme le montrent tant l'enquête PISA de l'OCDE que les évaluations nationales. Alors qu'il nous faut développer ce que l'on appelle une « économie de la connaissance », entre 2000 et 2009, la France est restée dans un groupe de pays moyens (à la 15<sup>e</sup> place sur les 26 pays régulièrement examinés). Pire encore, la dernière enquête de 2009 montre que la part des élèves en difficulté s'accroît, de même que le poids de l'origine sociale dans les inégalités scolaires, alors que notre pays était dans la moyenne en 2000. En dix ans, le creusement des inégalités scolaires d'origine sociale est indéniable. Parallèlement, le nombre de bacheliers stagne depuis 15 ans tandis que le système entretient notre double « handicap culturel » : nous valorisons insuffisamment les aptitudes et points forts de nos jeunes et nous n'arrivons pas à promouvoir une orientation positive et la réussite de tous les élèves, quel que soit leur parcours ;

- si certains pays ont vécu les enquêtes PISA comme un « choc » presque salutaire les conduisant à prendre les mesures leur permettant d'améliorer les résultats de leurs élèves, la France peine à trouver sa voie : nous ne manquons pourtant ni de réformes, ni d'expérimentations – puisque ce thème est au cœur de la mission – ni de ministres. La multiplication des unes et la succession des autres ne semble d'ailleurs pas faciliter une évolution harmonieuse de notre système éducatif ;

- à cela s'ajoutent des **disparités territoriales**, comme votre mission a pu le constater sur le terrain ;

- notre système est caractérisé par une **organisation extrêmement réglementée, pyramidale** et répondant le plus souvent à des injonctions hiérarchiques (*via* les nombreuses circulaires et bulletins officiels). La centralisation est toujours forte malgré les lois de décentralisation et les déconcentrations, comme nous avons pu le constater ;

- votre mission a relevé que les **expérimentations** imposées du haut, généralement sans grande concertation ni évaluation, peinaient souvent à se mettre en place et à produire des résultats, contrairement à nombre d'initiatives locales, adaptées aux spécificités du terrain et à la réalité des élèves concernés ;

---

<sup>1</sup> Commission du débat national sur l'avenir de l'école, présidée par M. Claude Thélot.

- il est difficile d'obtenir une évaluation de l'ensemble des politiques et expérimentations conduites, tant sur le plan budgétaire que sur celui des pratiques pédagogiques ou des contenus ;

- un certain nombre d'actions menées par les **collectivités locales** sont très souvent isolées et n'interviennent pas toujours dans le cadre d'un partenariat bien compris, alors même qu'elles sont des acteurs utiles et incontournables ;

- enfin, et c'est essentiel, **ces constats nous accablent alors même que notre pays consacre des moyens croissants à la politique éducative.** Multipliée par 1,8 depuis 1980, la dépense intérieure d'éducation (DIE)<sup>1</sup> représentait 6,9 % du PIB en 2009, soit 132,1 milliards d'euros, ce qui représente 7 990 euros par élève ou étudiant et 2 050 euros par habitant. À cet égard, la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE ; en revanche, la ventilation de ces ressources entre les différentes catégories d'enseignement est atypique - dans la mesure où elle fait la part belle à l'enseignement secondaire - et suscite des interrogations. En effet, en 2007, la dépense annuelle de la France par élève du primaire était en moyenne de 11,5 % supérieure à celle des pays de l'OCDE, tandis que la dépense annuelle par élève dans l'enseignement secondaire était inférieure de 9,5 % à celle de ces pays.

L'État est bien sûr le premier contributeur : la mission « Enseignement scolaire » regroupe plus de 60 milliards d'euros, soit 21,6 % des crédits de paiement du budget général ; les collectivités territoriales étant le deuxième contributeur.

Mais une information lacunaire des autorités décisionnaires au niveau national, notamment liée aux faiblesses intrinsèques de l'architecture et des documents budgétaires, favorisent l'absence de politique. En réalité, force est de constater que les arbitrages en termes de politiques éducatives sont réduits à une « peau de chagrin », compte tenu notamment d'une faible lisibilité des projets de loi de finances, dont la première et presque unique fonction serait, avant toute considération d'efficacité – et donc d'arbitrage qualitatif sur les politiques éducatives – d'assurer la rémunération des personnels qui représentent 49 % des emplois autorisés de l'État.

En résumé, **les incessantes réformes, l'opacité budgétaire, la gestion « de masse » des personnels, ne sont compréhensibles que des seuls initiés** et tendent à reléguer les élus au rôle de contemplatifs du système, qui, en outre, demeurent étrangers à une culture de l'évaluation qui est la règle dans les pays étudiés.

---

<sup>1</sup> La dépense intérieure d'éducation représente toutes les dépenses effectuées, sur le territoire national, par l'ensemble des agents économiques, administrations publiques centrales et locales, entreprises et ménages, pour les activités d'éducation.

Or, ainsi que Socrate en était convaincu : « *le savoir est la seule chose qui augmente quand on le partage* ». Ce rapport a vocation à partager et à diffuser du « savoir » sur notre système éducatif.

• **Quinze propositions**

Par ailleurs, il avance quinze propositions **articulées autour de quatre grands axes politiques, afin de répondre au double défi de l'efficacité et de l'équité**, et de créer les conditions d'une école « *qui aille bien* » pour tous les enfants :

- donner au Parlement la capacité d'arbitrer la politique nationale d'éducation ;
- déployer une offre éducative territoriale fondée sur la complémentarité des réseaux et le dynamisme des partenariats ;
- acter la responsabilité collective des équipes des établissements dans la réussite des élèves ;
- tirer les conséquences de la spécificité du métier d'enseignant en éducation prioritaire.

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT

### POUR UN NOUVEAU CADRE DE DÉCISION ET DE GESTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF

#### **Axe 1 : Donner au Parlement la capacité d'arbitrer la politique nationale d'éducation**

**1. Refondre l'architecture budgétaire** pour permettre au législateur d'identifier les priorités et de différencier en conséquence les moyens alloués grâce à une connaissance précise, à chaque échelon, du **coût des actions éducatives exprimé en euros** et non en heures

**2.** Organiser, au plus tard six mois avant la rentrée scolaire, un **débat d'orientation budgétaire** sur l'adéquation des moyens de l'éducation nationale à ses missions et aux objectifs fixés

**3. Limiter le recours aux expérimentations ministérielles** et les soumettre à **concertation** préalable ainsi qu'à **évaluation** rigoureuse et systématique

#### **Axe 2 : Déployer une offre éducative territoriale fondée sur la complémentarité des réseaux et le dynamisme des partenariats**

**4.** Parachever la réforme pédagogique de 2005 par la **constitution de réseaux du socle commun** pilotés par un comité directeur composé du principal du collège-centre et des directeurs des écoles du secteur, et associant les partenaires locaux

**5. Sous réserve des contraintes de la géographie des territoires, favoriser les mises en réseaux et les regroupements d'écoles en milieu rural** par la concertation avec les collectivités territoriales, l'exploitation des technologies numériques pouvant en être un levier

**6. Mettre en cohérence la géographie de l'éducation prioritaire et celle de la politique de la ville** afin de concentrer les ressources sur les publics les plus défavorisés

**7. Nommer dans chaque région des « préfets éducatifs »**, chargés de coordonner l'ensemble des politiques de l'État concourant à l'éducation et également d'articuler les actions menées sur les trois leviers interdépendants que sont la famille, l'école et son environnement socio-économique

**8. Conclure des « contrats de stratégie éducative régionale » (CSER)** pour rompre les cloisonnements et mettre en cohérence les interventions de l'État et des collectivités territoriales, reconnues comme partenaires à part entière

**Axe 3 : Acter la responsabilité collective des équipes des établissements dans la réussite des élèves**

**9. Donner corps à la contractualisation entre rectorats et établissements**, en y assignant une fraction spécifique de leur dotation globale

**10. Développer une double évaluation** interne et externe de l'établissement

**11. Confier au chef d'établissement l'évaluation pédagogique individuelle des enseignants** et en contrepartie, **dissocier les fonctions de chef d'établissement et de président du conseil d'administration**, confiée dès lors à une personnalité extérieure

**Axe 4 : Tirer les conséquences de la spécificité du métier d'enseignant en éducation prioritaire**

**12. Interdire l'affectation de fonctionnaires stagiaires ou néotitulaires dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire** et réguler les mouvements intra et interacadémiques afin de **stabiliser les équipes pédagogiques**

**13. Adapter les différences d'obligations de service** entre corps d'enseignants et entre enseignants du même corps, **en fonction du degré de difficulté de prise en charge des élèves**

**14. Revaloriser le statut d'enseignant en éducation prioritaire** par la création d'une classe exceptionnelle accessible après quinze ans de service dans ce type d'établissement

**15. Revenir à une sectorisation plus stricte des élèves dans l'éducation prioritaire** afin de garantir une politique durable et efficace de lutte contre les inégalités scolaires

## I. « REDONNER SENS À L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE »

L'intitulé de la présente partie reprend expressément le titre d'un rapport du Sénat rédigé en 1999<sup>1</sup> et consacré aux personnels de l'Éducation nationale. L'Éducation nationale a connu des évolutions sensibles ; pour autant, **vos mission regrette que l'enseignement scolaire soit toujours aussi peu au cœur des décisions soumises au vote du Parlement.** Étant donné sa place dans le calendrier et son architecture, le débat budgétaire, qui dure tout au plus trois heures, ne pallie pas le caractère infralégislatif de la matière scolaire. Les politiques éducatives menées par le ministère de l'Éducation nationale, et les autres ministères, ne sont que trop rarement soumises aux arbitrages éclairés du Parlement, dont *in fine* la première fonction en matière scolaire est d'autoriser, annuellement, la rémunération de près d'un million de personnels.

La représentation nationale s'est-elle prononcée sur le lancement du programme « Clair » qui, transformé à la rentrée prochaine, devrait tenir lieu de politique en éducation prioritaire ? Non, deux circulaires ont suffi. Plus globalement, la représentation nationale connaît-elle le coût des politiques éducatives ? Non. L'audition de la Cour des comptes a été sans appel sur ce point : *« L'éducation nationale, qui « consomme », pour dix millions d'élèves, 61 milliards d'euros par an, n'a pas de problème de moyens. La vraie question, c'est que, raisonnant en heures et en postes et non en euros, elle ne connaît pas le coût réel de ses politiques éducatives ; par exemple, un chef d'établissement ne peut pas connaître le coût du développement de telle ou telle option. En outre, si le niveau global des financements est raisonnable, leur ventilation entre les différentes catégories d'enseignement l'est moins. Le primaire par exemple, enseignement essentiel, où se constituent les difficultés, est le moins bien loti. »*

**Votre mission n'a donc cessé de s'interroger sur le lien entre débat budgétaire et politiques éducatives pour conclure qu'étant insatisfaisant, il était donc indispensable de le redéfinir.**

### A. DES ARBITRAGES POLITIQUES RÉDUITS À « UNE PEAU DE CHAGRIN »

**La mission « Enseignement scolaire » représente 21,5 % des crédits du budget général de l'État et 48 % des emplois de l'État autorisés. Investissement stratégique pour l'avenir du pays, l'École, au sens large du terme, revêt une dimension éminemment politique.**

---

<sup>1</sup> « Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir. Redonner sens à l'autorisation budgétaire », Rapport n°328 (1998-1999), fait par MM. Adrien GOUTEYRON, Francis GRIGNON, Jean-Claude CARLE et André VALLET, au nom de la commission d'enquête sur la situation et la gestion des personnels des écoles et des établissements du second degré.

Toutefois, les politiques publiques éducatives sont majoritairement décidées au sein de l'administration de l'éducation nationale ou à la périphérie immédiate de celle-ci. A l'heure où l'efficacité de notre système scolaire se pose avec acuité, ce paradoxe ne peut plus perdurer.

### **1. Le Parlement et les politiques éducatives : des préoccupations avérées, un impact décisionnel faible**

Parce que chacun d'entre nous a été, est ou sera un jour élève, parce que la majorité des Français a été, est ou sera parent d'élève, parce qu'un grand nombre de nos compatriotes travaille au contact du système scolaire, l'École est incontestablement un bien commun et un enjeu majeur. Pour autant, si les questions éducatives ne sont pas absentes du débat parlementaire, elles ne sont que trop rarement arbitrées par la représentation nationale malgré une forte attente de la part des élus.

Cette situation résulte avant tout du **caractère faiblement législatif de la matière scolaire** contrairement à d'autres sujets de politiques publiques notamment à dimension économique ou sociale. A titre d'exemple, le statut des enseignants et les obligations de service de ces derniers sont définis par décrets<sup>1</sup>. Les mouvements de personnels sont encadrés par des circulaires tout comme la politique en éducation prioritaire, la définition des programmes ou les rythmes scolaires.

Depuis la loi de décentralisation n° 83-663 du 22 juillet 1983 qui a créé les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), le Parlement a rarement eu l'occasion de se saisir effectivement des questions d'organisation scolaire ou de politiques éducatives : en 1984, avec le débat sur le projet de « grand service public laïque et unifié » de l'éducation présenté par M. Alain Savary, en 1989 avec la loi d'orientation n° 89-486 du 10 juillet 1989 qui fait de l'éducation la première priorité nationale, en 2005 enfin avec la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École qui crée le socle commun de connaissances et de compétences. Encore faut-il rappeler que la présentation du projet de loi sur l'avenir de l'école avait soulevé un certain nombre de critiques compte tenu de la nature réglementaire de certaines propositions.

Néanmoins, cela ne signifie pas que la représentation nationale ne s'intéresse pas aux questions scolaires et éducatives, lesquelles concernent directement chaque élu local. L'examen des questions posées par les parlementaires démontrent, bien au contraire, une réelle préoccupation. Entre juin 2010 et juin 2011, 403 questions ont été posées par les sénateurs au

---

<sup>1</sup> Par exemple, décret n° 50-581 du 25 mai 1950 modifié portant fixation des maximums de service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements d'enseignement du second degré, décret n° 72-580 du 4 juillet 1972 modifié relatif au statut particulier des professeurs agrégés de l'enseignement du second degré ou décret n° 72-581 du 4 juillet 1972 modifié relatif au statut particulier des professeurs certifiés.

ministre de l'éducation nationale, contre 272 par exemple pour le Garde des Sceaux ou 58 pour la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le débat parlementaire sur l'éducation s'est également enrichi avec la mise en place des questions cibles thématiques (QCT) : organisées au Sénat depuis le mois d'octobre 2009, elles se déroulent deux fois par mois le mardi. A ce jour, 26 séquences ont eu lieu. 15,4 % des QCT ont concerné l'éducation et la formation : l'éducation et l'ascension sociale (31 mars 2010), la rentrée scolaire (27 octobre 2010), l'aggravation des inégalités sociales dans le système scolaire (2 février 2011) et l'apprentissage dans le cadre des douzièmes journées de l'apprentissage (18 mai 2011).

## 2. La « réformite aiguë » du ministère : vers une dilution des priorités éducatives

La faiblesse de la saisine du législateur ne signifie pas l'absence d'évolutions ou de réformes dans le secteur de l'éducation nationale. « La Rue de Grenelle » serait même plutôt atteinte d'une « réformite aiguë » que d'aucuns ont pu critiquer. La multiplication des réformes pose, en effet, un double problème de lisibilité et d'efficacité de l'action du ministère. Comme le soulignait la commission des finances du Sénat, le suivi budgétaire des réformes annoncées, ou en cours, est « difficile » : « (...) *la multiplication de telles annonces, peut nuire au bon suivi et au contrôle des crédits de la présente mission, qui constitue pourtant le premier poste de dépenses de l'État. Ces mesures, le plus souvent annoncées en cours d'année, ne font en effet généralement pas l'objet d'une présentation au sein des projets annuels de performances et leur impact budgétaire reste mal connu.* <sup>1</sup> »

Par ailleurs, votre mission partage le sentiment de certain de ses interlocuteurs selon lequel **trop de priorités tuent les priorités**. Mme Agnès Van Zanten, sociologue de l'éducation, a ainsi estimé « *qu'il faudrait presque arrêter d'initier de nouvelles réformes, afin de se concentrer sur l'application effective, sur le terrain, de celles déjà mises en œuvre.* »<sup>2</sup>

M. Laurent Bigorgne de l'Institut Montaigne s'est interrogé sur la **faisabilité** de telles réformes : « *En France, nous constatons que les réformes partent de bonnes idées telles que le soutien personnalisé, la réflexion sur le rythme scolaire ou encore l'aide aux écoles en difficulté. Toutefois, nous n'avons pas l'impression d'une réforme en profondeur centrée sur des priorités. Nous avons créé un « plan sciences » pour valoriser l'élite. Le gouvernement français a-t-il suffisamment de ressources pour mener les deux réformes en même temps ?* »<sup>3</sup>. De même, Laurent Cros de l'association Agir pour l'école s'est demandé si la réduction des priorités n'était pas prioritaire :

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2009- Annexe 13 « Enseignement scolaire », rapport général n° 99 (2008-2009) de MM. Gérard LONGUET et Thierry FOUCAUD, fait au nom de la commission des finances.*

<sup>2</sup> *Audition du 18 janvier 2011.*

<sup>3</sup> *Audition du 1<sup>er</sup> mars 2011.*

*« Compte tenu du nombre et du rythme des réformes imposées à l'éducation depuis deux décennies, je me demande dans quelle mesure il ne serait pas utile de se fixer une seule priorité et de s'y tenir à l'échelle d'un mandat. Ma réponse est peut-être trop simpliste mais je pense que nous ne pourrions pas résoudre tous les problèmes simultanément. »<sup>1</sup>*

**Votre rapporteur estime en conséquence nécessaire de recréer les conditions d'arbitrages nationaux, afin de clarifier les priorités de l'Éducation nationale qui, comme en témoignent les circulaires relatives à la préparation des rentrées scolaires, ajuste annuellement ses objectifs.**

Pour la rentrée 2009, le ministère de l'éducation nationale a identifié 15 priorités ! Votre mission se demande si ce n'était pas davantage une présentation de l'action du ministère ! En 2010, la circulaire de préparation de la rentrée a reconnu dix priorités pour l'ensemble des niveaux scolaires et cinq principes directeurs déclinés en 23 actions pour l'action du ministère... Pour la rentrée 2011, trois axes politiques ont été choisis, déclinés en 16 actions elles-mêmes décrites par 32 sous-actions. Il est toujours étonnant, voire inquiétant, de constater la faible capacité du ministère à hiérarchiser son action, « l'ambition culturelle et la vie lycéenne » étant par exemple au même niveau que « la maîtrise de la langue française et des mathématiques ».

Si la mission comprend la nécessité pour le ministre de concilier un certain nombre d'intérêts, il lui semble qu'il est également de sa responsabilité **d'être plus rigoureux et plus sélectif dans le choix de ses priorités, qui pourrait davantage être stabilisées et discutées par le Parlement (cf. infra).**

### **3. Un budget au cœur des débats relatifs à l'évolution des finances publiques**

Depuis quelques années le débat budgétaire se cristallise autour des annonces annuelles de suppression de postes décidées en application de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. En particulier, le maintien de cette règle à la rentrée 2011 ne cesse de soulever des contestations de la part des personnels, des parents d'élèves et des élus, dont certaines organisations représentatives ont demandé en mai 2011 l'arrêt des fermetures de classe dans l'enseignement élémentaire, notamment en zones rurales.

Après avoir rappelé que la règle du « un sur deux » constitue une **contrainte exogène au budget de l'Éducation nationale, ne traduisant en aucun cas une politique éducative donnée mais une volonté légitime d'assainissement des finances publiques**, votre rapporteur estime que le caractère vertueux de cette règle ne pourra être conservé que si le ministère **intériorise davantage cette contrainte** et procède à des ajustements structurels cohérents avec les politiques éducatives qu'il mène.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

*a) Le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite...*

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), programme de modernisation de l'action de l'État touchant l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des ministères, a été lancée en juin 2007. Parmi les trois constats qui fondent la RGPP, la taille de l'État, mesurée par le nombre de fonctionnaires, a conduit à mettre en place la politique de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Rappelons que depuis 30 ans, plus de 300 000 personnes ont été recrutées, en dépit des transferts de compétences de plus en plus importants vers les collectivités territoriales et les opérateurs de l'État. Première dépense en nature de l'État (117,2 milliards d'euros en 2011, soit 41 % des dépenses du budget général), les dépenses de personnel pèsent sur les finances publiques aujourd'hui, mais aussi demain, car le recrutement d'un fonctionnaire engage nécessairement ce dernier sur une durée minimum de 42 ans, sans compter les dépenses liées ensuite au versement des pensions.

La politique de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, destinée à garantir la soutenabilité financière de la masse salariale de l'État, **aurait conduit entre 2008 et 2011 à la suppression de 115 000 postes portant pour près de la moitié sur la mission « Enseignement scolaire »**. Ce chiffre s'explique par le fait que l'Éducation nationale emploie près de la moitié des fonctionnaires de l'État.

*b) ... contribue difficilement à la maîtrise de la masse salariale du ministère de l'Éducation nationale*

Entre la loi de finances pour 2008 et celle pour 2011, plus de 56 000 suppressions de postes ont été décidées au titre de l'application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Alors qu'elles sont sources de nombreuses crispations, la mission souhaite souligner les impacts budgétaires de ces suppressions **qui n'ont en aucun cas conduit à diminuer les crédits de la mission « Enseignement scolaire », dont 93 % servent à couvrir les dépenses de personnel relevant du « Titre 2 »**, c'est-à-dire des personnels juridiquement rémunérés par l'État.

Compte tenu du dynamisme endogène de la masse salariale du ministère de l'Éducation nationale, **la politique du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux a permis tout au plus de « ralentir » la progression de la masse salariale**. Entre 2008 et 2011, cette progression est de 3,7 % si l'on prend uniquement en compte la masse salariale hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions. Si le CAS Pensions est intégré au périmètre d'analyse, la masse salariale a augmenté de 5,5 % comme le montre le tableau ci-dessous.

### Évolution de la masse salariale 2008/2011 avec et sans CAS pensions

(en millions d'euros)

Évolution à périmètre constant	2 008	2 009	2 010	2011 (LFI)
CAS pensions compris	53 244	54 518	56 037	56 714
Hors CAS pensions	39 712	40 217	40 688	40 642

Source : ministère de l'Éducation nationale

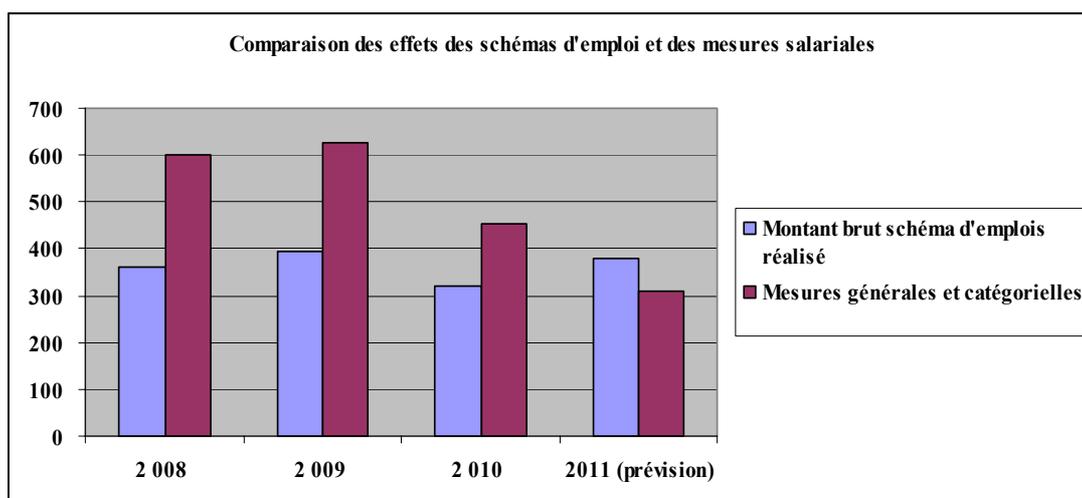
La différence sensible résultant de l'intégration ou non du compte d'affectation spéciale s'explique par les relèvements successifs des taux de contribution de l'État employeur à ce compte afin d'assurer la couverture des retraites. Pour le ministère de l'Éducation nationale, qui représente près de la moitié de la fonction publique d'État, ces modifications de taux ont eu un impact important. Pour mémoire, son taux de contribution est passé de 55,74 % en 2008, à 62,14 % en 2010 et à 65,39 % en 2011.

#### **Le dynamisme de la masse salariale du ministère de l'Éducation nationale s'explique par différents facteurs :**

- d'une part, **l'importance des mesures générales** qui, chaque année, compte tenu du nombre de personnels, représentent des charges supplémentaires conséquentes. A titre d'exemple, l'augmentation du point de la fonction publique en 2010 a représenté une dépense supplémentaire de 282 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale ;

- d'autre part, **la revalorisation des mesures catégorielles**, l'État s'engageant dans le cadre de la RGPP à reverser aux personnels la moitié des économies résultant de la politique de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux afin de modifier qualitativement la rémunération des membres de la fonction publique d'État. Selon les chiffres communiqués à votre rapporteur par le ministère de l'éducation nationale, entre 2008 et 2011, les mesures catégorielles ont représenté chaque année des dépenses nouvelles à hauteur de 150,7 millions d'euros, compte non tenu de l'augmentation de la rémunération liée à l'accomplissement d'heures supplémentaires.

**Au total, les « économies » des schémas d'emplois, et donc intégrant la politique de non remplacement, sont plus qu'absorbées.**

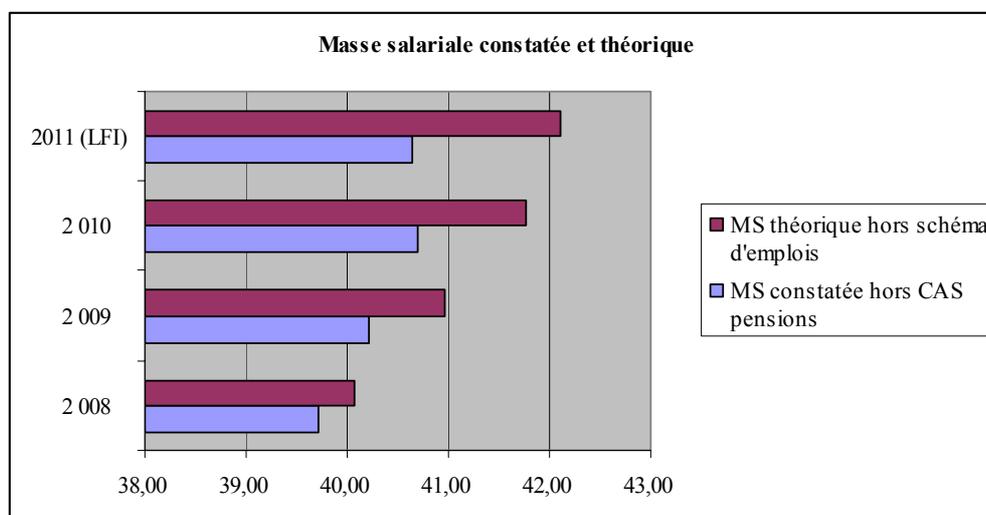


Source : à partir des données du ministère de l'Éducation nationale

Toutefois, il convient de noter qu'en **2011**, compte tenu du gel du point de la fonction publique et du non accroissement des heures supplémentaires, **pour la première fois, les économies liées au schéma d'emplois pourraient être supérieures à l'évolution de la masse salariale.**

Votre mission tient à rappeler que si les données ci-dessous semblent démontrer les limites de la politique du non remplacement, qui n'aurait pas permis de contribuer autant que souhaité à l'assainissement des finances publiques, elles ne fournissent pas d'éléments sur ce qu'aurait été la courbe théorique de la masse salariale du ministère en l'absence des suppressions de postes réalisés entre 2008 et 2011.

**Or, en établissant une telle courbe théorique, il convient de relever que la politique de non remplacement aurait déjà permis une économie de l'ordre d'environ 1,45 milliard d'euros entre 2008 et 2011, soit un montant supérieur par exemple aux crédits de paiement accordés en 2011 à l'enseignement technique agricole (1,3 milliard d'euros).**



Source : à partir des données du ministère de l'Éducation nationale

*c) Une contrainte exogène dont le caractère vertueux s'épuise*

**A maints égards, la mission « Enseignement scolaire » a pu apparaître comme l'instrument central d'une politique nullement corrélée à une stratégie éducative mais à un objectif d'assainissement des finances publiques.** Les différentes déclarations des plus hauts responsables politiques, que ce soit le Président de la République, les différents ministres du budget et des comptes publics ou les ministres de l'éducation nationale, soulignent le caractère exogène à l'Éducation nationale de la politique de non remplacement.

Mais pour reprendre l'expression de M. Claude Thélot, il existe « *une certaine fécondité de la contrainte* ». A ce titre, la politique du non remplacement a certainement **permis, dans ses premières années d'application, de procéder à un certain nombre d'ajustements nécessaires dans l'Éducation nationale,** et d'amener cette institution à être **davantage transparente et soucieuse de l'emploi de ses ressources humaines.** Le rapport précité de la mission d'enquête du Sénat sur la gestion des personnels en 1999, puis le rapport de la Cour des comptes en 2005 sur les personnels enseignants ont souligné les défaillances du ministère, notamment en matière de décompte des personnels.

Par ailleurs, cette politique a certainement fait **prendre conscience que l'augmentation continue des moyens de l'Éducation nationale au cours des deux dernières décennies n'avait pas empêché la dégradation des résultats scolaires et qu'il était nécessaire d'envisager une politique plus qualitative.** Le diagnostic posé par le conseil de modernisation des politiques publiques dans son rapport de juin 2008 indiquait : « *alors même que le budget de l'éducation nationale a fortement progressé depuis quinze ans, des études récentes, nationales ou internationales, ont mis en lumière la dégradation des performances du système éducatif français* » ; « *continue depuis 20 ans, l'augmentation des moyens et des horaires n'a pas été une réponse adaptée* ».

Néanmoins, **le caractère vertueux de cette politique de non remplacement tend aujourd'hui à disparaître car, selon votre mission, les décisions de suppression de postes qui la traduisent ne sont pas suffisamment corrélées aux politiques éducatives.** L'examen de la ventilation des suppressions de postes donne à penser qu'une certaine prime à la facilité existe : votre mission forme ici notamment l'hypothèse que les fermetures de classes dans l'enseignement primaire, aujourd'hui fortement contestées, permettent de répondre plus rapidement à la contrainte que la mise en place de l'annualisation du temps de travail des enseignants ou une remise en cause de la carte des options au lycée.

D'une manière générale, **la mission regrette que la politique de non remplacement n'ait pas conduit, jusqu'ici, à engager des réformes structurelles.** L'exogénéité de la contrainte, en ne rendant pas obligatoire ces

dernières, a facilité l'apparition des points de tension et le sentiment « d'être à l'os » selon l'expression d'un acteur du terrain.

**Il serait donc pertinent que l'application future de la règle du non remplacement prenne davantage en compte les nécessaires efforts structurels afin d'engager une politique éclairée de différenciation des moyens au service de l'égalité des chances.**

## ***B. UN DÉBAT BUDGÉTAIRE INSATISFAISANT***

### **1. Les promesses de la LOLF...**

#### *a) Mieux définir et évaluer l'action publique*

Dans la lignée de la réflexion engagée par les pays de l'OCDE et des théories du « *new public management* », la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), adoptée le 1<sup>er</sup> août 2001, cherche à **modifier sensiblement les pratiques budgétaires afin de substituer une logique de résultat à une logique de moyens** :

- d'une part, **la LOLF a renforcé la lisibilité de l'action publique grâce à une nouvelle nomenclature budgétaire privilégiant la cohérence des approches budgétaires et politiques**. Aussi, le budget n'est-il plus présenté seulement par nature de dépense (d'investissement, de fonctionnement...), mais également par politiques publiques, ce qui a conduit à créer des missions interministérielles comme la mission « Enseignement scolaire » regroupant le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'agriculture. Le périmètre optimal de cette mission aurait d'ailleurs du intégrer les établissements scolaires sous les tutelles des ministres de la santé, de la justice et de la défense. Les missions sont elles-mêmes divisées en programmes et en actions. La nouvelle architecture budgétaire vise à permettre une appréciation de l'adéquation des moyens aux actions conduites ;

- d'autre part, **l'efficacité et l'efficience de l'action publique sont mieux contrôlées et articulées avec les décisions budgétaires**. Des projets annuels de performance sont ainsi présentés en annexe du projet de loi de finances et retracent les stratégies, assorties d'objectifs ainsi que d'une série **d'indicateurs pour chaque programme**. Les rapports annuels de performance (RAP), présentés au moment de l'examen de la loi de règlement permettent aux différents ministères de rendre compte de leur action au regard de trois critères : efficacité économique et sociale, qualité du service, et efficience. Cet examen des résultats des politiques publiques, réalisé en juin, est censé éclairer le vote du Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances suivant ;

- enfin, **l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement est plus large** dans le sens où elle ne se limite pas aux seules mesures nouvelles. L'introduction de la **justification au premier euro** conduit le Parlement à se prononcer sur l'ensemble des crédits accordés à telle ou telle mission.

*b) Impliquer davantage les parlementaires*

La LOLF, qui résulte d'une initiative parlementaire, avait également pour objectif de revaloriser le rôle du Parlement. Elle a donc sensiblement renoué le droit d'amendement des parlementaires lors de la discussion budgétaire. L'article 47 de la LOLF précise ainsi qu'« *au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.* ». **Concrètement, pour les amendements relatifs aux crédits, les parlementaires peuvent, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, déposer des amendements modifiant la répartition des crédits entre les programmes au sein d'une même mission, sans augmenter les crédits de celles-ci. Auparavant, ils ne pouvaient déposer que des amendements de suppression des crédits.**

**2. ... peinent à se concrétiser**

*a) Un droit d'amendement limité*

L'architecture budgétaire retenue suite à la mise en place de la LOLF n'est pas optimale dans la mesure où elle restreint les arbitrages pouvant être présentés par les parlementaires.

En effet, **la nécessité de proposer des amendements de crédits entre programmes conduit à faire de l'opposition entre enseignement public et enseignement privé, ou entre enseignement agricole et enseignement général, une ligne directrice des interventions des parlementaires.** Cette situation crée des tensions peu propices à la sérénité de la réflexion sur les évolutions nécessaires de l'Éducation nationale, et en particulier sur la pertinence de la complémentarité des enseignements sur notre territoire. Annexé au présent rapport, un tableau présente l'ensemble des amendements discutés sur la mission « Enseignement scolaire » depuis la loi de finances pour 2006. Outre le tarissement inquiétant du nombre d'amendements présenté annuellement, il convient de constater la prédominance des sujets relatifs à l'enseignement technique agricole et à l'enseignement privé.

Par ailleurs, il convient de souligner **la limite qui résulte de la taille du programme relatif à l'enseignement scolaire public du second degré** : ce dernier comprend, en 2011, environ 29,4 milliards d'euros de crédits de paiement, dont la quasi-totalité concerne la couverture des dépenses de personnel. **Aucun amendement ne pouvant être proposé sur la ventilation des crédits au sein d'un programme - qui constitue l'unité d'autorisation parlementaire -, cette masse budgétaire peut difficilement être l'objet d'un arbitrage par le Parlement...**

Afin de situer l'enjeu, il est utile de rappeler que le montant de ce programme est supérieur au montant total des crédits de paiement de 27 des 32 missions du budget général de l'État ! Seules les missions « Défense » et « Engagements financiers de l'État » détiennent des crédits supérieurs au seul

programme relatif à l'enseignement scolaire public du second degré ; même la mission « Recherche et enseignement supérieur » - qui comptabilise 25,2 milliards d'euros de crédits de paiement en 2011 - est moins importante, en termes budgétaires, que l'enseignement secondaire.

Au-delà des difficultés posées par le périmètre des programmes, les conditions d'arbitrage des parlementaires sont également rendues difficiles par une justification insuffisante des crédits demandés au Parlement, résultant notamment des pratiques administratives non adaptées aux nécessités d'une politique efficiente d'allocation des moyens, ainsi qu'une évaluation des résultats encore insuffisante et peu intégrée au processus décisionnel.

*b) Une justification des crédits non satisfaisante*

**Votre mission regrette que l'information donnée à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances ne permette pas aux parlementaires d'apprécier pleinement la gestion de l'Éducation nationale.** En effet, ils peuvent difficilement évaluer l'adéquation des moyens ou identifier le coût des actions conduites. Or cette situation devient critique lorsque la situation générale des finances publiques nécessite de conduire une allocation des moyens appropriée aux enjeux éducatifs.

Plusieurs éléments techniques peuvent être cités pour témoigner de la carence de la procédure budgétaire. **Notamment, la présentation transversale et synthétique des dépenses de personnel ou des plafonds d'emplois est insuffisante pour apprécier la réalité des décisions qui seront ensuite prises sur le terrain.**

**S'agissant de la définition du schéma d'emplois**, un pas supplémentaire a été franchi lors de la discussion de la loi de finances pour 2011 : défini quantitativement par le Parlement à partir d'un nombre estimé de départs à la retraite mais non qualitativement, le schéma d'emplois a été traduit concrètement cette année sous la responsabilité des recteurs, qui ont eu la charge de calibrer les différents leviers dont ils disposent pour réduire le nombre de postes à partir de septembre 2011.

**On peut louer les avantages de la déconcentration mais on peut aussi s'étonner de ne pas connaître *ex ante* la répartition de l'effort de l'Éducation nationale (le potentiel de remplacement, sur les enseignants surnuméraires, sur les décharges, sur la pré-scolarisation à deux ans, ou sur le nombre de classes ?), alors même qu'il s'agit là d'arbitrages essentiels aux politiques éducatives.**

S'agissant de la justification des crédits alloués à la masse salariale, votre mission souligne les **insuffisances comptables** du système scolaire et la **complexité** de la présentation des dépenses de personnels : les modalités de gestion de ces dernières sont à la fois différentes entre catégories de personnels au niveau budgétaire national et, entre échelons administratifs, au niveau budgétaire déconcentré.

(1) L'euro de droit commun *versus* « l'euro éducatif »

**L'euro n'est pas nécessairement une monnaie unique pour l'ensemble des administrations. Ainsi, l'Éducation nationale se distingue dans sa gestion des personnels et ses modalités d'organisation par un recours quasi exclusif aux « heures/élèves », notion que la Cour des comptes a baptisé « l'euro éducatif ». L'heure d'enseignement est donc l'unité de compte.**

Cette méthode se justifie par les contraintes de la gestion de masse qui s'imposent à l'Éducation nationale : chaque rentrée, chaque matin, elle doit assurer la présence d'enseignants devant des élèves dont la présence à l'école est rythmée par des programmes définis en heures de cours. La domination de « l'euro éducatif » sur l'euro de droit commun explique les difficultés à développer des politiques éducatives définies au regard de critère d'efficacité, puisque le lien entre les masses budgétaires votées, la répartition des moyens et l'analyse des résultats est quasiment inexistant.

Un exemple peut être donné s'agissant de l'éducation prioritaire, dont le coût est toujours imprécis 30 ans après la mise en place de cette politique : la masse salariale par élève dans les académies de Versailles et de Créteil (qui concentre plus du quart de l'éducation prioritaire) est inférieure à la moyenne nationale, ce qui peut paraître étonnant compte tenu des objectifs de cette politique qui se base sur une inégalité de traitement. Pour autant, le ministère de l'Éducation nationale affecte bien des moyens supplémentaires comme peut en témoigner le nombre d'emplois ou le nombre d'heures supplémentaires affectées à des dispositifs propres à l'éducation prioritaire. Toutefois, en affectant les enseignants les plus jeunes dans les établissements en difficulté, on diminue le coût de l'éducation prioritaire, ce qui rend difficile l'appréciation de l'investissement dans ces territoires.

Si la quasi totalité des dépenses de personnel et des emplois de la mission « Enseignement scolaire » votées par le Parlement sont converties en « euro éducatif », il convient néanmoins de préciser que l'euro de droit commun reste utilisé tout au long de la chaîne administrative pour les dépenses liées aux personnels d'assistance éducative, soit entre 90 000 et 100 000 personnes selon les années. Ils ne relèvent pas techniquement des dépenses de personnel de l'État au sens strict de la LOLF qui ne comptabilise dans cette catégorie que les personnels rémunérés juridiquement par l'État. Or, ces personnels sont recrutés par les établissements publics locaux d'enseignement. La masse financière concernant ces emplois, qui ne font pas partie du plafond d'emplois du ministère, est donc déléguée aux académies puis aux établissements, en euros.

(2) Les conséquences de l' « euro éducatif » : « une alchimie mystérieuse »

La conversion en « euro éducatif » de l'autorisation parlementaire exprimée en euros et en emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT) relève d'une « alchimie mystérieuse » que le rapport de la commission d'enquête du Sénat en 1999 avait déjà relevée. Cette expression souligne le

fait que la gestion des personnels est l'objet d'une suite complexe de réactions et de transformations. Le caractère « alchimique » de la gestion des personnels intervient au cours du processus de transformation des emplois inscrits en loi de finances, en emplois attribués aux établissements scolaires. Suite au vote de la loi de finances, qui autorise un certain nombre d'emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), le ministère délègue aux académies une enveloppe également exprimée dans cette unité de compte assortie des crédits correspondants. **Au niveau déconcentré, les emplois vont alors subir une transformation.** En effet, **la dotation d'emplois reçue par les recteurs va être convertie en une dotation globale horaire affectée à chaque chef d'établissement. C'est à ce stade du processus, lorsque l'on passe d'emplois indifférenciés à une dotation globale horaire, que « l'alchimie » devient mystérieuse et où le lien entre masse financière et gestion se dilue.** Enfin, les établissements transforment leur dotation globale horaire en postes pédagogiques qui sont occupés par des personnes physiques.

*c) Une évaluation des résultats peu intégrée au processus décisionnel*

Les indicateurs des projets annuels de performance et des rapports annuels de performance du système scolaire sont encore mal renseignés. Ils sont surtout insuffisamment en lien avec les actions menées, notamment en termes de personnalisation de la pédagogie. Votre mission estime qu'à ce stade, l'évaluation de la performance ne peut que très partiellement appuyer la prise de décision au niveau parlementaire.

Au demeurant, la mission constate que le développement de l'analyse de performance n'a pas modifié substantiellement l'allocation des moyens aux académies. Les conclusions du 7<sup>e</sup> rapport d'activité du comité interministériel d'audits des programmes (CIAP) indiquent que la répartition des ressources entre les académies ne s'appuie pas sur l'analyse des fonctions et des résultats d'indicateurs développés dans le cadre de la LOLF. D'une manière générale, cette commission a constaté une certaine réticence de l'Éducation nationale à procéder à des évaluations rigoureuses de son action, notamment expérimentale (*cf. supra*), et à en tirer les conséquences. Ceci est paradoxal pour une institution qui ne cesse de noter ses élèves et ses personnels.

Extrait du rapport d'activité du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)  
7e cycle d'audits (septembre 2009-septembre 2010)

*« Les équipes qui ont audité ces programmes [programmes 141 et 230 de la mission Enseignement scolaire] ont tout d'abord souligné **un réel effort de transparence de l'administration centrale** sur les critères d'analyse des fonctions des services et les résultats des indicateurs :*

*- création d'un outil informatique en ligne permettant aux académies d'accéder à l'ensemble des indicateurs des programmes qu'elles mettent en œuvre, avec leurs propres résultats et ceux de toutes les autres académies ;*

- constitution d'un tableau de bord académique, à partir des indicateurs des programmes et des indicateurs complémentaires fixés au niveau des BOP ;

- analyse des charges et fonctions en services académiques, permettant d'identifier les emplois par fonction et de rapprocher chaque fonction de critères de charges (nombre d'élèves, d'agents gérés, d'établissements...).

*Mais les auditeurs ont ensuite noté*

- que la répartition des enveloppes budgétaires entre les académies ne prenait pas en compte ces différents critères d'analyse ;

- et que, par ailleurs, les marges dégagées par certaines académies étaient quasi systématiquement captées par les responsables de programme, pour couvrir les dépassements d'enveloppes effectués par d'autres. »

### **C. CRÉER LES CONDITIONS D'ARBITRAGES POLITIQUES NATIONAUX**

#### **1. Améliorer la justification des crédits, privilégier la « monnaie unique »**

Afin de renforcer la capacité d'arbitrage du Parlement, votre mission fait sienne les recommandations de la Cour des comptes de **généraliser à l'ensemble des échelons du système éducatif une comptabilité en euros** malgré la difficulté de la tâche comme l'a souligné le CIAP : « Une analyse fine des coûts implique de substituer à ce système **en heures/élève une comptabilité en euros**, à partir d'un plan comptable offrant la lisibilité nécessaire au niveau des établissements, ce qui constitue un chantier d'envergure. »

**Ce changement de référentiel**, qui n'empêche pas au demeurant de conserver - pour des raisons matérielles bien comprises - « l'euro éducatif », **devrait permettre de mieux apprécier l'efficacité du système et mettre fin à cette désagréable impression que le budget de l'Éducation nationale serait par certains côtés une « boîte noire ».**

Cette évolution qui se traduira dans les documents budgétaires par une meilleure justification des crédits devrait s'accompagner d'une réflexion sur les modalités aujourd'hui trop transversales de présentation des dépenses de personnel. Il serait notamment opportun, comme le rappelle le CIAP dans le rapport précité, qu'un **certain nombre d'indicateurs génériques relatif à la masse salariale** (coût par élève, par enseignant, par personnel d'orientation...) **soit calculé par type d'établissements** (écoles élémentaires, collèges, lycées).

**Ceci implique notamment que chaque établissement connaisse sa masse salariale, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.** Votre mission espère que le chantier en cours sur le plan comptable des EPLE permettra de combler cette lacune, qui ne permet ni aux chefs d'établissement ni aux conseils d'administration d'avoir une vue exhaustive de la situation. Elle a pris bonne

note des engagements de M. Pierre Laurent Simoni, adjoint au directeur des affaires financières du ministère : « *Dans les mois à venir, nous allons produire un nouveau cadre budgétaire et comptable des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), en adéquation avec les principes de la LOLF. Plusieurs ministres se sont engagés devant le Sénat à valoriser la masse salariale des établissements scolaires. Cela n'a pas encore été fait pour des raisons techniques, mais les travaux se poursuivent. Il faut réfléchir collectivement à la description du budget de l'éducation nationale, en faisant converger les contraintes.* »

## 2. Adapter l'architecture budgétaire

L'architecture budgétaire n'est pas neutre car elle doit permettre de traduire des choix politiques et des stratégies. Or, actuellement, **elle ne sert réellement d'appui ni aux décisions politiques nationales, ni aux décisions des gestionnaires.**

**Votre mission souhaiterait que l'architecture budgétaire soit adaptée aux enjeux politiques actuels afin d'apporter des réponses structurelles** aux difficultés rencontrées par notre système scolaire.

Pour cela, elle estime nécessaire de **modifier le découpage budgétaire et de redéfinir les périmètres financiers des programmes de la mission « Enseignement scolaire ».** Il s'agit bien entendu de pistes de réflexion, destinées à ouvrir le débat auquel en tout état de cause le **Parlement doit être associé.**

Ainsi que l'a indiqué M. Pierre-Laurent Simoni : « *Il faut en effet rendre le budget de l'éducation nationale plus lisible. La décomposition en actions ne répond qu'imparfaitement aux souhaits de la représentation nationale. Le découpage des programmes se fait à la fois par niveau d'enseignement et par politique éducative ; ce choix, qui répondait à des impératifs techniques, ne favorise pas la lisibilité. Il y a là un travail à mener.* »<sup>1</sup>

Le tableau ci-après présente le découpage de ces programmes.

<b>Programmes actuels de la Mission « Enseignement scolaire »</b>
Programme 140 : Enseignement scolaire public du premier degré
Programme 141 : Enseignement scolaire public du second degré
Programme 230 : Vie de l'élève
Programme 139 : Enseignement scolaire privé du premier et du second degrés
Programme 214 : Soutien de la politique de l'éducation nationale
Programme 143 : Enseignement technique agricole

<sup>1</sup> Cf. audition du 25 janvier 2011.

La mission a fondé ses propositions :

- à partir des contraintes qui s'imposent au Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances ;

- à partir des consensus qu'elle a pu acter au cours de ses auditions et de ses déplacements : mieux prendre en compte l'existence du socle commun, fluidifier les parcours scolaires notamment entre l'école et le collège, renforcer l'investissement dans l'enseignement élémentaire et pré-élémentaire, réaffirmer la nécessité de la lutte contre les inégalités scolaires, revaloriser l'enseignement professionnel.

• **A partir de la maquette budgétaire ci-dessus rappelée, les principales évolutions proposées sont les suivantes :**

- **la reventilation des crédits du programme relatif à la « Vie scolaire »** : comme cela l'a déjà été souligné par le CIAP, ce programme a perdu la plupart de ses justifications premières avec le transfert des crédits des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) aux collectivités territoriales. Par ailleurs, distinguer les personnels enseignants des personnels d'éducation n'est pas, aux yeux de votre mission, un choix pertinent eu égard à la nécessité de renforcer l'émergence d'un collectif pédagogique qui ne se résume pas à la seule action des enseignants. En conséquence les crédits devraient être reventilés, au sein des nouveaux programmes, proposés en fonction de la mission de ces personnels ou de la finalité des crédits (aide sociale) ;

- **la répartition des crédits du programme relatif à l'enseignement privé au sein d'actions identifiées dans les nouveaux programmes proposés**. Cette suggestion peut paraître audacieuse ; toutefois elle ne fait que témoigner de la conviction de votre rapporteur de l'insuffisante complémentarité des différents types d'enseignements sur notre territoire, aujourd'hui gérés sur des voies parallèles qui, par définition, ne se croisent pas alors même que les élèves connaissent de plus en plus des **parcours mixtes, avec des allers-retours public-privé** ;

- **la scission du programme « Enseignement scolaire public du second degré »** qui, en raison de sa taille (près de la moitié des crédits de la mission), neutralise l'initiative parlementaire et nuit à la lisibilité des priorités.

• **Sur cette base, la nouvelle maquette budgétaire pourrait être ainsi envisagée :**

- **maintenir le programme support actuel**, « Soutien de la politique de l'Éducation nationale » sous réserve d'améliorer la pertinence de son périmètre comme l'a recommandé le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) ;

- **définir un programme consacré à l'acquisition du socle commun**. Votre mission fait sienne la remarque de M. Jean Picq qui avait souligné que : « (...) *hier comme aujourd'hui, la priorité va à l'articulation*

*entre l'école et le collège, dès lors que l'on a adopté le socle commun. Or, au ministère, continuent de coexister un programme LOLF pour les collèges et lycées et un autre pour l'école. »* La création d'un programme dédié au socle permettra non seulement de mieux asseoir le socle commun dans notre système scolaire, d'améliorer la fluidité des parcours en identifiant, éventuellement, une action propre aux réseaux du socle commun que soutient votre mission, mais aussi de redéfinir ce que doit être l'investissement dans l'école primaire et le collège ;

- **dédier un programme aux lycées d'enseignement général et technique (LEGT) dont l'objectif est de préparer aux études supérieures.** Le coût du lycée a été abondamment commenté, la France se démarquant des autres pays de l'OCDE par un « sur-investissement » dans l'enseignement secondaire du second cycle. Au regard des critiques relatives au caractère onéreux de la carte des options pour une valeur ajoutée non établie, il serait opportun que les actions de ce programme retracent le coût des enseignements obligatoires et le coût des enseignements optionnels afin d'engager une réflexion de fond sur cette question ;

- **identifier deux programmes consacrés aux apprentissages qualifiants avant l'entrée dans la vie professionnelle.** L'article 7 de la LOLF interdisant de créer un programme interministériel, la mission propose de regrouper dans un premier programme les crédits de l'Éducation nationale relatifs à l'enseignement professionnel et à l'apprentissage, et dans un second programme les crédits concernant l'enseignement technique agricole placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire. Votre rapporteur estime que l'identification budgétaire de ces enseignements contribuera à leur revalorisation ;

- **créer un programme réservé à la lutte contre les inégalités scolaires afin d'améliorer l'égalité des chances en s'assurant de la reconnaissance de légitimes surcoûts.** Il ne s'agit pas de stigmatiser tel ou tel poste de dépenses **mais de connaître leurs paramètres, leurs justifications et, éventuellement définir leur niveau optimal.** Lors de ses déplacements aux Pays Bas et en Belgique, la mission a constaté que les différents pouvoirs publics identifiaient le surcoût lié à un élève en « éducation spécifique », voir se fixaient des normes plus élevées de dépense par élève lorsque ce dernier était en éducation spécifique. Ce n'est pas le cas de la France où le ministère ne peut offrir en réponse aux questions des parlementaires que des reconstitutions de coût dont la fiabilité n'est pas garantie. Ce programme concernerait :

- **l'éducation prioritaire ;**
- le service public de l'éducation nationale dans les zones rurales, ou plus largement dans **les territoires à fortes contraintes géographiques.** Ces zones présentent *de facto* un surcoût qu'il est nécessaire d'appréhender afin de

différencier les moyens en fonction de la nécessaire adaptation de l'Éducation aux réalités locales ;

- **la prise en charge d'enfants handicapés.** Depuis la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire a très sensiblement augmenté<sup>1</sup> obligeant l'Éducation nationale à faire face à des charges nouvelles. La politique du handicap étant devenu une action de l'Éducation nationale à part entière, il est nécessaire de l'identifier ;

- **le financement d'établissements spécifiques** tels que les internats d'excellence ou les établissements de réinsertion scolaire. Une présentation séparée s'impose compte tenu de leurs modalités de financement - peu claires à ce jour - et la concentration des moyens par élève.

- **les bourses et les fonds sociaux des établissements.**

Une nouvelle architecture budgétaire :

Pistes de réflexion pour une mission interministérielle « Éducation et formation »

- Programme 1 : *Acquérir le socle commun*

*Action A* : L'école maternelle

*Action B* : L'école élémentaire

*Action C* : Le collège

*Action E* : Les réseaux du socle commun

*Action F* : L'enseignement privé

...

- Programme 2 : *Préparer aux études supérieures*

*Action A* : Les enseignements obligatoires

*Action B* : Les enseignements optionnels

*Action C* : L'enseignement privé

...

---

<sup>1</sup> Article. L. 112-1 du code de l'éducation : « Pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en application des articles L. 111-1 et L. 111-2, le service public de l'éducation assure une formation scolaire, professionnelle ou supérieure aux enfants, aux adolescents et aux adultes présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant. Dans ses domaines de compétence, l'État met en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes handicapés. »

- Programme 3: *Entrer dans la vie professionnelle par une formation qualifiante*

*Action A* : L'Enseignement professionnel

*Action B* : L'apprentissage

- Programme 4: *L'enseignement technique agricole*

Actions existantes

- Programme 5 : *Lutter contre les inégalités scolaires*

*Action A* : L'éducation prioritaire

*Action B* : La géographie des territoires

*Action C* : Les établissements spécifiques

*Action D* : La politique du handicap

*Actions E* : L'action sociale

...

- Programme 6 : *Soutien de la politique de l'éducation nationale*

Actions existantes

### **3. Instaurer un débat d'orientation budgétaire et financier**

Le décalage année civile/année scolaire a pour principale conséquence de fausser le débat en loi de finances. Ce dernier se déroule en effet après la rentrée scolaire, et donc souvent après la mise en œuvre de décisions prises par le ministère au printemps lorsque ce dernier prépare techniquement cette rentrée, décisions sur lesquelles le Parlement n'a aucune prise puisqu'elles n'étaient pas encore connues lors du précédent débat budgétaire.

Compte tenu de l'importance du budget de l'Éducation nationale - premier poste de dépense de l'État -, de l'impact de cet investissement sur l'avenir de notre pays, du caractère faiblement législatif de ce service public et eu égard aux contraintes matérielles qui s'imposent au ministère, votre mission propose que le Parlement puisse débattre des orientations budgétaires concrètes de cette mission **au cours du premier trimestre de chaque année**. Votre mission rappelle que l'instauration d'un tel débat d'orientation budgétaire consacré au premier investissement de la Nation avait déjà été proposée par la commission d'enquête précitée du Sénat, en 1999.

## II. CONSTRUIRE UNE RÉGULATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES ET PÉDAGOGIQUES AU SERVICE DES POLITIQUES NATIONALES

### A. METTRE FIN AU MODÈLE PYRAMIDAL DE DÉCISION

#### 1. Prendre conscience de la nécessaire articulation de l'administratif et du pédagogique

Restaurer la capacité d'arbitrage budgétaire est un préalable indispensable à la définition d'une politique éducative cohérente, lisible et centrée sur des priorités claires. Une fois l'impulsion politique donnée, encore faut-il qu'elle atteigne les pratiques pédagogiques et influe sur les résultats des élèves. En retour, l'évaluation des performances des élèves devra servir de boussole au législateur et au Gouvernement pour adapter la politique nationale. **C'est donc la triple articulation du politique, de l'administratif et du pédagogique qu'il faut préciser pour que chacun reste dans son rôle en travaillant harmonieusement à l'ambition collective.** Des trois maillons, c'est certainement l'administratif qui suscite le moins d'intérêt, pris entre la décision politique nationale et la liberté pédagogique reconnue à chaque enseignant dans sa classe. Il est pourtant essentiel à la fois pour la gestion efficace des ressources et la définition de stratégies adaptées aux caractéristiques et aux défis locaux.

Votre mission partage le sentiment de la Cour des comptes et de l'Institut Montaigne, dont les représentants ont appelé lors de leurs auditions à ne pas gaspiller nos forces dans des bouleversements administratifs dépourvus de lien direct avec les apprentissages et la vie scolaire. **La structure administrative adoptée par un système éducatif ne commande pas les performances des élèves.** Il serait donc vain de vouloir déterminer, aussi bien *a priori* qu'empiriquement, les détails d'une administration de l'éducation optimale en tout temps et en tout lieu. Comme le relevait Mme Nathalie Mons en 2007 après une analyse des politiques de décentralisation, de déconcentration et d'autonomie scolaire dans les pays de l'OCDE, « *il n'y a pas une bonne pratique ou un schéma optimal en matière d'organisation des pouvoirs en éducation. Si certaines configurations sont positivement associées à des niveaux élevés d'efficacité, d'autres organisations institutionnelles semblent davantage garantes d'une meilleure égalité scolaire.* »<sup>1</sup> Parmi les pays qu'on s'accorde aujourd'hui à louer pour les résultats de leur politique éducative, il n'en est pas deux qui aient adopté la même organisation. Il est difficile de voir sur quoi peuvent s'accorder les systèmes japonais, coréen, finlandais ou australien, chacun porteur d'une histoire et fruit d'un compromis

---

<sup>1</sup> N. Mons, Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?, PUF, 2007, p. 82.

social bien différents. La transposition à l'identique de tel ou tel de ces modèles en France semble dénuée de tout fondement.

**La tentation paraît dès lors grande d'abandonner les problèmes de gestion et d'organisation du système éducatif pour se concentrer sur le seul face à face de l'élève et de l'enseignant dans la classe et pour engager un grand débat sur les méthodes d'enseignement. Votre rapporteur estime qu'il faut y résister.** Chaque année qui passe charrie déjà son lot de querelles pédagogiques sur l'apprentissage de la lecture ou la suppression des notes. Pendant ce temps, le lent affaïssement des performances scolaires de nos enfants se poursuit silencieusement. La focalisation excessive sur le seul travail individuel de l'enseignant fait porter sur chacun d'eux une responsabilité excessive, tout en décourageant les dynamiques collectives au sein des établissements. Elle freine la prise en compte de la vie scolaire dans sa globalité et des parcours des élèves dans la durée. Elle nous pousse aux affrontements stériles et nous condamne aux politiques morcelées, mouvantes et illisibles.

**Il ne faut donc pas renoncer au levier structurel et convenir que les champs administratifs et pédagogiques se recouvrent et interagissent étroitement, si bien que le fonctionnement et l'organisation des organes de gestion et d'administration du système éducatif ne sont pas indifférents pour les apprentissages en classe et la scolarité des élèves.** Il n'est en effet pas discutable que, selon les termes de M. Jean Picq, président de chambre à la Cour des comptes, « *bien des opérations administratives, relatives à l'organisation des établissements, la composition des classes, l'emploi du temps, etc. ont un fort contenu pédagogique.* »<sup>1</sup> La réforme du lycée professionnel semble comporter essentiellement un volet pédagogique appuyé sur la refonte des parcours en trois ans, l'accompagnement personnalisé et l'acquisition en cours de formation d'une certification intermédiaire. L'investissement des enseignants est donc essentiel. Mais la définition de l'offre de formation par les rectorats, essentiellement la répartition entre certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et baccalauréat professionnel et la carte d'implantation des filières, ainsi que l'organisation des passerelles et la gestion par les chefs d'établissement de la fraction de dotation horaire non fléchée, sont des éléments cruciaux pour réussir le pari de la réduction des sorties sans diplôme et de l'élévation des niveaux de qualification. C'est bien l'ensemble de la chaîne administrative du ministère (administration centrale, rectorats et IA, établissements) qui doit contribuer au succès de la réforme.

Plus largement, il convient d'admettre que n'importe quelle structure administrative n'est pas nécessairement adaptée aux évolutions souhaitables de l'enseignement, comme la personnalisation et la fluidification des parcours des élèves. **L'inefficacité administrative peut sévèrement brider l'efficacité pédagogique.** Même les initiatives les plus intéressantes, appuyées sur une recherche rigoureuse et dotées d'un fort effet de levier, par exemple en

---

<sup>1</sup> Audition du 11 janvier 2011.

matière d'acquisition et d'enrichissement du langage en maternelle, ont besoin de s'inscrire dans un cadre et d'être dotées de ressources suffisantes, avant d'être évaluées, diffusées et transposées.

En outre, si l'on considère que l'allocation différenciée des moyens et leur reventilation souple en faveur des élèves qui en ont le plus besoin doivent constituer l'instrument de choix pour redresser notre école, force est d'admettre que cette politique dépend de la capacité de l'administration d'agréger et d'analyser les demandes, d'arbitrer entre les projets, de répartir les fonds, d'évaluer l'impact sur les élèves et d'en tirer les conséquences.

**Les pratiques pédagogiques ne se déploient pas dans un espace intellectuel désincarné et leurs conditions matérielles, administratives et juridiques d'exercice pèsent aussi sur les résultats des élèves.** La pédagogie s'incarne dans des personnels dotés d'un statut, intervenant au sein d'établissements ou d'écoles, eux-mêmes dotés de fonctions et d'une organisation spécifique, sous la tutelle hiérarchique des rectorats et des inspections d'académie. **On ne peut donc pas faire l'économie d'une réflexion sur les organes du système éducatif : sont-ils adaptés à une allocation des moyens différenciée en fonction des besoins des élèves et des territoires ? Servent-ils de supports efficaces aux équipes pédagogiques locales ?**

Une illustration de l'influence des structures sur les performances scolaires :  
le système suisse

Le système éducatif suisse fait l'objet d'un partage de compétences complexe entre les différents échelons territoriaux, qui reflète lui-même la structure politique particulière de la confédération helvétique :

- au niveau de l'enseignement primaire et secondaire obligatoire, la décentralisation vers les cantons est totale (art. 62 de la Constitution fédérale) et concerne aussi bien les programmes, les rythmes scolaires journaliers, hebdomadaires et annuels que la préscolarisation ou le recrutement des enseignants ; d'où un système extrêmement hétérogène en organisation et en performance, à tel point qu'on peut parler d'une juxtaposition de 26 systèmes éducatifs distincts ;

- la scolarité secondaire non obligatoire fait l'objet d'un accord entre les cantons et la confédération ;

- les universités et les deux écoles polytechniques de Lausanne et de Zurich sont du ressort de la Confédération.

Le financement du primaire et des secondaires I et II est du ressort des cantons, sans participation de la Confédération, sauf pour les écoles professionnelles.

**Exemples de disparités intercantionales :**

- sur les 9 premières années d'enseignement correspondant à l'enseignement obligatoire, il existe plus de 10 % d'écart de temps scolaire entre le Valais ou le Tessin et Genève ou Neuchâtel. Concrètement, on consacre l'équivalent d'un an et demi de plus à l'apprentissage du français dans le Valais qu'à Genève ;

- en termes de dépenses par élève dans le secondaire I, Berne ou le Jura dépensent environ 7 000 francs suisses de moins que Genève pour une moyenne nationale de 15 500 francs suisses environ (données 2006) ;

- le Jura n'a que 10 % de ses classes de primaire dans lesquelles les élèves possèdent des niveaux fortement hétérogènes, contre 68 % à Bâle et 77 % à Genève (données 2008) ;

- aux tests PISA 2006, environ 17,5 % des élèves à Zurich ou Genève, contre seulement 8,5 % à Fribourg, n'atteignent que le plus bas niveau de lecture.

Chaque canton peut ensuite donner plus ou moins de responsabilités aux communes et aux établissements. A Genève, les 46 communes ne s'occupent que de la construction des écoles primaires, le canton possédant tous les établissements secondaires, tandis que dans le Valais, elles ont aussi la main sur les commissions scolaires et interviennent plus massivement. De même, le canton de Genève achète tous les manuels du primaire et du secondaire I ; dans d'autres cantons, les communes et les familles participent pour certains niveaux.

C'est en partie grâce au choc des tests PISA, comparable à celui causé en Allemagne, que les Suisses ont pris conscience des risques potentiels de l'éparpillement du système : d'importants écarts intercantonaux reflétant de fortes inégalités territoriales, une évaluation très difficile du système global qui, en retour, gêne la comparaison des structures cantonales et favorise l'immobilisme, le manque de transparence pour les familles et les professionnels.

C'est pourquoi la Constitution fédérale a été modifiée en 2006 par un référendum populaire afin d'inciter les cantons à **harmoniser les politiques** « *concernant la scolarité obligatoire, l'âge d'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes* ». A défaut d'harmonisation d'ici 2015, la Confédération est autorisée à légiférer sur ces matières.

L'harmonisation vise à améliorer la perméabilité intercantonale et la qualité de l'enseignement, ainsi qu'à accroître la lisibilité, l'équité et l'efficacité. Elle implique de définir par disciplines des connaissances et des compétences de bases (« standards de compétence ») et des niveaux d'exigence pour chaque cycle afin de permettre une évaluation monitorée nationalement.

Entre la Confédération et l'établissement, se superposent progressivement trois niveaux de responsabilité dans une logique d'harmonisation sans centralisation imposée :

- au niveau intercantonal (accord HarmoS) revient la définition des structures de base, des finalités, des domaines et des standards d'instruction, ainsi que la fixation d'un cadre minimal pour la formation des enseignants ; en particulier, l'accord HarmoS en cours de ratification impose une obligation scolaire de 4 à 15 ans, définit les éléments du socle commun, prévoit des indicateurs qualité ;

- au niveau régional (la Suisse romande, par exemple) revient la définition d'un Plan d'études qui définit les objectifs d'enseignement pour chaque degré et chaque cycle et qui fixe les proportions accordées à chaque domaine d'études, en ne laissant aux cantons qu'une marge d'appréciation à hauteur de 15 % du temps d'enseignement ; cette liberté d'action permet par exemple au Valais de conserver un enseignement d'éthique et de culture religieuse ;

- le canton gère les politiques d'égalité des chances, d'intégration et d'insertion professionnelle, fixe des priorités d'action publique, organise matériellement les prestations, définit le statut et la rémunération des personnels recrutés et contrôle l'enseignement privé (6 % des effectifs globalement en Suisse ; il n'est pas conventionné et ne reçoit aucune subvention publique).

**La comparaison avec l'organisation des systèmes éducatifs étrangers retrouve sa pertinence, une fois débarrassée de toute volonté de reproduction mimétique.** Sans tracer une voie unique vers la réussite scolaire, elle permet de préciser en quoi la structure du système influe sur les performances des élèves et les inégalités sociales ou territoriales. Mme Nathalie Mons, sociologue, a pu ainsi résumer les travaux de recherche récents sur l'impact des politiques de décentralisation au sens large, y compris la déconcentration et l'autonomie scolaire, qui indiquent plutôt que :

- la répartition des compétences en matière d'éducation affecte les performances des élèves, sans que ni une décentralisation totale, ni une parfaite concentration dans les mains de l'État ne permettent d'atteindre les meilleurs résultats ;

- avant la décentralisation politique, c'est l'autonomie des établissements qui joue favorablement sur les apprentissages ;

- l'autonomie pédagogique est particulièrement efficace ;

- l'État doit conserver un rôle de contrôle dans toute réforme décentralisatrice ;

- les décentralisations tendent à accroître les inégalités de performance scolaire, si elles ne sont pas accompagnées d'un contrôle national et de mécanismes de péréquation.<sup>1</sup>

L'aiguillon des comparaisons internationales aide à desserrer l'étau des habitudes, permet de revenir sur des choix anciens tacitement reconduits d'année en année et ouvre l'éventail des possibles sans nous forcer pour autant à renier notre histoire ou ignorer les traits caractéristiques de notre société. C'est pourquoi votre rapporteur **regrette vivement que la France soit le seul pays de l'OCDE à ne pas avoir réalisé une enquête sur l'autonomie de ses établissements en complément du test PISA 2009.** Cette enquête a permis dans les autres pays de construire deux indicateurs, l'un mesurant l'autonomie pédagogique des établissements, c'est-à-dire leur responsabilité propre en termes de cursus, de programmes et d'évaluation des élèves ; l'autre mesurant l'autonomie de gestion, tant pour les ressources humaines que pour le budget.<sup>2</sup> Reprenant les analyses récentes du cabinet McKinsey sur les systèmes ayant le plus progressé ces dernières années aux tests PISA, M. Thierry Bossard, chef

<sup>1</sup> N. Mons, Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?, PUF, 2007, pp. 80-81.

<sup>2</sup> OCDE, PISA 2009 Results – What makes a school successful ? Vol. IV, pp. 68-71.

du service de l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR), a conclu devant les membres de la mission que *« pour passer de résultats faibles à des résultats moyens, la centralisation est efficace, mais que **pour passer de résultats moyens ou bons à de très bons résultats, la responsabilisation et l'autonomie des équipes locales sont les bonnes réponses.** »*<sup>1</sup>

Les déplacements de la mission en France et à l'étranger, au contact des acteurs de terrain, l'ont convaincu également que c'était le bon chemin à emprunter. Cependant, il est nécessaire d'affiner cette conclusion générale pour clarifier les responsabilités des différents maillons de la chaîne administrative et identifier les voies possibles d'une autonomie scolaire efficace et équitable.

## **2. Une organisation encore étroitement hiérarchisée et réglementée**

Au fur et à mesure de ses auditions, de ses déplacements et de l'analyse des systèmes étrangers, la mission a acquis la conviction que le ministère de l'Éducation nationale, par-delà les discours de réforme récurrents d'année en année, souffrait encore d'être **une administration construite pour assurer un service uniforme dans le respect d'une réglementation très extensive et détaillée. Le culte de la circulaire y perdure**, si l'on en juge par les 66 textes adoptés par le ministère sur la seule année 2010 qui couvrent, au même niveau d'intervention, la préparation de la rentrée, la 22<sup>e</sup> journée de la presse et des médias, la mise en place de Ciné-lycée, l'enseignement de la natation dans le premier et le second degré, le programme « Collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (CLAIR), l'extension de la « Mallette des parents » ou encore la mise en œuvre du droit individuel à la formation.<sup>2</sup> De même, les programmes restent beaucoup plus détaillés et leur élaboration plus centralisée que dans d'autres pays comme les Pays-Bas.

La gestion des personnels est gouvernée par le même principe, ainsi que le note Mme Josette Théophile, directrice générale des ressources humaines des ministères de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur : *« le recrutement et la gestion des affectations des enseignants dans le système éducatif sont extrêmement standardisés, en cohérence avec le principe de traitement identique de tous les élèves et l'objectif de délivrer les mêmes programmes partout. La centralisation excessive des ressources humaines transparait d'ailleurs davantage depuis que 100 % d'une classe d'âge est accueilli à l'école. »*<sup>3</sup>

**Cette logique de réglementation, répondant à la tradition centralisatrice de notre pays, est peu propice au développement d'une**

---

<sup>1</sup> Audition du 28 février 2011.

<sup>2</sup> Annexe : Tableau des circulaires du ministère de l'Éducation nationale publiées en 2010.

<sup>3</sup> Audition du 18 janvier 2011.

**culture de l'initiative au sein des établissements.** De plus, elle tend à transformer l'évaluation en contrôle et à privilégier ainsi le respect formel des textes sur une régulation des pratiques en fonction des besoins et des progressions des élèves. Malgré la déconcentration et la naissance d'une nouvelle sensibilité au contexte local et à l'évaluation, que la mission salue, cette culture imprègne encore trop les structures et les habitudes des acteurs du système éducatif.

**Les expérimentations pilotées par le ministère se présentent dès lors comme l'envers d'un système pyramidal, très hiérarchisé et sans acteurs véritablement autonomes.** Sur la méthode expérimentale, Mme Agnès Van Zanten, sociologue de l'éducation et directrice de recherche au CNRS, remarque qu' « *au cours des dernières années, nous avons assisté au développement de cette manière de procéder, qui est a priori assez étrangère au modèle français et qui est incontestablement plus répandue dans d'autres pays. Or, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une configuration de travail optimale, car les expérimentations mises en œuvre sur le terrain le sont très rarement à l'initiative de la base. Elles résultent en effet davantage d'une impulsion venue d'en haut et se conduisent très rarement en association avec les chercheurs spécialistes.* »<sup>1</sup>

En outre, les expérimentations ne font pas toujours l'objet d'une concertation suffisante, notamment avec les collectivités territoriales comme le relève M. Matthieu Hanotin, au nom de l'Assemblée des départements de France (ADF) : « *les expérimentations de l'Éducation nationale sont menées de manière verticale. Ainsi, nous avons appris par la presse que le programme CLAIR serait mis en œuvre en Seine-Saint-Denis, et, par un discours présidentiel prononcé en préfecture, que seraient créés des Établissements de réinsertion scolaire (ERS). Cette démarche n'est pas la plus judicieuse.* »<sup>2</sup> Les internats d'excellence, de même, ont été mis en œuvre dans le cadre du Grand Emprunt, alors même que la compétence des régions est directement concernée.

**Sur le plan de la méthode, votre mission s'interroge donc sur la multiplication des expérimentations lancées par le ministère, d'autant plus que leurs objectifs paraissent parfois flous.** Elles s'apparentent parfois à une pré-reforme dont la généralisation est déjà actée quels que soient les résultats, le caractère expérimental servant de justification paradoxale aux choix antérieurs. C'est sans doute le cas de la réforme du lycée professionnel. Dans d'autres cas, comme « Cours le matin – Sport l'après-midi », les expérimentations correspondent à des initiatives très ciblées, coûteuses et dont on sait dès le début qu'elles ne sont pas généralisables. Dans les deux cas, quel que soit l'intérêt intrinsèque et le contenu des dispositifs, l'expérimentation affichée ou réelle pourrait braquer les acteurs de terrain auxquels elle est imposée et les rendre réfractaires à toute évolution.

---

<sup>1</sup> Audition du 1<sup>er</sup> février 2011.

<sup>2</sup> Table ronde du 5 avril 2011 avec les représentants des élus locaux.

Galvaudée et dispersée ainsi, l'expérimentation risque de ne plus apparaître comme un mode de transformation souple et fécond, ce qu'elle devait être théoriquement, mais plutôt comme un moyen de perpétuer une certaine emprise de l'administration centrale. Plutôt que d'impulser des grands projets ministériels imposés d'en haut et contraires même au discours d'autonomie, **il convient plutôt de s'appuyer sur les nombreuses initiatives nées aux échelons locaux, dans les établissements et dans les collectivités, pour les évaluer et en tirer des conséquences utiles pour l'ensemble du système éducatif.** Concertation et évaluation sont les deux mamelles qui doivent nourrir toute rénovation cohérente et efficace du système éducatif.

### **3. Acter le rôle pivot des recteurs, acteurs stratégiques régionaux**

Rien dans les travaux de la mission ne l'a convaincu qu'il fallait s'engager dans une restructuration des services du ministère, laquelle ne paraît ni nécessaire, ni utile pour améliorer la réussite des élèves. De même, la trame des rectorats et des inspections académiques doit être préservée, l'instabilité née d'éventuels bouleversements des équilibres administratifs risquant en tout état de cause de pénaliser les élèves.

En revanche, la mission s'est penchée sur les évolutions possibles de leur rôle et de leur interaction avec les écoles et les établissements. Tous les observateurs s'accordent pour constater, s'en féliciter le plus souvent ou parfois s'en inquiéter, **la montée en puissance des recteurs**, non seulement dans le domaine de la gestion et de la répartition des emplois et des dotations horaires, avec l'appui des services départementaux, mais aussi dans le domaine de la stratégie éducative. Parallèlement, le champ d'intervention de l'administration centrale s'est resserré pour se concentrer sur le lancement des initiatives et des expérimentations nationales, ainsi que sur la répartition des moyens entre les académies. Le dialogue de gestion engagé entre le ministère et les recteurs lors de la construction du schéma d'emplois, pour le budget 2011 a plutôt encore renforcé le désengagement de l'administration centrale. Une fois identifiés les leviers de suppressions d'emplois, les arbitrages ont été, en effet, laissés à la discrétion des recteurs.

Si la déconcentration de gestion était inévitable en raison de la masse salariale de l'Éducation nationale et de la densité d'implantation des lieux d'enseignement, le rôle des recteurs doit prioritairement être de nature pédagogique. Il leur revient de définir d'une stratégie éducative cohérente à un niveau régional, déclinée en bassins de formation, évaluée périodiquement et ajustée en conséquence. Tous les recteurs que les membres de la mission ont pu auditionner dans les académies d'Aix-Marseille, d'Amiens, de Créteil, de Grenoble, de Lille et de Rennes se sont montrés très conscients de cette transformation de leur métier qui leur demande désormais d'articuler les instruments administratifs et financiers et les dispositifs pédagogiques au service d'objectifs clairs.

Les réponses écrites que la mission a collectées auprès d'autres recteurs convergent vers l'affirmation consciente de leur rôle de pilote académique à double compétence gestionnaire et pédagogique. Par exemple, le recteur de l'académie, de Lyon affirme ainsi que *« le recteur a avant tout une mission de pilotage pédagogique. Elle vise à coordonner l'action des différents services et délégations et à harmoniser les pratiques départementales et territoriales tout en tenant compte des spécificités locales. Pour autant, la gestion fait partie intégrante du « métier de recteur » et les différents volets de la politique tant budgétaire que de ressources humaines doivent être portés en interne et assumés vis-à-vis de l'extérieur par le recteur lui-même. »*<sup>1</sup>

Son collègue de Versailles partage la même vision d'un recteur comme stratège régional : *« le rôle du recteur est à mes yeux d'organiser et d'animer [la] stratégie académique, en mobilisant au mieux les ressources disponibles. Cet exercice n'est possible qu'en conciliant les tâches de gestion et la conduite des évolutions souhaitables ; en ce sens, le recteur est à la fois un gestionnaire et un pilote... La fonction est devenue de plus en plus stratégique ces dernières années, au fur et à mesure que diverses réformes (LOLF, décentralisation, réorganisation territoriale de l'État, RGPP,...) confortaient le niveau régional comme niveau stratégique. Cette tendance devrait s'accroître encore à l'avenir si, comme il est souhaitable, le management de l'Éducation nationale tend vers plus de déconcentration. »*<sup>2</sup>

**La multiplication des projets académiques témoigne également de cette déconcentration des politiques éducatives. La mission ne peut que se féliciter de cette évolution**, qui résulte d'une géographie de l'école, très marquée par les disparités territoriales. Il s'agit ainsi de rompre avec des traitements nationaux uniformes pour mieux lutter contre les difficultés scolaires. L'égalité des chances passe alors par une inégalité de traitement. En outre, **les projets académiques peuvent servir de base et de cadre cohérent au niveau de bassins de formation, à la contractualisation** avec les établissements et à l'évaluation de leurs performances.

Cependant, M. Thierry Bossard, chef de service de l'IGAENR, note *« la persistance d'une logique de déclinaison nationale. »*<sup>3</sup> Votre rapporteur ne souhaite pas que les rectorats soient de simples lieux d'application locale de schémas nationaux et préfère inverser la logique afin que d'authentiques stratégies académiques naissent et contribuent à dessiner, par agrégation, les contours de la stratégie nationale. Les risques de contradiction ou de désajustement entre les objectifs académiques et les priorités définies par le Parlement et le Gouvernement paraissent très faibles pour au moins trois raisons. Premièrement, les recteurs ne sont pas maîtres de leur dotation qui dépend de la loi de finances de l'année. Ensuite, la définition des cursus et des programmes demeure nationale. Enfin, la prégnance de la

---

<sup>1</sup> Réponse du recteur de l'académie de Lyon au questionnaire sénatorial, 18 avril 2011.

<sup>2</sup> Réponse du recteur de l'académie de Versailles au questionnaire sénatorial, 15 avril 2011.

<sup>3</sup> Audition du 28 février 2011.

culture centralisatrice au sein de l'Éducation nationale tempère les velléités d'indépendance des recteurs, qui ont souvent eux-mêmes exercé des fonctions au sein des services de la rue de Grenelle ou du cabinet du ministre.

S'il est possible et même extrêmement souhaitable de faire confiance aux recteurs, dont notre mission a pu apprécier globalement la disponibilité, l'énergie et la lucidité, il conviendra d'**éviter quelques écueils** qui mineraient l'efficacité du mouvement stratégique de déconcentration pédagogique.

Il serait, tout d'abord, particulièrement contreproductif que les rectorats reproduisent à plus petite échelle le **mode de gestion** centralisé, uniformisé et verticalisé du ministère de l'Éducation nationale. Le système éducatif français n'a pas besoin que le pilote académique se comporte en « *autocrate* », pour reprendre le terme d'un recteur. Le fonctionnement interne des rectorats devrait être amélioré afin de pallier la tendance au cloisonnement et au morcellement des informations et des actions, que Mme Agnès Van Zanten a critiqué en des termes sévères : « *Plus les rectorats sont grands, plus ils fonctionnent sur un mode bureaucratique classique, où le cloisonnement des services est de rigueur. Le nombre d'interlocuteurs par établissement scolaire est par conséquent très élevé et peu d'établissements ont une vision d'ensemble du fonctionnement global de cette institution. A l'inverse, aucun service, au sein même du rectorat, ne dispose d'une vision d'ensemble de la diversité des problèmes rencontrés au sein d'un même établissement scolaire. Les rectorats fonctionnent en effet encore selon un modèle taylorien et les fonctionnaires en poste ignorent jusqu'à la nature de l'activité de leurs voisins de bureaux. Une telle situation débouche sur une importante perte d'informations et sur une débauche de temps et d'énergie totalement dépourvue d'efficacité.* »<sup>1</sup>

**La déconcentration doit s'accompagner d'un renforcement du dialogue avec les établissements, les collectivités territoriales et les milieux socio-économiques.** Cela serait sans doute facilité par l'association plus étroite des IA-DSDEN à l'élaboration de la politique académique, pour valoriser leur proximité avec les écoles et les établissements, d'une part, avec les élus, d'autre part. Pour l'instant, selon l'IGAENR, « *la gestion des moyens d'enseignement du second degré et les capacités réelles de pilotage des IA-DSDEN sont des points forts de clivage entre académies, et notamment entre recteurs, clivage dans lequel la personnalité de ces derniers compte autant que la géographie des académies.* »<sup>2</sup> Les IA constituent des relais essentiels de la politique académique, dont la mission souhaite voir le rôle renforcé car ils peuvent en développer une version transversale et territorialisée, inaccessible aux services du rectorat.

Un autre écueil peut apparaître avec l'aggravation des **disparités** entre les académies en raison de politiques rectorales divergentes. Cela vaut non seulement pour des programmes, des expérimentations et des initiatives

---

<sup>1</sup> Audition du 1<sup>er</sup> février 2011.

<sup>2</sup> IGAENR, La réorganisation des services académiques, *Rapport n° 2009-045, Juillet 2009, p. 21.*

purement académiques mais aussi pour des politiques nationales appliquées très différemment. L'examen de la mise en œuvre de la réforme du recrutement et de l'entrée en fonction des enseignants en fournit une excellente illustration. Ainsi, c'est surtout une impression de grande diversité interacadémique, qui se dégage sur cette question dans le rapport de l'IGAENR.<sup>1</sup> Par exemple, dans le premier degré, une majorité d'académies ont affecté les stagiaires en brigade de remplacement, comme le recommandait une circulaire du 25 février 2010, mais Grenoble, Limoges, Nice, Paris et Strasbourg ont fait le choix de les affecter pour toute l'année scolaire sur une même école.<sup>2</sup> De même, en matière de formation continue des stagiaires, on a pu constater qu'un tiers des académies avait mis en place dans le second degré des allègements de service pour les stagiaires, sur un jour de la semaine par exemple, pour permettre des formations continues filées. Certaines organisent, à l'inverse, des formations groupées sur trois ou quatre semaines consécutives, ce qui entraîne un besoin de suppléance qui n'a pas toujours été correctement anticipé, d'où d'importants problèmes de remplacement dans certaines disciplines pour ces académies. En outre, les compagnonnages de tuteurs varient entre 36 heures et 108 heures selon les académies, et les formations hors du temps de classe entre 60 heures et 160 heures.<sup>3</sup> Parfois, la phase d'accueil des enseignants stagiaires par les inspecteurs est injustement décomptée de leur temps de formation continue.

**Les divergences de politique académique sont la contrepartie inévitable d'une adéquation plus étroite aux problématiques des académies et d'une volonté d'innover des recteurs ; elles ne sont donc pas en elles-mêmes un symptôme de désagrégation ou de dénationalisation de l'éducation.** Mais, toutes ne sont pas pour autant nécessairement justifiées. Certains écarts persistants de politique ne peuvent pas être toujours reliés à des spécificités académiques et pourraient empêcher une convergence relative vers de bonnes pratiques partagées. Aux yeux des membres de la mission, afin d'éviter tout risque d'accroissement incontrôlé des inégalités scolaires qui menacerait de fragmentation le système éducatif, **le ministère doit impérativement agir comme le garant de l'équité sur l'ensemble du territoire national.** Équité ne signifie pas égalité mais bien différenciation des moyens en fonction des besoins réels des élèves, ainsi que la mission le proposera par ailleurs. Le maintien de programmes, d'examens et de diplômes nationaux constitue en l'état un verrou suffisant pour écarter le spectre d'une divergence radicale, que votre rapporteur juge très peu plausible.

Voir une menace dans toute différence d'appréciation et d'action, c'est confondre l'unité avec l'uniformité, trait malheureusement encore trop prégnant de la culture française. **À cette logique de défiance, la mission souhaite substituer une logique de confiance. Mais, pour cela, encore**

---

<sup>1</sup> IGAENR, Synthèse sur la préparation de la rentrée scolaire 2010, *Rapport n° 2010-095, Juillet 2010*, p. 48.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 23.

**faudrait-il que les équipes demeurent stables et que leurs stratégies s'inscrivent dans la durée.** Plus que les disparités interacadémiques, ce sont les changements de cap au sein d'une même académie à chaque changement de recteur qui doivent être évités. La trop grande fréquence des rotations de recteur d'une académie à l'autre paraît très nuisible car elle tend à bouleverser inutilement les orientations stratégiques et à diminuer drastiquement la cohérence intertemporelle des politiques menées. En outre, elle diminue leur capacité à nouer des partenariats pérennes avec les collectivités, ce qui peut expliquer certaines tensions récurrentes lors de la refonte de la carte des formations ou de la fermeture de classes. **Tout recteur devrait, aux yeux de la mission, rester en poste au moins pour la durée complète d'un projet pluriannuel de performance, sauf raison impérieuse.**

En outre, il faut établir des contreparties à l'autonomie stratégique et pédagogique renforcée des recteurs, c'est-à-dire construire des instruments d'évaluation et de régulation des politiques académiques. Pour l'instant, on ne rencontre qu'une autoévaluation sanctionnant les projets académiques ou, en cas de changement de recteur, l'évaluation par ce dernier des résultats de son prédécesseur.<sup>1</sup> Même si l'autoévaluation est assurément nécessaire, sous peine de rendre caduque la démarche, cette situation n'est pas satisfaisante.

**L'évaluation des performances de l'académie** en fonction des objectifs et des indicateurs retenus dans le cadre de son projet pluriannuel **pourrait être confiée conjointement à l'IGEN et à l'IGAENR.** À l'issue d'une procédure contradictoire, au cours de laquelle les recteurs pourraient présenter leurs observations, les **rapports** seraient ensuite **rendu publics dans un souci légitime de transparence.** Les futurs projets académiques tiendraient compte des rapports d'évaluation des résultats atteints, de façon à instaurer un chaînage vertueux. La comparaison interacadémique en serait rendue plus aisée, de même que l'identification et la diffusion des bonnes pratiques. L'ensemble des partenaires de l'Éducation nationale disposeraient d'un document de référence pour apprécier les effets des politiques académiques, débattre de leurs évolutions possibles et adapter en conséquence leur propre action.

## ***B. FAIRE DES ÉTABLISSEMENTS LE CŒUR DU « MOTEUR SCOLAIRE »***

### **1. Miser sur « l'effet établissement »**

#### *a) Développer le travail collectif et l'esprit d'équipe dans les établissements*

Si l'échelon national est garant de la cohérence et de l'équité globale, et si le niveau académique assume une fonction de pilotage stratégique, l'établissement demeure le lieu essentiel de l'action, le point précis d'articulation des actes pédagogiques sur la structure administrative, là où

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 33.

s'opèrent les apprentissages et se joue véritablement la réussite des élèves. **L'établissement est la cellule de base du système éducatif.** Une précision s'impose immédiatement pour éviter toute confusion. Sauf mention contraire, la notion d'établissement sera prise ici au sens fonctionnel, c'est-à-dire que l'on comprend dans ce terme toutes les organisations pédagogique-administratives de base, quels que soient leur structure interne et leur statut juridique. On inclura donc temporairement sous ce vocable générique d'établissement à la fois les écoles primaires, les collèges et les lycées qui possèdent en propre le statut d'établissement public local d'enseignement (EPL), et que les réseaux d'établissement résultant d'une intégration verticale ou horizontale. Il s'agit en effet ici de dégager le rôle et les modalités de contrôle et d'évaluation des cellules pédagogiques de base. On tiendra compte ensuite des différences actuelles de structure et de statut pour suggérer des réformes organisationnelles susceptibles de permettre aux différents types d'établissement d'assumer au mieux leur rôle, notamment dans le premier degré. En d'autres termes, il convient d'abord de **penser l'autonomie pédagogique de l'établissement comme projet humain résultant d'une dynamique collective, avant de se préoccuper du statut juridique et de l'organisation administrative.**

En prenant appui sur le principe de la liberté pédagogique individuelle des enseignants, garantie par le code de l'éducation, il est parfois soutenu que c'est la classe et non l'établissement qui constitue la brique fondamentale du système éducatif. Votre rapporteur y voit une illusion, née à la fois d'une conception trop tranchée du partage entre les responsabilités administratives et pédagogiques, et d'un individualisme diffus qui touche le corps enseignant comme le reste de notre société. Il serait déraisonnable de compter uniquement sur la juxtaposition de séquences de face à face entre l'enseignant et ses élèves pour répondre à la difficulté scolaire et aux défis relevés par les enquêtes nationales et internationales. Comme l'a relevé un proviseur rencontré par votre mission en Bretagne, « *on ne peut pas imaginer que l'enseignement de demain soit cloisonné car la vie des élèves ne l'est pas.* »

Un large **consensus** se dessine à l'inverse sur **quelques principes** : le parcours de l'élève doit être pris en compte dans sa globalité, en gommant les ruptures et en lissant les transitions ; la qualité du climat scolaire contribue à la qualité de l'apprentissage ; il faut miser sur des équipes pédagogiques réfléchissant collectivement et adaptant constamment leurs pratiques, plutôt que sur des individus isolés, laissés à eux-mêmes, après une formation les ayant insuffisamment préparés à l'exercice de leur métier. Tout cela plaide pour que la réflexion se concentre sur l'établissement, au sens générique, où personnels de direction, administratifs et enseignants s'investissent collectivement.

L'établissement est bien la cellule fondamentale mais complexe où doit émerger un « collectif pédagogique » mobilisé autour d'objectifs partagés, issus d'une réflexion commune sur les besoins spécifiques des élèves. Cette

définition ne relève pas d'un irénisme utopique, puisque la mission a pu visiter des écoles, collèges et lycées, en des lieux divers de notre territoire, y correspondant et dont les résultats plaident pour l'extension de leur modèle. Au niveau international, l'analyse des résultats de PISA 2009 montre une relation claire entre le degré d'autonomie curriculaire (choix des cours offerts et de leurs contenus, choix des manuels, choix des modalités d'évaluation) des établissements et les performances globales du système éducatif.<sup>1</sup> L'effet établissement existe bel et bien et l'on peut tenir pour acquis « *qu'à contexte et caractéristiques identiques, certains établissements font la différence, notamment en ce qui concerne la progression des acquis des élèves les plus défavorisés.* »<sup>2</sup>

Promouvoir l'action collective dans les établissements non seulement ne remet pas en cause la liberté pédagogique des enseignants, mais constitue même une condition nécessaire de son exercice réfléchi et fécond. Comme Mme Josette Théophile, directrice générale des ressources humaines des ministères de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, la mission pense qu'il faut rompre avec une conception de la liberté pédagogique « *réduite à l'isolement du professeur dans sa classe, l'inspection étant la seule autorisée à y pénétrer.* »<sup>3</sup> Pour cela, il convient **d'accroître la collégialité du travail des enseignants au sein d'un établissement**, ce qui vaut aussi bien au sein d'une même discipline que dans un cadre interdisciplinaire, voire entièrement généraliste dans le primaire. Cela se révèle particulièrement crucial pour faciliter l'arrivée en poste des stagiaires, mais l'échange de bonnes pratiques et le dialogue entre pairs demeurent pertinents tout au long de la carrière. Les chercheurs auditionnés ont confirmé ces analyses. Ainsi, M. Romuald Normand, maître de conférences à l'École normale supérieure de Lyon, précise que « *la liberté pédagogique ne doit pas servir à éviter de rendre compte de son action dans la classe vis-à-vis de ses collègues. Un changement de professionnalité semble indispensable dans la jeune génération d'enseignants.* »<sup>4</sup>

Regrettant le manque de régulation collégiale entre enseignants, Mme Agnès Van Zanten, directrice de recherche à l'Institut d'études politiques de Paris, propose de créer dans les collèges et les lycées « *des collectifs d'enseignants, qui seront davantage en mesure de dialoguer tant avec les parents qu'avec les chefs d'établissement, que chaque individu pris séparément.* »<sup>5</sup> Le canton de Genève pourrait servir de source d'inspiration à cet égard. En effet, dans chaque établissement, les enseignants y sont organisés par groupes disciplinaires avec un responsable élu parmi ses pairs servant de référent pour ses collègues et pour le directeur de l'établissement. Au niveau cantonal, les représentants élus désignent ensuite un président du

---

<sup>1</sup> OCDE, PISA 2009 Results – What makes a school successful ? Vol. IV, p. 41.

<sup>2</sup> IGEN-IGAENR, Note sur la question de l'évaluation des établissements en France, N° 2009-79, p. 9.

<sup>3</sup> Audition du 18 janvier 2011.

<sup>4</sup> Audition du 18 janvier 2011.

<sup>5</sup> Audition du 1<sup>er</sup> février 2011.

groupe disciplinaire qui sert d'interlocuteur à l'administration centrale. L'organisation de groupes disciplinaires répond également à un objectif de régulation par les pairs des pratiques pédagogiques, doublée par des entretiens d'évaluation individuels menés par le directeur.

**De l'expression de la liberté individuelle des enseignants, qui doit être préservée, il faudrait donc passer au sein des établissements à « l'autonomie collective »<sup>1</sup>.** Les personnels de direction ont un rôle éminent à jouer dans cette transformation culturelle et sont parfaitement légitimes pour assumer un rôle de pilotage pédagogique. C'est particulièrement vrai dans le secondaire, où le chef d'établissement dispose d'instruments comme le conseil pédagogique dont il nomme les membres ou comme la part de dotation globalisée dont les réformes du lycée lui laisse la répartition. Dans le premier degré, les conditions d'une véritable autonomie collective des équipes éducatives dans les écoles ne sont pas encore réunies, étant donné l'absence de personnalité juridique, les faiblesses du statut de directeur d'école et la double compétence des communes et des inspecteurs d'académie. C'est pourquoi la mission proposera des pistes spécifiques pour les écoles afin de les faire entrer dans le même processus d'autonomisation et de responsabilisation qui se déploie encore timidement dans le second degré.

L'autonomie pédagogique des établissements ne concerne, dans notre pays, ni le choix des programmes et des disciplines à enseigner, ni les modalités d'évaluation des acquis des élèves, qui restent fixés au niveau national. Cependant, votre rapporteur se félicite que la mise en place du socle commun et du livret de compétences, d'une part, les modalités de la réforme du baccalauréat professionnel, puis du lycée général et technologique, d'autre part, tendent à accorder plus de souplesse et de liberté aux équipes locales. Il n'est pour autant pas proposé de suivre des exemples comme celui des Pays-Bas où les réseaux fixent très librement les cursus des élèves, ce modèle étant trop éloigné du nôtre pour présenter une voie d'évolution crédible. **L'autonomie pédagogique des établissements se manifeste donc plutôt dans la différenciation des actions pédagogiques en fonction des besoins des élèves et concerne en particulier le traitement de la difficulté scolaire, ainsi que la préparation des choix d'orientation.**

Pour la concrétiser et utiliser les marges de manœuvre prévues par la réglementation, qui existent mais ne sont pas suffisamment exploitées, il est essentiel que chaque établissement analyse finement son public d'élèves et ses spécificités et se fixe sur cette base un nombre restreint d'objectifs clairs et partagés orientant la politique globale collective pour les années à venir. À cet égard, le projet d'établissement dans les collèges et les lycées sous sa forme actuelle ne paraît pas constituer l'instrument de pilotage idoine. Même sans considérer l'absence d'évaluation finale pourtant cruciale, le constat des inspections générales est extrêmement sévère : « *[Le projet d'établissement] est trop souvent encore un document volumineux, qui vise à l'exhaustivité,*

---

<sup>1</sup> Expression employée par Mme Agnès Van Zanten au cours de son audition.

*fixant des objectifs peu ou mal hiérarchisés, se présentant comme un catalogue d'actions sans réelle cohérence. Le volet pédagogique pourtant essentiel est marginalisé. Exercice obligé, c'est parfois le projet du seul chef d'établissement qui s'efforce de répondre à une injonction de sa hiérarchie en produisant un document purement formel, destiné à obtenir quelques moyens supplémentaires.* »<sup>1</sup> Si l'autonomie pédagogique doit se formaliser dans un document, il est important que celui-ci **se concentre sur quelques priorités, identifie précisément les leviers d'action et définisse des cibles à moyen terme.**

Dans la mesure où les rectorats élaborent une stratégie académique et gardent la main sur la répartition des moyens, l'autonomie pédagogique de l'établissement ne peut se déployer que dans un cadre contractuel. Plus que sur le projet d'établissement, dont on peut constater la faible efficacité pour orienter les actions locales et infléchir les performances des élèves, **c'est sur l'élaboration et le suivi de contrats d'objectifs entre les recteurs et les établissements que doivent porter les efforts.** Ainsi, la démarche suivie dans l'académie d'Aix-Marseille est particulièrement séduisante puisqu'elle mise sur une déclinaison poussée et structurée de la logique de performance initiée par la LOLF. Chaque établissement du second degré définit avec le rectorat un projet annuel de performances de l'établissement (PAPeT), cohérent avec le projet annuel de performance académique (PAPA) et donnant lieu à un rapport d'évaluation annuel. Sur place, la mission a pu apprécier les fruits de cette démarche dans le cas particulier du Lycée Victor Hugo de Marseille qui, en accord avec les autorités académiques, s'est concentré avec succès sur l'élargissement de son bassin de recrutement dans les collèges avoisinants et l'amélioration globale de son attractivité pour les élèves et les parents, ce qui tend à accroître la mixité sociale et à favoriser les apprentissages.

Cependant, la démarche de contractualisation est parfois freinée par la rigidité caractéristique du financement des établissements. Le contrat d'objectifs engage certes l'ensemble de l'équipe pédagogique mais, en contrepartie, l'appui académique ne doit pas se cantonner à des promesses d'appui méthodologique.<sup>2</sup> Comme le remarque la Cour des comptes, « *la contractualisation [...] exige des marges de manœuvre budgétaires : or, la répartition des moyens via la dotation globale horaire est si rigide que les marges de manœuvre sont d'environ 5 à 10 %. En même temps le système français a, quant aux résultats des élèves, l'écart-type le plus élevé de l'OCDE. Il y a là une contradiction interne !* »<sup>3</sup> **Notre rapporteur recommande d'identifier dans les dotations des établissements une part variable réservée à la mise en œuvre des actions concourant à la réalisation du contrat d'objectifs signé avec le recteur.** On privilégierait ainsi à la fois l'émergence d'un « collectif pédagogique » tendu vers les

---

<sup>1</sup> IGEN-IGAENR, Les contrats d'objectifs conclus entre les établissements scolaires et les autorités académiques, *Rapport n° 2009-068, juillet 2009, p. 10.*

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 80.

<sup>3</sup> *Audition du 11 janvier 2011.*

mêmes buts et une allocation plus souple des moyens financiers dans un contexte général de restriction budgétaire.

*b) Jeter les bases d'une évaluation des établissements*

**Le corollaire nécessaire de l'autonomie et de la responsabilisation des équipes est l'évaluation des établissements.** C'est déjà une réalité dans la très grande majorité des pays européens, **la France, la Bulgarie et la Grèce demeurant les seuls à ne pas avoir mis en place des dispositifs systématiques d'évaluation** des établissements.<sup>1</sup> Les analyses des tests PISA permettent pourtant d'établir que l'autonomie des écoles en matière d'allocation des ressources a un **impact positif sur les performances des élèves**, si les écoles sont responsabilisées *via la publication* des résultats des évaluations.<sup>2</sup> Hormis quelques expériences menées ponctuellement dans telle ou telle académie<sup>3</sup>, notre pays se concentre sur les inspections individuelles des enseignants, qui s'apparentent à un contrôle de conformité à la réglementation ministérielle et ne sont pas susceptibles d'améliorer les performances du système éducatif. Éplucher les emplois du temps, vérifier que les grilles horaires sont bien respectées par les chefs d'établissement, contrôler le parc informatique, etc. : autant de tâches qui mobilisent des inspecteurs dont l'expérience pourrait être mise à profit plus utilement, tout cela pour constater le plus souvent que les établissements dérogent systématiquement - ou presque - à des prescriptions pointilleuses, mais de manière intelligente, en tenant compte de la réalité des élèves.<sup>4</sup>

Votre mission rejoint donc pleinement les appréciations de M. Jean Picq, président de chambre à la Cour des comptes : « *l'inspection traditionnelle, individuelle, a vécu, chacun le sait - dans nombre de pays elle n'existe plus. Mieux vaudrait concevoir une évaluation de l'établissement. En Suisse, en Écosse, ce sont des équipes d'enseignants qui évaluent les performances de leurs pairs, comme dans la recherche. L'auto-évaluation comporte un élément vertueux : elle oblige les intéressés à se donner eux-mêmes des indicateurs, à se fixer des objectifs liés aux types d'élèves mais respectant aussi les objectifs nationaux. Le corps d'inspection effectue alors sa tournée pour évaluer les résultats [...]. L'évaluation est moins une institution qu'une pratique, les acteurs doivent être eux-mêmes convaincus de son utilité.* »<sup>5</sup>

**Il serait particulièrement intéressant de développer en France deux modalités complémentaires d'évaluation des établissements.** En

---

<sup>1</sup> IGEN-IGAENR, Note sur la question de l'évaluation des établissements en France, n° 2009-79, p. 4.

<sup>2</sup> OCDE, PISA 2009 Results – What makes a school successful ? Vol. IV, p. 42.

<sup>3</sup> À titre d'exemple, on peut mentionner les évaluations menées dans l'académie de Lille au début des années 1990 et les initiatives plus récentes dans les académies de Strasbourg et de Versailles.

<sup>4</sup> Audition du 1<sup>er</sup> février 2011 de Mme Brigitte Doriath (IGEN) à partir de sa propre expérience d'IA-IPR dans l'académie de Créteil.

<sup>5</sup> Audition du 11 janvier 2011.

premier lieu, devrait être mise en place une évaluation **externe** effectuée par les corps d'inspection repositionnés sur cette nouvelle mission après l'abandon de l'inspection individuelle des enseignants. Ceci vaudrait à la fois pour le premier et le second degrés. Il serait également possible, à plus long terme, de réfléchir à une **modulation de l'avancement individuel dans la grille en fonction des résultats collectivement atteints dans l'établissement**. Étant donné le nombre de lieux d'enseignement concernés et le temps que nécessite une analyse approfondie de chaque situation, l'évaluation externe ne pourrait avoir lieu tous les ans, mais plutôt tous les trois ou quatre ans. **Les rapports d'évaluation pourraient être rendus publics**, comme c'est le cas au Portugal notamment. Votre rapporteur y verrait plus d'un avantage : une transparence accrue qui augmenterait la confiance des parents et des collectivités territoriales dans l'Éducation nationale ; l'obsolescence des classements publiés dans la presse, qui offrent une image biaisée et appauvrie du travail accompli ; la possibilité pour certains établissements injustement délaissés de rétablir leur réputation en faisant connaître leurs réalisations.

Mais, l'intérêt de l'évaluation externe réside aussi dans l'incitation supplémentaire qu'elle procure aux établissements pour s'engager eux-mêmes dans un **processus d'autoévaluation**. C'est le second volet mis en place communément dans les pays européens. Il s'agirait de stimuler dans notre pays les évaluations réflexives menées par l'équipe pédagogique sur la base du projet d'établissement ou, mieux encore, du contrat d'objectifs signé avec les autorités académiques. Par rapport à l'évaluation externe, l'autoévaluation a l'avantage d'être en prise directe et constante, sur une longue durée, avec les pratiques concrètes des acteurs. Sans doute serait-ce là également le meilleur moyen de dépasser véritablement le cadre de la classe, de faire tomber les barrières disciplinaires et de constituer le « collectif pédagogique ». Enfin, potentiellement mieux acceptées que les préconisations d'un organe de contrôle extérieur, les conclusions partagées de l'autoévaluation seront moins ignorées et, dès lors, infléchiront davantage les pratiques. Avec l'autoévaluation, c'est en interne que se déroule pour l'essentiel la discussion. Mais cela n'interdit pas le recours à des experts extérieurs - comme en Écosse - ou l'appui du rectorat et des inspections, en particulier lorsque l'évaluation est adossée à une démarche de contractualisation, comme le souhaite la mission.

Sur ce point, nous ne partons pas tout à fait de rien et **il devrait être tiré profit de l'expérience de l'académie de Strasbourg**. Depuis la rentrée 2006, tous les établissements secondaires disposent d'un guide d'autoévaluation que les inspections générales jugent « *suffisamment précises pour aider les chefs d'établissement à conduire ces opérations, mais aussi suffisamment souple pour laisser place à une certaine inventivité du terrain.* »<sup>1</sup> Un tiers des établissements de l'académie réalisent une autoévaluation sur le fondement du contrat d'objectifs signé avec le recteur. Votre mission souhaite

---

<sup>1</sup> IGEN-IGAENR, Note sur la question de l'évaluation des établissements en France, n° 2009-79, p. 8.

que soient tirées les conséquences de cette expérience afin de l'étendre dans les meilleures conditions à d'autres académies. Elle est, en effet, convaincue que **l'autoévaluation peut devenir un mode très efficace de régulation pédagogique dont les acteurs locaux ont la pleine maîtrise et responsabilité**, au lieu de devoir purement et simplement appliquer des directives hiérarchiques. Là réside une des clefs d'amélioration des performances globales de notre système éducatif.

### Le développement d'une culture de l'évaluation des établissements au Portugal

Depuis 2006, le Gouvernement portugais a entrepris d'acclimater une culture de l'évaluation dans le système éducatif en articulant l'autoévaluation des établissements - sans obligation mais sous incitation ministérielle - avec l'évaluation externe des établissements sous l'égide de l'inspection générale.

De l'aveu du secrétaire d'État à l'éducation, rencontré par une délégation de votre mission, l'autoévaluation n'est pas encore assez développée. Elle est entièrement laissée à l'appréciation des établissements, sans que le ministère n'offre de programmes ou de suggestions particulières. Progressivement, néanmoins, de plus en plus d'établissements développent des instruments internes, notamment sous l'aiguillon de l'évaluation externe.

Les inspections externes, inspirées des expériences anglaise, écossaise et irlandaise, donnent lieu à des rapports publiés sur Internet sur chaque établissement mais sans classement. Chaque année, un rapport annuel de synthèse est publié. Il n'a pas été constaté une augmentation des demandes de dérogation à la carte scolaire après la publication des rapports d'inspection des établissements. Les évaluations externes de l'établissement sont reliées à l'évaluation individuelle des enseignants au motif que la performance individuelle d'un enseignant doit être liée à la performance collective de l'équipe de l'établissement afin d'en renforcer la cohésion et la mobilisation. C'est pourquoi il est prévu que plus un établissement présente de bons résultats et plus grand sera le nombre d'enseignants qui pourront recevoir les mentions maximales prévues par le barème de notation, mentions qui se traduisent par des gains financiers substantiels pour les enseignants ainsi distingués.

Le premier cycle complet d'évaluation de toutes les écoles portugaises s'achève au printemps 2011. Le second cycle est prévu pour la période 2011-2014 avec quelques modifications : il visera en particulier à mesurer sur une base commune la valeur ajoutée scolaire pour évaluer la capacité des écoles à améliorer les résultats des élèves en fonction du contexte social.

## **2. Constituer des équipes stables et expérimentées sous l'autorité d'un conseil d'administration renouvelé**

### *a) Adapter la régulation des affectations des personnels*

- (1) Mieux prendre en compte l'intérêt général dans les mouvements inter et intra académiques

Lors de son audition par votre mission d'information, le 18 janvier 2011, Mme Josette Théophile, directrice générale des ressources humaines du

ministère de l'Éducation nationale reconnaissait que « *le système d'affectation [était] aveugle et ne permet pas de tenir compte des capacités professionnelles des personnes concernées. Les jeunes enseignants sont affectés sur des postes vacants qui sont précisément ceux désertés par la génération plus âgée de professeurs. Nous avons fait en sorte de les affecter désormais sur des postes moins exposés. Cette tendance est observable dans les données concrètes. Nous ne parviendrons que progressivement à surmonter les difficultés liées à l'affectation des jeunes enseignants.* »

Lors de ses déplacements dans les académies de Créteil et d'Aix-Marseille, votre mission a relevé la préoccupation liée à la constitution des équipes dans les établissements de l'éducation prioritaire : **si l'affectation par défaut des jeunes enseignants est importante, il convient également de retenir le taux élevé de rotation des équipes, les personnels cherchant dans la quasi-totalité des cas à être affectés dans un établissement « moins difficile » dès que leur barème le permet.** Le système du barème consiste à satisfaire aux demandes de mutation en tenant compte du nombre de points attribués à l'enseignant en fonction de différents critères, come le précise l'encadré ci-après.

Le mouvement national à gestion déconcentrée dans le second degré : barèmes et prise en compte de l'affectation dans les établissements peu demandés

Extraits de la circulaire n° 2010-200 du 20 octobre 2010

« *Un barème interacadémique défini nationalement et des barèmes académiques arrêtés par les recteurs et le vice-recteur permettent le classement des demandes ainsi que l'élaboration des projets de mouvement. Néanmoins, ils n'ont qu'un caractère indicatif. (...).*

« *Les barèmes traduisent les priorités légales et réglementaires de traitement des demandes de certains agents : rapprochements de conjoints, fonctionnaires handicapés et agents exerçant dans les quartiers urbains où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles, mesures de carte scolaire. (...) Ils prennent également en compte les éléments liés à la situation des personnels : la situation familiale ou civile ; la situation de carrière (ancienneté de service et de poste) ; la situation individuelle de l'agent.*

« **Les barèmes valorisent aussi la stabilité des affectations, notamment par le dispositif des affectations à caractère prioritaire justifiant une valorisation (APV).**

« *La prise en compte de situations personnelles et professionnelles particulières justifie de traiter prioritairement certaines demandes. Compte tenu de leur spécificité, ces affectations se feront sans s'appuyer sur des critères de classement barémés. Conformément au 2<sup>e</sup> alinéa du paragraphe I.3.1 « Critères de classement des demandes », dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, **les priorités de traitement des demandes de mutation** définies par l'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pourront être examinées, lors de la tenue des instances paritaires, **en dehors des critères de classement « barémés »**. Il s'agit des demandes formulées par des personnels handicapés, des agents séparés de leur conjoint ou qui se sont investis dans les établissements les plus difficiles pendant au moins cinq ans. »*

Toutefois, il convient de noter que certains éléments de barème sont liés à l'objectif de stabilité des affectations, en particulier les affectations à caractère prioritaire justifiant une valorisation (APV). *« L'objectif du dispositif de l'affectation à caractère prioritaire justifiant une valorisation (APV) est de contribuer au renforcement de la stabilité des équipes pédagogiques dans les établissements les moins demandés par les candidats au mouvement ou qui sont fragilisés par un taux de rotation élevé de leurs équipes pédagogiques. »*

*« Ce dispositif permet de reconnaître le caractère prioritaire de certaines affectations et de valoriser, dans le cadre de la mobilité, le parcours professionnel des enseignants qui se seront investis durablement dans ces affectations. »*

*« Cette valorisation a pour but, d'une part, de rendre plus attractives les affectations à caractère prioritaire auprès des participants au mouvement et, d'autre part, en favorisant la motivation des personnels qui auront obtenu ce type d'affectation, de les inciter à s'investir durablement pour une période d'au moins cinq ans dans le poste et dans l'établissement où se situe l'APV. »*

**Ce constat n'est ni nouveau ni isolé.** Le rapport annuel du médiateur de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur pour l'année 2010, rendu public le 30 mai 2011, consacre plusieurs développements à cette question. A ce jour, le rapport du médiateur n'étant pas encore disponible, les éléments ci-dessous reprennent la présentation du rapport effectuée par le ministère de l'Éducation nationale.

#### Conclusions du rapport du médiateur de l'Éducation nationale

Selon le rapport du médiateur de l'Éducation nationale pour 2011, les réclamations des personnels concernent pour 18 % d'entre elles les mutations et les affectations. Les principales conclusions du rapport sont les suivantes :

- dans le premier degré, l'existence de concours locaux permet en principe aux enseignants d'exercer dans l'académie qu'ils ont choisie, mais elle restreint fortement les possibilités de mutation. Au total, le système tend à une concentration des enseignants les plus expérimentés dans les départements attractifs ;

- dans le second degré, la majorité des enseignants parviennent à exercer dans l'académie de leur choix quelques années après leur réussite au concours national. **Pour ses premières années, l'enseignant nouveau titulaire se trouve affecté le plus souvent dans un établissement difficile, parfois dans une académie qu'il ne choisit pas. Assez rapidement, il obtient une mutation dans le secteur de son choix, au sein d'un établissement difficile où il restera une dizaine d'années.** Enfin, l'enseignant parvient à être muté dans un établissement qui lui convient, où il exercera jusqu'à la fin de sa carrière. Ainsi, dans leur grande majorité, les enseignants connaissent dix à quinze ans de relative insatisfaction professionnelle avant d'être enfin stabilisés ;

- les règles du mouvement conduisent à affecter les débutants dans les établissements et sur les postes difficiles. Cela constitue la principale source d'insatisfaction liée au mécanisme du barème. Les enseignants les moins expérimentés sont amenés à exercer dans les établissements les plus difficiles et cette situation se double parfois d'une affectation dans les classes les plus exigeantes ou délicates, telles que le cours préparatoire (CP) ou les sections d'enseignement général et professionnel adaptées (SEGPA) ;

- les établissements sensibles sont confrontés à la difficulté d'obtenir une stabilité suffisante des équipes d'enseignants. Les enseignants affectés dans des établissements difficiles aspirent à se stabiliser dans un poste moins exposé et tendent à demander rapidement leur mutation.

Toutefois, force est de constater que les critiques se sont renforcées avec la mise en place de la masterisation, où les futurs enseignants se trouvent en responsabilité devant une classe dès leur première année de stage alors même qu'ils ne maîtrisent pas encore les gestes professionnels pour tenir une classe. Votre mission d'information fut étonnée de voir que la plateforme Neopass, destinée à promouvoir l'innovation des pratiques enseignantes, était à maints égards « *un rappel du B.A.-BA du métier d'enseignant* »<sup>1</sup>.

Au regard de ces éléments, qui ne font que traduire la persistance de maux identifiés depuis plusieurs années, votre rapporteur souhaite que le législateur prenne ses responsabilités au regard de l'absolue nécessité d'assurer une meilleure prise en charge scolaire des élèves en éducation prioritaire et, au-delà, de l'ensemble des élèves, grâce à des enseignants entrés normalement dans la carrière et non pas par des traumatismes. A ce titre, **il propose d'interdire l'affectation d'enseignants stagiaires ou d'enseignants néo-titulaires dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire.** Il recommande également que les mouvements de personnels soient davantage encadrés en vue de mieux prendre en compte :

- l'intérêt des élèves, afin de permettre les progrès escomptés au titre du socle commun ;

- celui des enseignants, dont l'entrée dans la vie professionnelle doit être apaisée ;

- et celui des établissements, qui ont besoin des équipes stables afin de pouvoir mettre en œuvre des actions collectives et durables.

A ce titre, pourraient être envisagées les **deux pistes de réflexion** suivantes :

- lors des mouvements inter et intra académiques, le recteur veillerait à ce que, dans chaque établissement, au moins la moitié des effectifs

---

<sup>1</sup> Audition du 18 janvier 2011, Mme Françoise Cartron, sénatrice de la Gironde.

enseignants et la moitié des personnels de direction, aient au minimum cinq années d'ancienneté dans ledit établissement ;

- par dérogation, le recteur serait libéré de cette obligation si les candidats susceptibles d'intégrer l'établissement disposaient d'au moins dix années d'ancienneté dans la carrière.

(2) Revaloriser l'affectation en éducation prioritaire

A Marseille, lors de la visite du collège Belle de Mai, les membres de la mission ont eu un dialogue éclairant sur les conditions de travail des enseignants en éducation prioritaire et les limites des dispositifs incitatifs actuellement mis en place. Trois éléments ont notamment retenu l'attention de votre rapporteur :

- reconnaître que le fait d'enseigner en éducation prioritaire est un métier à part ;

- acter la difficulté psychologique des postes, qui conduit à décourager après quelques années même les enseignants les plus motivés ;

- la nécessité absolue de revaloriser l'investissement des personnels dans ces zones, valorisation qui ne passe pas seulement par des primes financières qui, tout au mieux, « *paient les séances chez le psy* » selon l'expression de l'un des enseignants rencontrés. Ainsi que l'a suggéré un proviseur rencontré en Bretagne, « *les personnels ont besoin d'une autre forme de considération, qui passe par une différenciation dans les carrières* ».

S'agissant des postes en éducation prioritaire, votre rapporteur est convaincu de la pertinence de reconnaître la spécificité de l'enseignement dans ces territoires. En conséquence, il estime que le recrutement sur profil des enseignants avec droit de regard du chef d'établissement, dans le cadre du programme Clair (futur Eclair) est une orientation pertinente : **il est indispensable que l'engagement des enseignants soit davantage formalisé et en adéquation avec le projet de l'établissement**, dont la dimension collective est fatalement importante.

**Toutefois, votre rapporteur doute de l'effectivité de la mesure dans sa configuration actuelle** : à deux reprises, il lui a été indiqué que, *de facto*, la gestion des ressources humaines est inexistante dans l'éducation prioritaire et qu'un chef d'établissement ne voit jamais plus d'un candidat pour un poste, quand candidat il y a...

Compte tenu de cette situation, il convient de trouver les moyens de **revaloriser de manière forte les postes de l'éducation prioritaire** afin d'ouvrir le vivier de recrutement des établissements. Votre rapporteur propose que **deux pistes** soient examinées conjointement :

- d'une part, **moduler les maxima des services hebdomadaires non plus en fonction des concours obtenus mais en fonction de la difficulté de la prise en charge des élèves**, plus élevée en éducation prioritaire, tant en

termes éducatifs (qualité de la vie scolaire) que scolaires (acquisition des savoirs) ;

- d'autre part, **labelliser une « classe exceptionnelle »** en ne réservant ces niveaux de rémunération qu'aux seuls personnels ayant enseigné ou exercé **au moins quinze années en éducation prioritaire lors de leur carrière.**

S'agissant de la première proposition, votre rapporteur est conscient qu'elle conduit à modifier la représentation des corps enseignants.

Néanmoins, il estime nécessaire de s'interroger sur la pertinence des différences de service hebdomadaire entre agrégés et certifiés ou des différenciations de service liées aux heures de « première chaire <sup>1</sup> » ou encore des heures de « laboratoire <sup>2</sup> ».

Le rapport de la Cour des comptes de 2005 sur la gestion, par le ministère chargé de l'enseignement scolaire, des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation constatait d'une façon particulièrement cinglante :

*« Les principes, la motivation, et dans la plupart des cas la quotité des décharges, réductions, et autres compensations d'horaires de service, datent des années 1950. (...) On ne discutera pas ici chacune des catégories de décharge ou de réduction de service. Mais, après avoir remarqué que **persiste le principe selon lequel plus un professeur est supposé hautement formé moins il est censé restituer chaque semaine aux élèves le bénéfice de cette haute formation**, on observera que pour certaines de ces décharges la justification, souvent obsolète, héritière d'un système éducatif désuet, peut laisser perplexe.*

*En ce qui concerne la « première chaire » par exemple, on ne voit pas ce qui aujourd'hui justifie cette sorte de privilège accordé autrefois, quels que soient leur corps et leur grade, aux supposés meilleurs des enseignants nommés en classes supérieures du second degré ; **on sait (ou on admet mieux) aujourd'hui que la difficulté à enseigner (tant dans les phases de préparation que de restitution des cours) n'est pas corrélée au niveau formel des classes mais à des paramètres psychosociologiques indépendants de ce niveau. Si donc les services rendus doivent incontestablement être rémunérés en fonction de leur qualité et de leur niveau (dont on peut admettre en principe qu'ils soient plus ou moins liés au niveau de la***

---

<sup>1</sup> Les « heures de première chaire » sont accordées à certains enseignants (philosophie, mathématiques, lettres) enseignant en classe de première, ou à ceux qui effectuent au moins 6 heures de service par semaine dans les classes préparatoires aux grandes écoles.

<sup>2</sup> Ces heures sont accordées pour le service d'un laboratoire lorsqu'il n'existe pas de professeur attaché au laboratoire ni d'agent de service affecté et que l'enseignant assure au moins huit heures de cours en sciences physiques ou naturelles, ou que le laboratoire de technologie est utilisé par au moins six divisions, ou si le laboratoire de langue comporte au moins six cabines.

***formation initiale de l'enseignant), la justification d'une réduction de l'obligation de service paraît moins évidente.<sup>1</sup> »***

La Cour des comptes a réitéré ses observations devant la mission en ces termes : « *Nous avons également soulevé la question des obligations de service des enseignants. Il est paradoxal que les jeunes héritent des postes les plus difficiles - les remplacements ou les zones d'éducation prioritaire. Les obligations de service qui datent de 60 ans - à l'époque où 5 % d'une classe d'âge arrivaient au bac - doivent être revues à l'aune des enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle, et notamment de l'indispensable personnalisation de l'enseignement face à des publics hétérogènes.* »

Au regard de ce constat, que votre rapporteur partage pleinement, il serait **souhaitable que les différences d'obligation de service soient revues à l'aune de critères « actualisés »** et ce d'autant plus que les modalités de formation des enseignants sont au demeurant similaires depuis l'entrée en vigueur de la mastérisation. Cette modernisation devrait permettre de revaloriser effectivement les personnels qui prennent en charge les élèves les plus difficiles et qui contribuent de ce fait le plus à la réduction des inégalités scolaires.

### (3) Lutter efficacement contre les inégalités

A l'occasion des débats sur les établissements situés en éducation prioritaire, l'attention de votre mission a été attirée à plusieurs reprises sur l'évolution de la lutte contre les inégalités scolaires, politique qui tend à se confondre avec la lutte contre la difficulté scolaire ou la politique de renouvellement des élites.

Ainsi, pour Mme Agnès Van Zanten, « ***la problématique de renouvellement des élites est tout à fait différente de celle consistant à lutter contre les inégalités d'éducation.*** Aux États-Unis notamment, nous avons assisté à un grand mouvement de renouvellement des élites, grâce aux politiques d'affirmative action, et ce alors même que la situation des élèves noirs dans les lycées les plus défavorisés n'a fait que se dégrader au fil des ans.

***« De fait, il est beaucoup plus facile de travailler avec un petit groupe d'élèves très motivés et bien encadrés, issus de milieux sociaux pas nécessairement très défavorisés, plutôt que de s'attaquer aux difficultés du plus grand nombre. A cet égard, les enseignants très militants que j'ai connus dans les ZEP dans les années 1980 sont aujourd'hui ceux qui enseignent dans les lycées partenaires de Sciences Po ou qui participent activement à toutes ces expériences plus ciblées et dont le retour sur investissement est plus directement visible. Pour intéressantes qu'elles soient, toutes ces expériences n'en sont pas moins problématiques dans la mesure où elles ont tendance à se substituer à une réelle politique de lutte contre les inégalités. »***

---

<sup>1</sup> Rapport demandé par l'Assemblée nationale au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

La transformation de la lutte contre les inégalités scolaires a également été abordée par M. Jean Yves Rochex, sociologue enseignant à l'université Paris VIII, qui estime que cette dernière se dilue dans la lutte contre l'échec scolaire :

*« Une remarque préliminaire : la permanence du vocable utilisé - politique d'éducation prioritaire - masque une forte discontinuité de l'objet. Celui-ci est marqué par des relances gouvernementales, qui sont autant d'extensions successives de son périmètre.(...) En France comme en Europe, on lui assigne désormais pour objectif la « promotion » des « potentiels » individuels avec un référentiel psychologisant, et non plus la lutte contre les inégalités sociales fondée sur une analyse sociologique - courant auquel j'appartiens - comme à ses débuts dans les années 1981 à 1983. »*

*« L'extension démesurée de la carte des ZEP a abouti non seulement à une dilution de l'effort mais aussi à une modification du projet initial. Le sigle de ZEP est désormais uniquement associé à la politique de lutte contre l'échec scolaire ; leurs concepteurs poursuivaient un autre but : transformer les territoires les plus en difficulté, ceux où les missions mêmes du service public étaient menacées, en des laboratoires du changement social où l'on inventerait d'autres manières de faire afin de réussir la démocratisation du système scolaire. Fait significatif, on ne parle plus de production d'inégalités à l'école, mais de politique ZEP. »<sup>1</sup>*

**Votre mission s'inquiète de ces analyses au regard des conclusions de l'enquête PISA,** évoquées dans l'introduction du présent rapport, qui constatent l'accroissement des inégalités scolaires et indiquent que l'échec scolaire en France s'explique essentiellement par l'environnement socio-économique de l'enfant : à cet égard, la perte du référentiel sociologique au profit du référentiel psychologisant n'est pas satisfaisante. **Il serait donc souhaitable que la politique de l'éducation prioritaire se recentre sur l'objectif de réduction des inégalités,** ce qui justifie les propositions ci-dessus présentées par votre rapporteur de faire de l'affectation en éducation prioritaire une mission particulière.

*b) Confier au chef d'établissement l'évaluation individuelle des enseignants*

Aux termes de ses auditions, votre mission est convaincue que la notation et l'inspection des enseignants nécessitent d'être revues dans le sens où aujourd'hui elles ne tiennent quasiment pas compte du travail collectif des équipes, alors même que cette dimension apparaît être déterminante dans la progression des apprentissages cognitifs et comportementaux des élèves.

Actuellement, les enseignants sont évalués sur la base d'une note administrative, attribuée par le chef d'établissement, qui compte pour 40 % de la note globale, et d'une note pédagogique qui est délivrée par l'inspection

<sup>1</sup> Audition du 7 juin 2011 de M. Jean-Yves ROCHEX

d'académie, comptant pour 60 %. Les enseignants sont quasiment les derniers à conserver leur double système de notation alors même qu'un décret du 28 juillet 2010 prévoit la fin du système actuel de notation des fonctionnaires dans leur ensemble d'ici le 1er janvier 2012 et son remplacement par un dispositif notamment fondé sur un entretien annuel avec l'autorité hiérarchique.

**Votre mission propose que la notation de l'enseignant ne soit plus fondée sur la dichotomie administration/pédagogie mais sur une complémentarité travail individuel/travail collectif.** Le chef d'établissement, qui voit ses fonctions évoluer parallèlement à la revalorisation de l'établissement au sein du système scolaire, serait chargé de la notation individuelle des enseignants. Cette notation, qui comporterait aussi bien une dimension administrative que pédagogique, représenterait 50 % de la notation du fonctionnaire. Elle serait établie au terme d'un entretien annuel avec le chef d'établissement, conformément aux prescriptions du décret précité.

La seconde moitié de la note serait attribuée par l'inspection d'académie qui serait chargée de l'évaluation de l'établissement. Sur la base du rapport triennal proposé par votre rapporteur, les inspecteurs d'académie noteraient annuellement l'ensemble de l'équipe d'un établissement.

L'appréciation de la valeur professionnelle des personnels de l'Éducation nationale doit, selon votre mission, comporter nécessairement une dimension collective car on ne peut plus expliquer la réussite scolaire et éducative par le seul face à face de l'enseignant avec ses élèves. **Cette dimension est également un moyen efficace de concrétiser la responsabilité collective des personnels de l'Éducation nationale dans la réussite scolaire.**

Les ressources humaines de l'établissement dans le canton de Genève :  
le rôle central du directeur d'école

En termes de ressources humaines dans le secondaire, si l'on considère le maillon crucial qu'est le cycle d'orientation, correspondant au collège français de la 5<sup>e</sup> à la 3<sup>e</sup> environ, l'ensemble du canton de Genève comprend, en 2010-2011, 13 086 élèves pour 1767 enseignants sur 20 établissements.

Dans chaque établissement, le personnel d'encadrement compte un directeur, 4 ou 5 doyens ou maîtres-adjoints (enseignants déchargés au maximum à mi-temps pour des tâches administratives ou pédagogiques), 2 emplois de secrétariat, 1 bibliothécaire, 2 assistants techniques, 1 magasinier comptable et 1,5 emploi-temps plein (ETP) de conseiller social. Sont également rattachés à l'établissement à temps partiel, un chargé des remplacements qui recrute à partir de listes d'aptitude avec l'appui du département de l'Instruction publique (DIP), un responsable de la formation qui suit les nouveaux enseignants pour les aider sur toute question matérielle ou pédagogique, un référent « harmonisation » qui permet aux enseignants d'assimiler les innovations apportées par le Plan d'études romand.

Enfin, il faut aussi compter un psychologue scolaire à temps plein, ainsi qu'à temps partiel, un conseiller d'orientation professionnelle et une infirmière. Un médecin de ville sert de référent pour chaque établissement.

De surcroît, un conseil d'établissement associe les parents d'élèves. Il est présidé par le directeur, qui dispose d'un droit de veto sur toutes les décisions du conseil.

Le temps de service des enseignants est de 28 périodes d'enseignement de 45-50 mn par semaine dans le primaire et de 22 périodes dans le secondaire. Leur rémunération est de 142 500 francs suisses par an au dernier échelon à Genève. Les enseignants font en moyenne partie des 10 % des salariés les mieux payés en Suisse. Ils sont rémunérés par le canton qui fixe la grille des salaires.

Les enseignants sont recrutés, tant dans le primaire que dans le secondaire, par le directeur, chargé en amont de définir le profil du poste. La titularisation, appelée nomination, ne peut intervenir qu'à la fin d'une période probatoire minimale.

Elle confère le statut de fonctionnaire, est valable pour tout le canton et relève de l'exécutif cantonal (le Conseil d'État) ; elle repose sur le dossier établi par le directeur dans le primaire et sur l'avis de la commission de nomination dans le secondaire.

Plus précisément, pour une nomination dans le secondaire général, le DIP ouvre une période d'inscription d'au moins 15 jours pour permettre aux candidats de se faire connaître. Dans chaque école concernée par une possible nomination, le DIP met en place une commission de 5 membres comprenant obligatoirement le directeur, un représentant des associations de parents et un représentant des associations représentatives d'enseignants. Pour les deux derniers membres, le DIP peut nommer dans cette commission des représentants du monde socioprofessionnel ou toute personne qu'il juge qualifiée. Elle examine les titres des candidats et se prononce, à l'exception du représentant enseignant, sur les aptitudes personnelles et pédagogiques des candidats.

Dans chaque établissement, les enseignants sont organisés par groupes disciplinaires avec un responsable élu parmi ses pairs servant de référent pour ses collègues et le directeur de l'établissement. Au niveau cantonal, les représentants élus désignent ensuite un président du groupe disciplinaire qui sert d'interlocuteur à la DIP. L'organisation de groupes disciplinaires répond également à un objectif de régulation par les pairs des pratiques pédagogiques, doublée par des entretiens d'évaluation individuels menés par le directeur.

Le directeur joue un rôle manifestement pivot dans tous les établissements. Il est recruté sur profil parmi d'anciens enseignants ayant préalablement assumés d'autres charges à responsabilité (doyens par exemple). Il est nommé par le Conseil d'État sur proposition du directeur général compétent pour le cycle d'enseignement auquel appartient l'établissement visé. Le directeur général du cycle d'orientation du canton de Genève, M. Schürch résume ainsi la tâche du directeur : *« il est responsable de tout, sauf de la pluie et du beau temps, et c'est précisément ce qu'on va lui reprocher. »*

En résumé, quel que soit le niveau d'enseignement, **le directeur est le responsable hiérarchique de tout le personnel**. Il est directement subordonné aux directeurs généraux du département de l'instruction publique. Il est responsable du bon fonctionnement et de l'évolution de son établissement, du suivi des élèves en collaboration avec les enseignants, de la gestion des ressources humaines et de la gestion administrative, ainsi que de toutes les relations extérieures de l'établissement. Spécifiquement, en termes de pédagogie, c'est lui qui est chargé - en concertation avec l'équipe enseignante - d'assurer la qualité de la formation, de l'évaluation et de l'orientation des élèves ; il doit aussi contrôler l'application des plans d'études et des programmes et intégrer les résultats des évaluations dans la gestion de l'école.

*c) Attribuer la présidence du conseil d'administration à une personnalité extérieure*

Votre mission regrette que les lycées professionnels ne se soient pas davantage saisis de l'opportunité qui leur a été donnée en 2005, par la loi sur l'avenir de l'école, d'expérimenter la dissociation des fonctions de président du conseil d'administration et de chef d'établissement.

Votre rapporteur considère, en effet, que ce mode de gestion bicéphale permettra de **cimenter la communauté éducative locale, de conforter la légitimité de la politique de l'établissement et de mieux prendre en compte l'environnement socio-économique** de ce dernier. Les succès de l'enseignement technique agricole, qui a fait sienne cette dualité fonctionnelle à l'instar du modèle portugais, ne peuvent que corroborer son analyse (*cf. infra*).

Par cohérence avec les propositions de la mission, ce modèle expérimental ne devrait pas être maintenu. En effet, compte tenu du nouveau rôle du chef d'établissement, votre rapporteur estime que la présidence du conseil d'administration ne peut plus lui être confiée dans la mesure où l'évolution de sa fonction implique **qu'il rende des comptes devant le conseil d'administration**. Celui-ci devrait être désormais nécessairement présidé par une personnalité extérieure de l'établissement afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts, les personnels des équipes pédagogiques étant, dans le cadre des propositions de la mission, notés par le chef d'établissement.

### Directeurs et conseils d'administration au Portugal

Dans les établissements, qu'ils soient ou non déjà sièges d'un regroupement scolaire, le directeur est un enseignant expérimenté élu depuis 2008 par le « conseil général » (l'équivalent du conseil d'administration en France) sur la base d'un projet. Il est assisté par un conseil pédagogique dont la composition lui incombe, sous réserve que ses membres appartiennent à l'établissement.

Le « conseil général » rassemble des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents d'élèves. Il se prononce sur les projets pédagogiques des directeurs, notamment sur les dispositifs d'autoévaluation mis en place par l'établissement ou sur les programmes expérimentaux auxquels ils pourraient participer. Les fonctions de président du « conseil général » et de directeur sont nécessairement distinctes.

Dans un des regroupements visités par une délégation de votre mission, qui proposait notamment des formations commerciales ou en tourisme, le président du « conseil général » rencontre fréquemment des entreprises locales afin de proposer, en concertation avec le directeur, des adaptations des formations ou des filières pour qu'elles correspondent mieux aux besoins de l'économie locale.

### III. RESTRUCTURER L'OFFRE SCOLAIRE EN DÉVELOPPANT LES RÉSEAUX D'ÉTABLISSEMENT

#### A. CONFORTER LA LOGIQUE DE RÉSEAU INITIÉE DANS L'ÉDUCATION PRIORITAIRE

##### 1. Pérenniser les Réseaux « ambition réussite » (RAR)

Une fois réaffirmée la responsabilité pédagogique essentielle des établissements au sens générique et précisée son articulation avec les rôles dévolus à l'administration centrale, au recteur et aux corps d'inspection, reste à en tirer les conséquences sur leur structure interne. Votre mission considère qu'à bien des égards, l'organisation actuelle des établissements gêne l'accomplissement de leur mission pédagogique. Des problèmes lancinants et abondamment documentés, comme les effets dans le premier degré de l'absence de personnalité morale des écoles et des lacunes du statut de directeur, n'ont pas encore trouvé de solutions opérationnelles, malgré des initiatives éparses du Gouvernement ou de parlementaires. De même, la césure entre l'école et le collège a souvent été dénoncée car rédhibitoire pour assurer la progressivité des apprentissages et/ou répondre utilement aux difficultés scolaires.

**Votre mission plaide ainsi pour la mise en place de réseaux d'établissements réalisant dans des bassins de recrutement et de formation une intégration verticale, entre niveaux d'enseignement différents, et horizontale, à un même niveau d'enseignement.** Votre rapporteur est convaincu qu'il s'agit là d'un des éléments essentiels permettant de répondre de façon adéquate à des défis aussi divers que la fluidification des parcours des élèves et le lissage des ruptures pédagogiques, la vivification des écoles rurales et la réussite de l'éducation prioritaire. M. Luc Chatel, ministre de l'Éducation nationale, en a convenu : *« les établissements doivent être mis en réseau, comme c'est déjà le cas pour l'éducation prioritaire avec les Réseaux ambition réussite (RAR). Le réseau est horizontal lorsque, dans un même lieu, on associe les établissements scolaires qui, à eux tous, proposent une offre de formation complète, avec des enseignements d'exploration en seconde, des options, etc. [...] Mais le réseau peut aussi être vertical : je pense aux réseaux d'acteurs pour la réussite éducative (RARE), qui associent lycées, collèges et écoles, mais aussi à « l'école du socle »<sup>1</sup>.*

**C'est d'ailleurs l'éducation prioritaire qui peut servir de modèle à l'ensemble de l'Éducation nationale en ce domaine**, puisque depuis sa relance officielle en 2006, elle a renforcé sa logique de réseau grâce à la constitution des Réseaux « ambition réussite » (RAR) et des Réseaux de réussite scolaire (RRS). La circulaire qui détaille la mise en œuvre de cette relance le précise : *« Le réseau structure la nouvelle organisation de*

---

<sup>1</sup> Audition du 26 avril 2011.

***L'éducation prioritaire.** Piloté localement par un comité exécutif, il fédère les établissements scolaires et ses **partenaires autour d'un projet formalisé par un contrat** passé avec les autorités académiques, afin d'assurer la réussite scolaire de tous les élèves. Pour l'ensemble de l'éducation prioritaire, **il convient qu'un collège devienne l'unité de référence du réseau qu'il crée avec les écoles élémentaires et maternelles d'où proviennent ses élèves.** (...) Pour faciliter le travail en concertation dans les réseaux de l'éducation prioritaire, **des « comités exécutifs » seront créés**, avant le 1er mai 2006 pour les réseaux « ambition réussite » et d'ici la rentrée 2007 pour l'ensemble de l'éducation prioritaire. Chaque comité exécutif est constitué du principal de collège, du principal-adjoint et de tous les directeurs des écoles élémentaires et maternelles rattachées. L'IEN (inspecteur de l'éducation nationale) de la circonscription peut également faire partie de cette structure qui se substitue progressivement à toutes les instances de l'éducation prioritaire en devenant, dès à présent, l'instance de pilotage local de la politique mise en œuvre dans le réseau « ambition réussite », et à terme, dans l'ensemble des réseaux de l'éducation prioritaire. (...) <sup>1</sup>»*

Le ministère de l'Éducation nationale a rendu public, en janvier 2011, le bilan national des Réseaux « ambition réussite » qui avait été effectué au cours de l'année 2010. Si la plus-value apportée par les actions du réseau à la réussite des élèves, en particulier du point de vue des acquis scolaires, reste encore mal évaluée, le rapport indique que **la politique de réseau a intensifié le travail en équipe au sein du collège et entre les écoles et le collège.** A cet égard, **les collaborations inter-degrés permettraient de mieux penser et organiser le cursus scolaire des élèves, notamment leur entrée en sixième.** Par ailleurs, les comités exécutifs des réseaux apparaissent comme de véritables instances d'échanges et de débats dont la dynamique pourrait toutefois être améliorée, si les liens avec les autres dispositifs institutionnels, tels que le conseil pédagogique du collège, étaient renforcés.

*« Si d'une façon générale la politique RAR influe de façon positive sur les pratiques pédagogiques, force est de constater que les enseignants ne sont pas tous investis dans cette dynamique, certains restant très en retrait. Le travail d'équipe nécessite d'opérer des changements profonds dans ses pratiques, sa vision du métier. Ces changements de culture professionnelle sont probablement plus longs à mettre en œuvre pour les enseignants du collège, en raison de la prédominance des disciplines et du clivage traditionnel entre pédagogie et vie scolaire dans le second degré. » <sup>2</sup>*

La réflexion sur la difficulté scolaire, qui constitue un axe majeur du travail d'équipe en RAR, a permis aux équipes d'établir un diagnostic plus fin des acquis des élèves, de mieux identifier leurs besoins et de proposer des prises en charge plus pertinentes. **« La dimension plus collective du travail**

---

<sup>1</sup> Extrait de la circulaire n° 2006-058 du 30-03-2006 sur les principes et les modalités de l'éducation prioritaire.

<sup>2</sup> Bilan national des réseaux « Ambition réussite » - juin 2010 - Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.

*enseignant en RAR conduit, de façon paradoxale, à une plus grande individualisation des parcours d'apprentissage des élèves, le plus souvent dans le cadre de petits groupes d'apprentissage. Cette dynamique à l'œuvre dans les RAR permet parfois d'initier un changement de logique dans la gestion des difficultés scolaires avec le passage d'une logique de la remédiation à celle de l'anticipation des difficultés d'apprentissage. »<sup>1</sup>*

La mission s'inquiète toutefois de l'évolution annoncée des Réseaux « ambition réussite » (RAR) qui ont vocation, aux termes de la circulaire relative à la préparation de la rentrée 2011<sup>2</sup>, à être intégrés dans le programme Éclair, ce dernier étant lui-même la nouvelle appellation du programme Clair : « À la rentrée 2011, le programme Clair, expérimenté dans 105 EPLE en 2010-2011, est élargi au premier degré et devient le programme Éclair » : « écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite ». Il a pour objectif la réussite de chaque élève et la réduction des écarts dans les résultats. La liste nationale établie pour la rentrée 2011 concernera en priorité les établissements ayant expérimenté le programme en 2010-2011, les réseaux « ambition réussite » et, le cas échéant, quelques établissements proposés par les recteurs. L'ensemble des collèges concernés par le programme s'organisera en réseaux avec les écoles élémentaires et maternelles de leur secteur et dont la liste sera également arrêtée à partir des propositions des recteurs. »

Si la circulaire mentionne bien la nécessité pour ces établissements de s'organiser en réseaux, elle reste toutefois elliptique sur ces derniers. Or, le programme Clair ne comportant initialement aucune référence au travail en réseau<sup>3</sup>, il serait regrettable que, sous couvert d'une énième relance de l'éducation prioritaire, la politique de réseau renforcée en 2006 ne soit plus une priorité ou qu'elle conduise, compte tenu de la modification de la cartographie de l'éducation prioritaire, à désorganiser ce qui vient à peine d'être réalisé.

A l'occasion de son déplacement en Suisse le 28 mars 2011, la mission a été favorablement impressionnée par la politique mise en œuvre dans le canton de Genève dans ce domaine.

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> *Circulaire n° 2011-071 du 2 mai 2011 relative à la préparation de la rentrée 2011.*

<sup>3</sup> *Cf. la circulaire n° 2010-096 du 7 juillet 2010 relative au programme Clair*

### Le Réseau d'enseignement prioritaire (REP) du canton de Genève

La politique de la ville ne fait pas l'objet dans le canton de Genève d'un traitement véritablement distinct, bénéficiant d'un service à part entière et de dispositifs absolument propres. Il s'agit d'une mission transversale assumée par le département de l'instruction publique (DIP) parce qu'elle s'appuie en particulier sur une politique d'enseignement prioritaire, ciblée sur le primaire et engagée depuis la rentrée 2006. Le canton et les communes se sont engagés parallèlement au développement du REP à travailler sur l'amélioration du logement et du cadre de vie.

Le REP du canton de Genève – la même politique est suivie dans le canton de Vaud mais, dans ce second cas, la liste des établissements en REP n'est pas rendue publique afin d'éviter la stigmatisation et la fuite des élèves – comprend 17 établissements primaires sur 89, soit 19 % de la population scolaire en primaire. Il ne répond pas à une logique de zonage. Pour entrer dans un REP, un établissement doit se caractériser par une proportion d'élèves appartenant à des milieux défavorisés supérieure à 55 % de la population scolaire de l'établissement. Lorsque l'établissement est proche du seuil, on examine le taux d'enfants allophones (globalement plus de 40 % des élèves de Genève).

Mais, l'inscription dans un REP n'est pas du ressort unilatéral de la DIP : il s'agit d'une possibilité proposée à l'établissement. La validation de l'entrée dans le REP dépend, en dernier ressort, de l'engagement volontaire de l'ensemble de l'équipe d'enseignants à demeurer dans l'établissement pour au moins trois ans. **Le canton conditionne donc l'allocation de ressources supplémentaires à la stabilité de l'équipe pédagogique.**

Les ressources supplémentaires allouées aux écoles faisant partie du REP leur permettent de bénéficier d'un meilleur taux d'encadrement (1 enseignant pour 15 élèves, contre 1 enseignant pour 18 élèves dans les autres établissements) et d'un moindre nombre moyen d'élèves par classe (18,5 contre 20,75 élèves dans les classes des écoles hors REP). Un accent particulier est mis sur l'apprentissage de la langue française pour favoriser l'intégration des allophones. Enfin, un **éducateur spécialisé** est nommé dans chaque école du REP. En collaboration avec les enseignants, ce dernier sert d'interface entre les familles et l'école. Il est chargé de favoriser l'installation d'un climat scolaire propice à l'apprentissage et d'apporter un soutien éducatif aux familles ; il agit donc à la fois dans l'école et en-dehors, notamment en soutien des services sociaux.

Les résultats du REP sur les performances scolaires sont difficiles à évaluer dans la mesure où le dispositif est tout récent et l'échantillon réduit. Il semble néanmoins que la fonction d'éducateur spécialisé soit bien accueillie à la fois par les familles et les écoles et contribue à l'amélioration du climat scolaire. Le canton réfléchit à l'extension du dispositif à l'enseignement secondaire.

## **2. Le développement de réseaux efficaces est-il compatible avec l'assouplissement de la carte scolaire ?**

La mission souligne qu'il peut y avoir une contradiction entre le développement des réseaux, qu'elle prône, et la nouvelle dynamique des aires d'attraction des établissements scolaires depuis l'assouplissement de la carte scolaire. **Le travail des réseaux nécessite de la stabilité ;** or la carte scolaire

n'est plus une garantie de stabilité de la population scolaire, notamment pour les établissements situés en zone d'éducation prioritaire.

M. Jean Picq, président de chambre à La Cour des comptes, a également constaté<sup>1</sup> - au vu des chiffres fournis par le ministère - « *qu'à la suite de l'assouplissement de la carte scolaire, des collèges « Ambition, réussite » avaient vu partir leurs meilleurs élèves, ce qui favorise un processus de « ghettoïsation ». Comme, depuis, il n'y a pas eu d'enquête sur ce point, il serait intéressant que votre mission d'information pose publiquement la question de la carte scolaire et de son assouplissement.* » (10 janvier 2011)

Dans son rapport sur l'articulation des dispositifs éducatifs, la Cour des comptes a en effet démontré, en 2009, que « *sur les 254 collèges « Ambition réussite », 186 établissements ont perdu des élèves, ce qui s'est traduit par une plus grande concentration dans ces collèges des facteurs d'inégalités contre lesquels doit lutter la politique d'éducation prioritaire (...) et la création de ghettos scolaires* ».

Un an auparavant, un rapport des inspections générales du ministère de l'Éducation nationale sur « *les nouvelles dispositions de la carte scolaire* », remis en octobre 2007, a rappelé que « *les familles renseignées et intéressées par l'assouplissement de la carte scolaire agissent aussi pour échapper à la mixité sociale* ». Or, ce rapport a souligné que « ***ce sont moins les performances du collège et son offre d'enseignement qui sont dissuasives, que son implantation*** ».

Ces **risques de dérive** ont alerté le Conseil national des villes, qui, dans son avis du 10 février 2009 relatif à « **la mise en œuvre des mesures de la dynamique Espoir Banlieues relatives à l'éducation** », a exprimé des réserves sur les récentes mesures d'assouplissement de la carte scolaire : « *Le Conseil exprime ses réserves sur des mesures d'assouplissement de la carte scolaire qui ne seraient pas fortement encadrées par des dispositions volontaristes permettant d'accroître la mixité sociale. Il considère que ces dispositions devraient être plus largement connues et faire l'objet d'une information des collectivités locales intéressées, afin que soit élaboré avec elles un véritable projet éducatif d'ensemble permettant de faire bénéficier ces établissements des ressources des uns et des autres. (...) Il souhaite en outre qu'un premier bilan des nouvelles mesures soit dressé à la fin de la présente année scolaire, notamment dans les quartiers relevant de la politique de la ville, afin de mieux connaître les caractéristiques des établissements qui ont perdu des élèves et de ceux qui ont été les plus demandés, les motivations des familles, l'effet des nouvelles dispositions sur la mixité sociale dans les établissements, les mesures qui ont été prises pour aider les établissements les plus en difficulté.* »

Notre collègue Alain Dufaut a d'ailleurs témoigné de la réalité de ces dérives en Avignon, lors de l'audition par la mission de membres de la Cour des comptes, le 11 janvier 2011 : « *L'assouplissement de la carte scolaire a eu des*

---

<sup>1</sup> Audition du 10 janvier 2011.

*effets pervers dans les quartiers sensibles, comme j'ai pu le constater. Il a entraîné un écrémage des meilleurs élèves et une ghettoïsation accrue. »*

L'ensemble des conséquences de l'assouplissement de la carte scolaire sont délicates à apprécier. Toutefois, **s'agissant des établissements situés en éducation prioritaire, votre mission estime nécessaire de revenir à une carte scolaire stricte permettant la stabilité des réseaux et la mise en place d'actions durables par les équipes pédagogiques.** Cette recommandation est cohérente avec les propositions qu'elle formule, par ailleurs, sur la revalorisation des équipes pédagogiques affectées en éducation prioritaire. **S'agissant des établissements situés hors éducation prioritaire, votre mission souhaite qu'un bilan précis de l'assouplissement de la carte scolaire soit effectué afin d'évaluer objectivement la pertinence de cette politique au regard des contraintes qu'elle pose en termes de gestion.**

## ***B. PARACHEVER LA RÉFORME DE 2005 PAR LA CRÉATION DE RÉSEAUX DU SOCLE COMMUN***

### **1. Des structures administratives peu propices à la diffusion du socle commun**

L'une des avancées majeures de la loi du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école fut d'établir un socle commun de connaissances et de compétences que tout élève est censé maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire. En tentant de gommer la rupture entre le premier et le second degré, cette loi d'orientation brise, pour la première fois, la logique issue de la loi Haby de 1975 qui faisait du collège un « petit lycée » et non une prolongation de l'école primaire. La mission estime que le socle commun est l'instrument le mieux à même de préparer la construction d'un parcours continu du cours préparatoire au brevet, orienté par des objectifs d'apprentissage clairs et précis. Même si toutes les conséquences pratiques n'en ont pas été tirées, la raison d'être du collège doit être désormais de parachever l'acquisition du socle commun engagée à l'école. Il est significatif que la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'Éducation nationale se soit dotée, en 2010, d'une sous-direction du socle commun, de la personnalisation des parcours et de l'orientation, qui envisage enfin comme un ensemble cohérent la scolarité de ses débuts jusqu'au brevet.

Rappelons qu'aux termes de l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation, le socle commun comprend :

- la maîtrise de la langue française ;
- les mathématiques élémentaires ;
- les bases d'une culture humaniste et scientifique ;
- la pratique d'une langue étrangère ;
- la maîtrise des technologies les plus courantes de l'information et de la communication.

L'annexe à l'article D. 122-1 du code de l'éducation issu du décret n° 2006-830 du 11 juillet 2006 décline précisément les exigences du socle commun et y ajoute deux volets, l'un sur les compétences sociales et civiques, et l'autre relatif au développement de l'autonomie et de l'initiative des élèves.

Après une phase de latence où le socle commun n'a pu véritablement modifier les pratiques pédagogiques, faute de trouver une déclinaison opérationnelle suffisante dans les instructions ministérielles, la réforme du primaire engagée en 2008 projette sur cette base une profonde rénovation pédagogique. Les nouveaux programmes fixés par un arrêté du 9 juin 2008 placent l'apprentissage structuré de la lecture et de l'écriture au premier rang des priorités, mais les sept grands domaines de compétences du socle commun y apparaissent explicitement. Des progressions sont définies en français et en mathématiques afin de fixer des objectifs précis que doivent avoir atteints les élèves à la fin de chaque année. C'est le premier pas vers une recomposition de la nature des apprentissages et leur progression jusqu'à la fin du collège pour promouvoir l'interdisciplinarité et la continuité des parcours, plutôt que le cloisonnement, le séquençage et les ruptures.

Malheureusement, si le socle commun commence à s'acclimater dans le primaire comme en témoigne les rapports des inspections générales, il n'est pas encore entré dans les mœurs du collège, où les programmes et les pratiques des enseignants n'en ont subi aucune altération. L'articulation avec le brevet des collèges n'est pas clarifiée et le remplissage du livret de compétences tend, dans les établissements, à être considéré comme une formalité administrative de plus. Une relance du collège passera nécessairement par l'installation en son cœur du socle commun et de la logique transversale d'acquisitions de compétences qu'il valorise, au mépris des chapelles et des prés carrés disciplinaires, encore si prégnants au sein de l'Éducation nationale.

Cependant, le mouvement pédagogique d'ampleur articulé en 2005 autour du socle commun aura d'autant plus de difficultés à s'installer que les structures administratives actuelles sédimentent la rupture entre l'école et le collège et dissolvent les responsabilités, sans qu'une équipe pédagogique donnée n'ait une vision globale de l'évolution d'une cohorte d'élèves sur l'ensemble de la séquence. Selon l'expression de M. Patrick Roumagnac, secrétaire général du Syndicat de l'inspection de l'Éducation nationale (SIEN), qui regrettait lors de son audition le manque de porosité entre le premier et le second degré et les obstacles que représentent les structures actuelles : « *Nous découvrons chaque année l'histoire des élèves, pourtant suivis depuis l'école maternelle.* »<sup>1</sup> Les principaux et les enseignants de collège ne se sentent pas responsables du niveau atteint par les élèves à l'entrée en 6<sup>e</sup> et du fonctionnement des écoles primaires formant leur bassin de recrutement. L'animation collective des écoles pâtit de la faiblesse du directeur que ne peut que partiellement compenser l'IEN de la circonscription, confronté à l'accumulation de tâches administratives.

---

<sup>1</sup> Table ronde du 8 mars 2011 avec les représentants syndicaux de l'Éducation nationale.

**Des transformations administratives semblent donc nécessaires pour parachever l'installation du socle commun et remédier au défaut patent de pilotage local. La réflexion de votre mission s'est portée essentiellement sur le statut des écoles et de leurs directeurs, et, sur les moyens d'accentuer la collaboration des structures du premier et du second degré, dans une logique de réseau.**

## **2. Mettre fin à la transparence juridique de l'école primaire**

C'est un fait bien connu que les écoles ne disposent pas aujourd'hui du statut d'établissement public, contrairement aux collèges et aux lycées. Dépourvues de personnalité juridique, elles ne disposent ni de l'autonomie administrative, ni de l'autonomie financière. Le budget et la sectorisation relèvent du conseil municipal, tandis que les inspecteurs d'académie et les recteurs gèrent les affectations d'enseignants et les questions pédagogiques. L'autorité hiérarchique sur les enseignants est exercée au plus près par les inspecteurs de l'Éducation nationale, ce qui les rapproche des chefs d'établissement du second degré.

Cette organisation est peu propice au développement d'un effet établissement appuyé sur l'émergence d'une dynamique des équipes pédagogiques autonome, responsable et évaluée, ce que la mission – encore une fois – considère comme essentiel pour améliorer les résultats des élèves et les performances globales du système éducatif.

En outre, elle tend à se traduire par des différences de traitement importantes, en termes de moyens alloués par la collectivité territoriale, les budgets de fonctionnement et d'investissement étant très variables d'une commune à l'autre.

**Tant en termes d'efficacité pédagogique, d'efficience financière que d'équité, le défaut de structuration du premier degré et, corrélativement, la faiblesse de l'animation pédagogique locale sont préjudiciables.**

Dans le but d'améliorer le fonctionnement des écoles, notamment en milieu rural, et d'instituer un véritable pilotage pédagogique local, susceptible d'accroître la réactivité du système éducatif, **l'article 86 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoyait la création à titre expérimental d'établissements publics d'enseignement primaire (EPEP)**. Les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord, ou une commune, pouvaient, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, un regroupement d'écoles au sein d'une structure institutionnelle commune.

Il s'agissait ainsi d'accroître les synergies entre les écoles et de mutualiser leurs moyens sans avoir à faire disparaître les sites physiques où se déroulaient les cours. Le conseil d'administration de l'EPEP devait comporter des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents

d'élèves, sur le modèle des établissements du second degré. L'ensemble des parties prenantes auraient été ainsi associées au fonctionnement du nouvel établissement public, ce qui **aurait** notamment **permis** de resserrer la coopération entre les communes et l'Éducation nationale, et **de progresser vers l'exercice concerté des compétences de chacun**. Cette expérimentation était cependant soumise à la publication d'un **décret** en Conseil d'État précisant les règles d'organisation et de fonctionnement des EPEP, qui **n'a toujours pas été publié**. Votre rapporteur a de nombreuses fois déploré l'inaction du ministère de l'Éducation nationale, qui a empêché la mise en œuvre d'initiatives novatrices voulues par le législateur.

Une proposition de loi relançant la création d'EPEP a été déposée à l'Assemblée nationale en octobre 2008, mais elle n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour. Un rapport remis au Premier ministre en septembre 2010 par l'un des signataires, M. Frédéric Reiss, propose de relancer une expérimentation d'établissement public du primaire (E2P) dans les écoles de 14 classes et plus, sans imposer des modalités décidées en amont mais en labellisant des projets portés et façonnés par les acteurs locaux. Cette piste est intéressante, même si votre rapporteur regrette le temps déjà perdu depuis 2004 et espère que cette initiative ne restera pas lettre morte comme les précédentes, alors que l'ampleur de la réforme pédagogique entreprise dans le primaire appelle plus que jamais une redéfinition parallèle de la gouvernance.

Le projet d'EPEP ou d'E2P ne s'est pas encore réalisé sous la conjonction de différents facteurs qu'il faut prendre en considération : l'inertie du ministère qui, longtemps, n'a pas fait du primaire sa priorité budgétaire ni pédagogique ; l'hostilité des professeurs des écoles et des élus rassemblés dans l'Association des maires de France (AMF) qui se sentent directement contestés dans l'exercice de leurs fonctions traditionnelles ; la difficulté de doter les petites écoles de trois classes ou moins d'un statut adapté en réalité adéquat pour des structures plus importantes ; le traitement délicat des regroupements pédagogiques intercommunaux, concentrés ou dispersés, adossés ou non à un EPCI. **Ces résistances et ces difficultés réelles incitent bien à rester dans une démarche expérimentale volontaire, en la réservant à des écoles ou des groupements de taille critique**, sans l'imposer aux acteurs de terrain, ni trop la normer dans le détail. Ces principes, déjà posés par le législateur en 2004, restent plus que jamais valables et la mission les reprend volontiers à son compte.

Reste que l'expérimentation du statut d'établissement public dans le premier degré ne répond pas au souci de favoriser la porosité et la fluidité des apprentissages entre l'école et le collège. Il ne faudrait pas, au contraire, qu'une nouvelle structure administrative vienne renforcer plutôt que gommer la rupture entre le premier et le second degré, en la cristallisant définitivement. Le renforcement de l'autonomie des écoles par une transformation de leur statut ne doit pas aboutir à l'isolement et au cloisonnement des structures. **C'est pourquoi la mission propose de compléter l'expérimentation des EPEP, réservés de toute façon à de grosses structures, par la constitution des réseaux du socle commun.**

Sur le modèle des RAR, ces réseaux du socle commun réuniraient un collège et l'ensemble des écoles de son bassin administratif de recrutement. En effet, il ne paraît pas justifié de cantonner cette structuration à la seule éducation prioritaire, puisque l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences concerne tous les élèves. Cette rénovation aurait le mérite de ne pas nécessiter de réforme juridique préalable du statut des écoles pour les doter de la personnalité morale. Elle n'impliquerait que peu de modifications réglementaires, ni de grandes restructurations urbanistiques puisqu'elle n'impose pas de regroupement physique en un seul lieu commun. Elle pourrait donc être mise en œuvre rapidement à petite échelle<sup>1</sup>.

Un **comité directeur** rassemblerait le chef d'établissement et les directeurs des écoles du secteur, et associerait les partenaires locaux, tandis que l'IEN de la circonscription et les inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) constitueraient un « *pôle externe d'évaluation et d'accompagnement* »<sup>2</sup>, ce qui reviendrait à une première mouture du projet des RAR. Les réseaux seraient dotés dès leur naissance d'une cible nationale commune, précisément la maîtrise du socle par tous les élèves en fin de 3<sup>e</sup>, complété par des contrats d'objectifs plus ciblés avec les autorités académiques. Les élèves seraient suivis sur l'ensemble de leur parcours par une même équipe de direction sous la houlette du principal, qui devrait aussi – en concertation avec les directeurs d'écoles – s'engager dans l'animation pédagogique dès le CP. La continuité du parcours de l'enfant deviendrait évidente, sans hiatus. Une pédagogie différenciée et selon des rythmes d'apprentissage différents pourrait se déployer sur le long terme pour résoudre les difficultés scolaires. La stabilité des interlocuteurs sera également précieuse pour les parents, avec lesquels se nouera plus facilement un dialogue dans la confiance réciproque.

En outre, l'échange d'enseignants entre les écoles et le collège, notamment à la charnière CM2-6<sup>e</sup>, serait facilité. Plus généralement un dialogue sur les pratiques pédagogiques entre professeurs généralistes et spécialistes disciplinaires se nouera, ce qui devrait rendre plus aisée la diffusion de l'interdisciplinarité, de la transversalité et d'une approche par compétences des apprentissages. Ces nouvelles possibilités d'échanges au sein du réseau devraient également se révéler très utiles pour le développement de l'apprentissage d'une langue étrangère en primaire ou l'épanouissement d'activités d'initiation à la démarche scientifique.

La valeur ajoutée d'une meilleure articulation entre école et collège hors éducation prioritaire est d'ores et déjà recherchée par les acteurs de terrain. Ainsi,

---

<sup>1</sup> Des projets existent d'ailleurs dans l'Éducation nationale : l'académie de Rennes tente, semble-t-il, une expérimentation dans cette voie (table ronde du 8 mars 2011), tandis que l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale (IA-DSDEN) du Calvados suggérait à la mission un rattachement administratif et financier général des écoles à un collège (réponse du recteur de l'académie de Caen du 19 avril 2011 au questionnaire sénatorial).

<sup>2</sup> Expression de M. Patrick Roumagnac, secrétaire général du Syndicat de l'inspection de l'éducation nationale (SIEN), qui a regretté que cette formule n'ait finalement pas été retenue pour les RAR, lors de la table ronde du 8 mars 2011.

le recteur de l'académie de Versailles, M. Alain Boissinot, a annoncé que son académie **expérimenterait cinq écoles du socle commun** à compter de la rentrée 2011 : « *Il est essentiel d'avancer sur la relation premier degré-collège. Les dispositifs RAR et Clair ont permis d'aller dans ce sens. Et l'académie expérimentera dès la rentrée prochaine sur cinq sites des « écoles du socle commun » afin que collèges et écoles travaillent le plus étroitement possible, qu'ils puissent échanger leurs enseignants.* » Des professeurs des écoles pourront notamment se rendre en collège et être chargés de l'accompagnement éducatif et des enseignants de collège pourront assurer l'aide individualisée, en classes de primaire.

### 3. Faire évoluer le statut du directeur d'école

Toutefois, l'évolution des structures ne suffira pas seule à acclimater le socle commun et lui faire porter tous ses fruits. Il est nécessaire qu'elle soit portée et animée par des acteurs investis. Que les réseaux du socle commun voient le jour ou non, il ne pourra pas être fait l'économie d'une rénovation du statut du directeur d'école et d'un renforcement de sa capacité à remplir pleinement sa mission d'orchestration pédagogique. La question du pilotage local de la politique éducative est cruciale tant pour la réussite de la réforme entreprise que pour l'avenir à plus long terme de l'accroissement des performances, de l'équité et de l'efficacité financière du système éducatif.

L'OCDE indique ainsi, en s'appuyant sur de récents travaux<sup>1</sup> valant aussi bien pour le primaire que le secondaire, que : « *la direction d'établissement joue un rôle clé dans la qualité de l'enseignement scolaire, en créant les conditions organisationnelles et éducatives propices à l'efficacité et à l'amélioration. [...] Ce rôle est néanmoins complexe dans la mesure où les chefs d'établissement agissent surtout en dehors de la classe, où se déroulent les activités d'enseignement et d'apprentissage. C'est pourquoi, au lieu d'avoir une influence directe sur la qualité, les chefs d'établissement agissent en créant les conditions appropriées pour bien enseigner et bien apprendre, en influant sur des facteurs tels que les motivations professionnelles, les compétences et l'environnement de travail. Leur influence est particulièrement importante dans quatre domaines principaux : l'amélioration de la qualité des enseignants ; la fixation des objectifs, l'évaluation et l'obligation de rendre compte ; la gestion stratégique des ressources ; la collaboration avec les partenaires extérieurs.* »<sup>2</sup>

La direction des écoles maternelles et élémentaires est assurée actuellement par un directeur d'école appartenant au corps des instituteurs ou à celui des professeurs des écoles. Les directeurs d'école sont régis par les dispositions du décret n° 89-122 du 24 février 1989 modifié. *Primus inter pares*, le directeur est un professeur comme les autres qui n'exerce pas de pouvoir

---

<sup>1</sup> B. Pont, D. Nusche, H. Moorman, Améliorer la direction des établissements scolaires, vol. 1 : politiques et pratiques, OCDE, mars 2009.

<sup>2</sup> OCDE, L'éducation aujourd'hui, 2009, pp. 24-25.

hiérarchique. L'un des maîtres de l'école est nommé dans l'emploi de directeur par l'inspecteur d'académie, en principe après son inscription sur une liste d'aptitude. La seule autorité hiérarchique est l'IEN de la circonscription, dans un milieu dont M. Bruno Racine, président du Haut Conseil de l'éducation, a relevé « *la culture individualiste très prégnante* »<sup>1</sup>.

Le directeur d'école exerce des missions très diverses : il doit non seulement veiller à la bonne marche de l'école et au respect de la réglementation, assurer la coordination entre les enseignants et animer l'équipe pédagogique, mais il est aussi l'interlocuteur des autorités locales, des parents d'élèves, du monde économique et des associations périscolaires. Pour faire face à l'ensemble de ses tâches, le directeur dispose de peu de moyens. Les témoignages de responsables académiques du rectorat de Caen sont à cet égard très éclairants. L'IA-DSDEN du Calvados estime que « *son efficacité repose sur son charisme, son engagement, sa bonne volonté, donc limitée dans un univers restreint dominé par un fort « égalitarisme ». Il n'incarne pas une autre culture susceptible de mettre en question les représentations dominantes freinant l'innovation et le changement. Dépourvu de toute autorité hiérarchique, il n'est pas en mesure de faire valoir efficacement les intérêts, les besoins et les orientations des politiques éducatives, d'où la lenteur du changement observé dans le premier degré (par exemple, la politique des cycles) [...]. Par ailleurs, la multiplication des charges et responsabilités dévolues au directeur, sans modification du régime de décharge, atteint sa limite et contribue à la « sous-organisation » du 1<sup>er</sup> degré, cause de son déficit d'efficacité.* »<sup>2</sup>

Son homologue de la Manche confirme les inconvénients de la faiblesse structurelle des directeurs et les difficultés concrètes qu'elle fait surgir au quotidien, indépendamment de leur engagement personnel : « *L'absence de chef d'établissement (ou de statut de directeur) suppose avec l'IEN et l'équipe de circonscription un travail en lien très étroit, voire sous le signe de ce qui peut être considéré comme une certaine « dépendance », mal vécue dans certains cas. Dans une équipe dynamique, qui accepte d'être pilotée, l'absence de relation hiérarchique peut parfois favoriser, d'une certaine manière, la cohésion du groupe. Mais, on en voit aussi les limites : tout enseignant peut, en l'absence de « supérieur » au sens strict, user d'une liberté qui peut éventuellement nuire à un fonctionnement optimisé de l'école. Par ailleurs, pour les partenaires, les parents, notamment, il y a là un manque de lisibilité et donc de compréhension : un directeur est quelqu'un qui dirige, et qui a donc autorité sur les adjoints. [...] Une clarification du statut, demandée depuis longtemps, constituerait sans nul doute une avancée à bien des égards.* »<sup>3</sup>

L'extension importante des responsabilités qui sont confiées aux directeurs d'école avec la mise en œuvre de la réforme du primaire depuis 2008 vient aggraver une situation déjà difficile qui se traduisait notamment par une pénurie de candidats. Selon les statistiques fournies par le ministère de

---

<sup>1</sup> Audition du 1<sup>er</sup> février 2011.

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire sénatorial du recteur de l'académie de Caen du 19 avril 2011.

<sup>3</sup> Ibid.

l'Éducation nationale à la Cour des comptes, 4 196 directions d'école étaient vacantes à la rentrée 2005, la continuité du service étant assurée, par un enseignant chargé de l'intérim. Pour les écoles de deux à quatre classes, souvent situées en zones rurales, les vacances représentaient 70 % des postes.<sup>1</sup>

Il convient de noter qu'à partir de 2006, le régime indemnitaire et le système des décharges ont été revus pour pallier cette carence. Les directeurs d'école bénéficient d'un quart de décharge entre quatre et neuf classes, et d'une demi-décharge pour dix à treize classes. Au-delà, ils sont totalement déchargés de leur enseignement. Le problème demeure cependant et la désaffectation persiste. 42 % des directeurs ne bénéficient d'aucune décharge spécifique, que ne compense pas la décharge de rentrée scolaire de deux jours fractionnables à prendre dans les quinze jours qui suivent la rentrée des élèves. *Les inspections générales relèvent que « le système de décharges devient obsolète et sans doute inéquitable du point de vue de l'adaptation de la décharge à la réalité des fonctions exercées. »*<sup>2</sup>

#### Le régime indemnitaire des directeurs d'école

L'indemnité de sujétions spéciales (ISS), instituée par le décret n° 83-644 du 8 juillet 1983, a fait l'objet de revalorisations successives.

Ainsi, une première revalorisation de 20 % (soit 185,09 €) de cette indemnité a été mise en œuvre au 1<sup>er</sup> septembre 2006. Le montant de l'ISS des directeurs d'école a été de nouveau revalorisé de 185,09 € pour atteindre un montant annuel de 1 295,62 € hors ZEP et de 1 554,74 € en ZEP, soit une augmentation de 40 %.

Une nouvelle revalorisation de l'ISS est intervenue à la rentrée 2008 permettant de mieux reconnaître l'engagement des directeurs d'école dans la réussite de l'école primaire qui connaît en 2008/2009 des transformations organisationnelles importantes. Les montants de référence de l'indemnité sont portés, au moyen d'une part complémentaire variable, à 1 495,62 € pour les directeurs d'écoles comportant de 1 à 4 classes, 1 695,62 € pour les directeurs d'écoles comportant de 5 à 9 classes et 1 895,62 € pour les directeurs d'école de dix classes et plus.

Le régime indemnitaire des directeurs comprend, outre l'ISS revalorisée, une nouvelle bonification indiciaire uniforme de 8 points et une bonification indiciaire d'un montant de 3, 16, 30 ou 40 points, selon le nombre de classes dans l'école.

À l'heure actuelle, le régime indemnitaire total annuel des directeurs d'école s'échelonne donc de 2 100 euros environ pour les directeurs d'école d'une classe à environ 4 540 euros pour ceux qui dirigent une école de 10 classes et plus.

En conséquence, **votre mission estime que la rénovation du statut des directeurs d'école devrait être très rapidement entreprise, afin de leur attribuer un plein statut de chef d'établissement en adéquation avec leurs nouvelles responsabilités.** Cette transformation serait naturelle dans les EPEP,

<sup>1</sup> Cour des comptes, Les communes et l'école de la République, décembre 2008, p. 65.

<sup>2</sup> IGEN-IGAENR, Troisième note de synthèse sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire, n° 2009-072, juillet 2009, p. 18.

s'ils voyaient le jour. Elle serait aussi recommandable en cas de création de réseaux du socle commun : associés au comité directeur du réseau, ils deviendraient les relais du principal de collège dans les écoles et pourraient éventuellement être assimilés à des adjoints du chef d'établissement. En tout état de cause, comme l'indique l'Institut Montaigne fort justement, « *la création de ce statut nécessite une **professionnalisation du recrutement des directeurs d'école*** »<sup>1</sup> qui faute de formations spécifiques et de volontaires en nombre suffisant sont trop souvent désignés par l'administration.

---

<sup>1</sup> Institut Montaigne, Vaincre l'échec à l'école primaire, avril 2010, p. 112.

## IV. MOBILISER EFFICACEMENT LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE

Aux termes de l'article L. 111-3 du code de l'éducation, la communauté éducative « réunit les personnels des écoles et établissements, les parents d'élèves, les collectivités territoriales ainsi que les acteurs institutionnels, économiques et sociaux, associés au service public de l'éducation. »

Au cours de ses déplacements et de ses auditions, la mission a constaté l'implication de nombreux acteurs, au premier rang desquels les enseignants.

### A. OUVRIR LES ÉTABLISSEMENTS SUR LEURS ENVIRONNEMENTS

#### 1. Conforter l'école comme lieu d'échanges avec les parents

##### a) Un dialogue à renforcer

(1) Les parents ne sont pas absents du code de l'éducation...

Parce qu'ils sont les premiers éducateurs, les parents ont *a priori* un lien privilégié avec l'école : ils font partie de la communauté éducative. A ce titre, « leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels sont assurés dans chaque école et dans chaque établissement.<sup>1</sup> »

A ce stade, il est important de rappeler que la notion de « parents d'élèves » comporte une double dimension :

- **soit les parents d'élèves pris comme une communauté dont les positions sont exprimées par des représentants élus au sein de différentes associations.** Dans l'enseignement primaire, il y a autant de représentants de parents d'élèves au conseil d'école que de classes dans l'école. Au total, les écoles maternelles et élémentaires comptent environ 221 000 représentants de parents d'élèves. Au collège et au lycée, il y a, selon le type de l'établissement et sa taille, cinq, six ou sept représentants de parents d'élèves dans chaque conseil d'administration. Environ 48 000 représentants de parents d'élèves sont dénombrés dans l'enseignement secondaire ;

- **soit les parents d'élèves pris individuellement.**

**Collectivement**, les parents d'élèves jouent théoriquement un rôle important dans la vie scolaire. Représentés aux conseils académiques et départementaux de l'Éducation nationale ainsi qu'au Conseil supérieur de l'Éducation nationale, leur implication dans la vie scolaire se matérialise par leur présence, *via* leurs délégués, aux conseils d'école, conseils d'administration des établissements scolaires et conseils de classe. Ils

---

<sup>1</sup> Article L. 111-4 du code de l'éducation.

participent à la définition du projet d'école d'établissement, qui est élaboré avec l'ensemble des membres de la communauté éducative. Relevons que le projet d'école ou d'établissement « *précise les voies et moyens qui sont mis en œuvre pour assurer la réussite de tous les élèves et pour associer les parents à cette fin.*<sup>1</sup> »

Le décret n° 2006-935 du 28 juillet 2006, relatif aux parents d'élèves, aux associations de parents d'élèves et aux représentants des parents d'élèves, permet aux représentants des parents de mieux exercer leur mandat :

- les heures de réunion des conseils d'école, d'administration et de classe doivent être fixées de manière à permettre la représentation des parents d'élèves ;

- les représentants des parents d'élèves doivent disposer des informations nécessaires à l'exercice de leur mandat ;

- ils ont le droit d'informer et de rendre compte des travaux des instances dans lesquelles ils siègent.

Le rôle des associations de parents d'élèves a également été précisé par le décret précité. Les associations disposent ainsi du droit d'informer, de communiquer et de disposer de moyens matériels d'action (boîtes aux lettres, panneaux d'affichages, éventuellement locaux), de diffuser des documents permettant de faire connaître leur action, d'intervenir, pour les organisations représentées au Conseil supérieur de l'éducation, au conseil académique et au conseil départemental de l'Éducation nationale, dans toutes les écoles et tous les établissements publics d'enseignement.

---

<sup>1</sup> Article L. 401-1 du code de l'éducation.

Résultat des élections des représentants des parents d'élèves pour l'année 2010-2011  
(Élections du 15 ou 16 octobre 2010)

**Nombre de votants**

Premier degré : 3 899 701

Second degré : 1 859 092

**Nombre de sièges pourvus**

Premier degré : 232 257 sièges pourvus sur 240 205 à pourvoir (96,69 % des sièges pourvus)

Second degré : 45 015 sièges pourvus sur 46 631 à pourvoir (96,53 % des sièges pourvus)

**Taux de participation**

Premier degré /participation moyenne : 44 %

Second degré / participation moyenne : 24,71 %

**Répartition des sièges attribués aux représentants des parents d'élèves**

*Premier degré*

- listes de parents d'élèves non constituées en association : 57,73 %
- FCPE : 18,19 %
- listes d'associations locales non affiliées : 13,73 %
- listes d'union : 6,05 %
- PEEP : 2,89 %
- UNAAPE : 1,41 %

*Second degré*

- FCPE : 49,62 %
- listes de parents d'élèves non constituées en association : 15,80 %
- listes d'associations locales non affiliées : 15,77 %
- PEEP : 11,24 %
- listes d'union : 5,61 %
- UNAAPE : 1,95 %

*Source : ministère de l'Éducation nationale*

**Individuellement**, en tant que co-éducateurs, les parents d'élèves sont associés à la scolarité de leurs enfants en étant informés des résultats mais également du comportement scolaire de leurs enfants. Le décret précité, relatif aux parents d'élèves, aux associations de parents d'élèves et aux représentants des parents d'élèves, a énoncé plusieurs éléments du suivi scolaire :

- des réunions chaque début d'année, pour les parents d'élèves nouvellement inscrits avec le directeur d'école et le chef d'établissement ;

- des rencontres parents-enseignants au moins deux fois par an. Dans les collèges et lycées, l'information sur l'orientation est organisée dans ce cadre ;

- une information régulière à destination des parents sur les résultats et le comportement scolaires de leurs enfants ;

- l'obligation de répondre aux demandes d'informations et d'entrevues présentées par les parents ;

- un examen des conditions d'organisation du dialogue parents-école, notamment à l'occasion de la première réunion du conseil d'école et du conseil d'administration.

Le code de l'éducation prévoit également certains cas de dialogue obligatoire avec les parents, comme lors de la mise en place d'un programme personnalisé de réussite éducative (PPRE)<sup>1</sup> ou des conditions de poursuite de la scolarité<sup>2</sup>.

(2) ... mais sont-ils des interlocuteurs pour l'Éducation nationale ?

Lors de ses déplacements en province mais aussi à l'étranger, votre mission n'a pas manqué de s'entretenir avec des parents d'élèves, dont les principales fédérations ont été, en outre, entendues lors de la table ronde du 5 avril 2011 consacrée aux élus et aux parents d'élèves ainsi que lors du colloque organisé le 4 mai 2011 au Sénat.

Elle a constaté que les évolutions décidées par le ministère ne s'appuyaient que très rarement sur une consultation effective et approfondie des parents d'élèves. Lors de la table ronde précitée, M. Jean-Jacques Hazan, président de la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE), a présenté en ces termes son analyse : « *Souvent, les expérimentations sont menées dans le cadre des projets d'établissement ; les parents y sont alors associés. (...) En revanche, les parents d'élèves - et les élus - sont peu associés aux expérimentations nationales. Par exemple, les réformes introduites en 2008, dont le passage à la semaine de quatre jours, n'ont pas fait l'objet d'une concertation approfondie. Nous connaissons le résultat de ces réformes. En février 2009, six mois après l'instauration de la semaine de quatre jours, nous avons engagé une campagne intitulée « Six mois, ça suffit ! ». Il est difficile de revenir sur une réforme, surtout si l'on a contraint les collectivités territoriales et les parents d'élèves à l'exécuter contre leurs souhaits. L'association des parents d'élèves à la réforme des programmes du primaire aurait sans doute abouti à de meilleurs programmes que ceux qui ont été adoptés et qui ne sont pas appliqués - parce que n'étant pas applicables. L'aide individualisée, qui a désorganisé le temps du midi, l'heure de début de classe et parfois l'enfant lui-même, n'a pas été mise en œuvre de façon partenariale. Je citerai encore une expérimentation, celle de*

---

<sup>1</sup> Article L. 311-3-1 du code de l'éducation : « A tout moment de la scolarité obligatoire, lorsqu'il apparaît qu'un élève risque de ne pas maîtriser les connaissances et les compétences indispensables à la fin d'un cycle, le directeur d'école ou le chef d'établissement propose aux parents ou au responsable légal de l'élève de mettre conjointement en place un programme personnalisé de réussite éducative. »

<sup>2</sup> Article L. 311-7 du code de l'éducation : « Au terme de chaque année scolaire, à l'issue d'un dialogue et après avoir recueilli l'avis des parents ou du responsable légal de l'élève, le conseil des maîtres dans le premier degré ou le conseil de classe présidé par le chef d'établissement dans le second degré se prononce sur les conditions dans lesquelles se poursuit la scolarité de l'élève. »

*la « Mallette des parents ». Celle-ci étant fondée sur le contact, il est normal qu'une discussion ait été menée. On peut toutefois regretter qu'elle n'ait pas été plus profonde et plus précoce, et que les résultats de cette expérimentation n'aient pas été partagés. »*

**La faiblesse de la concertation lors des expérimentations a été actée par d'autres participants**, comme Mme Béatrice Chesnel, présidente de l'Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE) : *« Nous participons très peu aux expérimentations scolaires, que nous découvrons bien souvent une fois mises en place. L'UNAAPE souhaite que les parents d'élèves soient consultés sur le bien-fondé, le lieu, la durée des expérimentations, ainsi que sur l'évaluation de leurs résultats. (...). Nous avons été écartés de l'expérimentation cours le matin - sport l'après-midi. Les parents n'en ont pas été informés préalablement. »*

D'autres critiques ont attiré l'attention de la mission :

**- l'association des parents d'élèves aux projets d'école et aux projets d'établissement serait très inégale<sup>1</sup> ;**

**- les horaires des conseils d'école et des conseils d'administration ne permettraient pas toujours aux parents d'élèves d'y assister**, contrairement aux préconisations du décret de 2006 précité. Mme Claudine Caux, présidente de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP), a ainsi déclaré devant la mission que : *« Les parents, mais également les collectivités territoriales, doivent être mieux représentés dans les conseils d'administration. Il faut donner aux parents d'élèves toute leur place, ce qui n'est pas le cas, par exemple, lorsqu'on organise un conseil d'école à 14 heures. » ;*

**- la complémentarité du rôle des parents avec le travail accompli en classe n'est pas suffisamment étudiée.** Selon M. Hazan, *« les parents ne sont pas des partenaires mais des membres à part entière de la communauté éducative. Ils sont co-éducateurs mais il ne s'agit pas de leur demander de faire la même chose que les enseignants. La sous-traitance des devoirs aux familles est une mauvaise chose. Il faut réfléchir avec eux et leur donner les moyens de faire, chez eux, un travail complémentaire à celui de l'école. »*

Les positions exprimées par les représentants des associations de parents d'élèves n'ont pas surpris la mission :

- s'agissant des décisions prises par le ministère, que ce soit dans le cadre du lancement d'expérimentations nationales ou de nouvelles réformes, **l'absence de réelle concertation avec les parents d'élèves ne fait que témoigner du modèle pyramidal de décision qui caractérise le ministère de l'Éducation nationale.** D'aucuns ont pu mentionner l'expérience de la « Mallette des parents » initiée dans l'académie de Versailles. Il s'agit d'un

---

<sup>1</sup> Mme Béatrice Chesnel, présidente de l'UNAAPE : *« Nous souhaiterions que les parents d'élèves soient davantage associés à l'élaboration des projets d'établissement - nous constatons, dans ce domaine, de grandes disparités entre établissements. »*

contre-exemple car, faut-il le rappeler, cette expérience n'a pas été présentée par le ministère de l'Éducation nationale mais par M. Martin Hirsch, alors Haut Commissaire aux solidarités actives. Par ailleurs, eu égard à son intitulé, il est heureux que les parents aient été associés...

« La Mallette des parents » : un contre-exemple positif

Constatant que le lien entre les parents et les enseignants se distend entre le CM2 et la 6<sup>e</sup>, du fait de l'éloignement du collège, de la multiplication des interlocuteurs et de l'indépendance accrue de l'enfant, l'académie de Créteil a initié un programme d'accompagnement à destination de parents, dénommé « la Mallette des parents ».

Ce projet vise à consolider le lien entre le collège et les parents d'élèves volontaires, en favorisant la compréhension du système éducatif et de son fonctionnement dans une dynamique de co-éducation.

Pour atteindre ces objectifs, la Mallette propose une boîte à outils composée d'un DVD et de fiches thématiques permettant d'aborder un ensemble de questions propres à l'entrée en 6<sup>e</sup> (comment se tenir au courant de ce qui se passe au collège concernant son enfant ? Qu'attendent les professeurs des élèves et de leurs parents ? Comment les parents doivent-ils s'y prendre pour aider leurs enfants dans leurs devoirs ? etc) et permettant à chaque établissement d'exposer son fonctionnement propre.

La Mallette comporte également un cycle d'ateliers-débats : trois fois dans l'année, des ateliers de deux heures permettent aux parents d'avoir un échange sur le fonctionnement du collège, le temps des devoirs, l'accompagnement éducatif, mais aussi sur des questions plus générales telles que les dangers d'Internet, le sommeil, l'alimentation... Ces ateliers sont animés par des personnels de l'établissement, des parents et des intervenants extérieurs spécialisés qui peuvent, s'ils le souhaitent, utiliser tout ou partie de la boîte à outils.

Le changement de processus décisionnel souhaité par votre mission devrait diminuer les frustrations des parents d'élèves ;

- **s'agissant des critiques relatives à la gestion des établissements**, votre mission estime également que ses propositions tendant à revaloriser l'établissement en tant que tel et donc, à donner toute son importance aux projets d'école ou d'établissement, permettront *de facto* une amélioration de la cohésion de la communauté éducative et un approfondissement du dialogue entre ses membres.

*b) L'École, une « agora » à promouvoir*

Si les développements ci-dessus ont surtout été consacrés au lien entre l'École et les organisations représentatives des parents d'élèves, votre mission s'est également **interrogée** à plusieurs reprises **sur la qualité des liens entre les équipes des établissements et les parents pris individuellement**, notamment en zone d'éducation prioritaire où de nombreuses familles sont allophones. Votre mission estime qu'il est temps d'ouvrir, au sens physique du terme, l'école sur son environnement immédiat :

l'ouverture de l'école ne doit plus être corrélée au seul temps scolaire strictement entendu.

Lors de son déplacement dans la Somme, la mission s'est félicitée de l'initiative prise par le regroupement pédagogique intercommunal (RPI) d'Ailly-le-Haut-Clocher pour faire « entrer » les parents d'élèves dans la classe pour une raison ne tenant pas uniquement au suivi *stricto sensu* de la scolarité : il s'agissait de montrer aux parents une exposition artistique préparée par leurs enfants. Cet exemple, qui n'est certainement pas isolé, illustre pour votre mission l'importance « **d'apaiser** », de « **normaliser** » **les relations individuelles avec les parents, ces derniers pouvant parfois être sur la défensive compte tenu de la nature traditionnelle de leurs échanges avec les équipes pédagogiques**. Les faire entrer dans l'enceinte scolaire en dehors des rendez-vous habituels est de nature, selon votre mission, à fluidifier les échanges entre les différents membres de la communauté éducative mais aussi entre enfants et parents.

L'école est avant tout un lieu scolaire ; toutefois, dans certains territoires, elle est plus que cela, et sa valeur ajoutée à la politique d'intégration des familles immigrées pourrait être plus forte si certaines pratiques étaient généralisées. A deux reprises, il a été signalé à votre mission combien il pouvait être **symboliquement important que l'établissement scolaire soit le lieu d'apprentissage de la langue française pour les parents d'enfants issus de l'immigration**. Tous élèves de la République, les enfants et les parents issus de l'immigration matérialiseraient leur effort d'intégration à l'**École** qui constitue, selon la mission, « **une greffe identitaire**<sup>1</sup> » idéale. En effet, l'École n'est pas un service public comme les autres, c'est également une institution dont les missions, parce qu'elles touchent à la formation de la citoyenneté, dépassent les seuls intérêts particuliers des élèves.

Par ailleurs, la « scolarisation » des parents et des enfants dans un lieu commun représenterait un trait d'union entre enfants et parents permettant une meilleure compréhension mutuelle. Souvent les parents d'enfants issus de l'immigration rechignent à venir aux rendez-vous scolaires traditionnels. En prenant l'habitude de venir régulièrement dans les établissements scolaires, les parents allophones seraient certainement plus réceptifs aux messages de l'institution scolaire concernant leurs enfants. M. Hervé Masurel, secrétaire général du Comité interministériel des villes, estimait ainsi devant la mission qu'il était « *psychologiquement important que les cours se déroulent dans les locaux de l'école : cela renforce le lien entre les parents et les établissements scolaires.*<sup>2</sup> ».

---

<sup>1</sup> « Une greffe identitaire, c'est lorsque autour d'une personne, d'une instance, d'un lieu, d'une institution, d'un moment, d'un temps – il faut du temps et de l'espace – se construit quelque chose qui attache les personnes. » Jacques Pain, *Université Nanterre – Paris X*.

<sup>2</sup> *Audition du 7 juin 2011.*

## 2. Généraliser les liaisons entre l'école et le monde professionnel

### *a) Impliquer les employeurs publics dans la formation professionnelle*

C'est parfois un travers du débat contemporain de parler uniquement des relations entre l'école et l'entreprise, plutôt qu'entre l'école et l'employeur en général, privé ou public. D'une part, une fraction significative des élèves rejoindra l'une des trois fonctions publiques d'État, territoriale ou hospitalière ; d'autre part, la focalisation sur l'entreprise tend à dégager tacitement tous les employeurs publics de leur responsabilité en matière de formation des jeunes. Ainsi que M. Claude Thélot, ancien président de la commission du débat national sur l'avenir de l'école, le résumait devant votre mission : « *Depuis une vingtaine d'années, les employeurs publics n'ont pas été suffisamment présents sur le terrain de la formation et de l'insertion de la jeunesse : cette question-là me paraît donc importante. Il faut penser l'articulation entre l'école et les employeurs publics de la même manière qu'est pensé le lien entre l'école et les employeurs privés.* »<sup>1</sup>

De nombreux jeunes engagés dans la voie professionnelle, soit sous statut scolaire, soit en apprentissage, peinent à trouver un employeur prêt à les accueillir. Votre mission souhaite donc que l'État, les collectivités, les hôpitaux publics, en tant qu'employeurs potentiels au même titre que les entreprises, ne se défaussent pas de leurs responsabilités et s'investissent dans la formation professionnelle pour accueillir des stagiaires en lycée professionnel et des apprentis.

L'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial est encore extrêmement peu développé. La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) a ainsi estimé que 6 058 nouveaux contrats d'apprentissage y ont été conclus en 2007, contre 278 000 dans le secteur marchand.<sup>2</sup> Les communes ont conclu 56,5 % des nouveaux contrats, contre 6,5 % pour les services de l'État. Parmi les contrats conclus par les communes, 39 % visent des jeunes de niveau V bis et V<sup>3</sup>, soit un pourcentage équivalent à celui qui prévaut dans le secteur marchand, contre 16 % pour ceux conclus par l'État. Ces ratios de flux d'entrée n'ont pas sensiblement varié depuis.

L'analyse des obstacles au développement de l'alternance dans le secteur public a fait l'objet d'une mission confiée en 2009 par le Président de la République à notre collègue député Laurent Hénart, qui résumait ainsi les enjeux : « *Avec 5,2 millions d'agents, le secteur public, premier employeur de France, est appelé à jouer un rôle décisif dans le développement de l'emploi et de la formation des jeunes. A l'instar de l'effort consenti par les branches professionnelles, il doit se mobiliser pour augmenter son potentiel d'accueil*

---

<sup>1</sup> Table ronde avec les représentants des milieux socioéconomiques du 26 avril 2011.

<sup>2</sup> Ruby Sanchez, L'apprentissage en 2007, DARES, Premières informations et premières synthèses, n° 30.1, juillet 2009.

<sup>3</sup> L'équivalent du CAP/BEP.

*en alternance. Les collectivités territoriales consultées se sont d'ailleurs déclarées conscientes de la nécessité de participer activement à l'effort national de formation. »<sup>1</sup>*

Les **freins** à l'alternance dans les services de l'État ou des collectivités territoriales sont désormais bien identifiés. La culture de l'apprentissage dans le secteur public est encore limitée, sans compter que certains services ne savent pas toujours comment appréhender le contrat lui-même, qui reste de droit privé. En outre, le principe du recrutement par concours rend très difficile la transition entre le contrat d'apprentissage et l'entrée dans la fonction publique. Du point de vue des charges financières pesant sur le maître d'apprentissage, il faut signaler la majoration des rémunérations de l'apprenti du secteur public visant un diplôme de niveau IV (baccalauréat) ou III (licence) et, par extension, de niveau II (master). Enfin, par construction, les contrats conclus dans le secteur public ne peuvent pas ouvrir droit aux mêmes incitations financières que celles dont bénéficient les entreprises, telles que les déductions de taxe d'apprentissage, les indemnités forfaitaires versées par les régions et les mécanismes de crédit d'impôt.

Cependant, sous l'impulsion de votre rapporteur, le Sénat a d'ores et déjà contribué au développement de l'apprentissage dans le secteur public en levant un obstacle législatif majeur. En effet, la loi du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail encadre l'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial, selon des modalités spécifiques s'écartant pour partie du droit commun défini par le code du travail. Initialement, elle soumettait en particulier à l'agrément du préfet les personnes morales de droit public souhaitant conclure des contrats d'apprentissage, ce qui alourdissait inutilement la procédure de conclusions de contrats d'apprentissage dans le secteur public. Lors de l'examen du projet de loi sur l'orientation et la formation professionnelle à l'automne 2009, le Sénat a adopté un amendement supprimant l'agrément préfectoral obligatoire pour les organismes de droit public souhaitant recruter des apprentis.

Notre mission constate que la levée de ce frein juridique et administratif, pour être nécessaire, n'est malheureusement pas suffisante pour acclimater la formation en alternance dans la fonction publique. **Elle souhaite donc que l'État prenne une initiative ambitieuse**, dans le cadre de la rénovation de la voie professionnelle, **pour accueillir en apprentissage dans ses services des jeunes** qui souhaiteraient préparer en alternance un CAP ou un bac professionnel mais ne parviendraient pas à trouver d'entreprise pour signer leur contrat du fait de la conjoncture économique. Les réseaux déconcentrés de l'État doivent ainsi renforcer leur engagement, aux côtés de l'Éducation nationale, en faveur de l'élévation générale du niveau de qualification et de la diminution des sorties sans qualification.

---

<sup>1</sup> Laurent Hénart, Développer les formations en alternance dans le secteur public, *rapport au Premier ministre, octobre 2009, p. 7.*

*b) Accompagner la rénovation de la voie professionnelle dans l'apprentissage*

La classe de terminale professionnelle sera atteinte à la rentrée prochaine par la rénovation du lycée professionnel, généralisée en 2009. Rappelons que cette refonte profonde, construite autour du raccourcissement à trois ans du parcours vers le baccalauréat professionnel, visait notamment à harmoniser la durée de la formation avec celle prodiguée au lycée général et technologique. Pour accompagner les élèves et individualiser leur parcours, il a été mis en place un accompagnement personnalisé, diverses possibilités de passerelles et un dispositif de sécurisation, *via* l'obtention d'un diplôme intermédiaire se substituant aux anciens BEP. Parallèlement, sont maintenus les CAP pour les élèves qui ne pourraient pas ou ne voudraient pas s'engager vers un baccalauréat professionnel et entreprendraient de s'insérer dans l'emploi à niveau V. C'est en 2012 que la première cohorte de diplômés ayant bénéficié de la réforme entreront sur le marché travail. Votre mission a donc souhaité faire un point avec les représentants des entreprises qui recruteront ces jeunes dès l'année prochaine.

En particulier, il a paru impératif de comprendre les contraintes des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME), dont les secteurs de recrutement sont par nature plus étroits et les capacités de formation en interne plus faibles que dans une grande entreprise. M. Francis Petel, membre de la commission formation et éducation de la Confédération du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME), a rappelé ainsi à la mission que : *« la caractéristique d'une PME-TPE, lorsqu'elle décide d'embaucher, consiste à trouver les compétences dans le bassin d'emploi où elle se trouve. Le manque d'attractivité des PME limite la mobilité des postulants. La dimension du territoire s'avère donc essentielle. [...] [La PME TPE] a besoin d'embaucher des jeunes immédiatement opérationnels. Elle n'est pas à même de former un jeune qui ne serait pas directement employable. [...] Ce contexte suppose une relation de proximité géographique et un minimum de préprofessionnalisation de la part du système éducatif. »*<sup>1</sup> Ceci doit faire réfléchir non seulement à l'adéquation de la carte des formations aux caractéristiques économiques du territoire, mais aussi au degré de professionnalisation réel des jeunes à l'issue de leur parcours. C'est sur ce dernier point que se situe une inquiétude majeure des employeurs.

Il faut saluer la revalorisation réelle et incontestable de la voie professionnelle auprès des élèves et des familles qu'a permise la réforme. Cependant, cette revalorisation s'est traduite par une modification significative des profils des nouveaux entrants en seconde professionnelle. Il s'agit de plus en plus d'élèves jeunes, de moins de 16 ans, sans retard scolaire et de meilleur niveau dans les matières générales que la population moyenne des lycées professionnels. Cet effet s'explique par l'arrivée d'élèves qui traditionnellement auraient été orientés vers la filière technologique. Ces

---

<sup>1</sup> Table ronde avec les représentants des milieux socioéconomiques du 26 avril 2011.

nouveaux élèves ont été séduits par la possibilité de poursuite d'études vers le BTS, sur laquelle il a été sans doute trop insisté au début du processus de rénovation, alors que la vocation même du lycée professionnel est de préparer directement l'insertion dans l'emploi. **Dès lors, votre mission souhaite qu'il soit veillé très soigneusement à ne pas affaiblir la vocation professionnalisante et qualifiante de la voie professionnelle.** Les périodes de formation en milieu professionnel jouent à cet égard un rôle capital, si bien qu'elles devraient être plutôt renforcées qu'affaiblies, Il faut permettre aux élèves les moins à l'aise à l'école de valoriser leurs aptitudes grâce à l'apprentissage d'un métier et également créer un vivier de recrutement de qualité pour les entreprises, notamment dans le secteur industriel.

**En outre, deux autres risques symétriques doivent être conjurés : la hausse des sorties sans qualification et la transformation du CAP en une voie de relégation choisie par défaut. C'est le problème global de l'équilibre entre le CAP et le baccalauréat professionnel** qui est ainsi posé, tant quantitativement qu'en termes de positionnement respectif des diplômes. M. André Marcon, président de l'Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) s'est inquiété devant la mission que, dans la nouvelle architecture, *« la marche entre le CAP et le baccalauréat professionnel, trop haute, relègue le CAP à un sous-titre »*.<sup>1</sup> L'affaiblissement de la valeur relative du CAP affaiblirait par contrecoup toute perspective d'insertion professionnelle au niveau V, alors même que c'est encore à ce niveau que certains secteurs, comme le bâtiment et la réparation automobile par exemple, recrutent beaucoup. En outre, Mme Brigitte Doriath, qui assure pour l'IGEN le suivi de la réforme de la voie professionnelle depuis l'origine, fait remarquer qu'*« à force d'inciter un maximum d'élèves à s'orienter vers un parcours en trois ans, nous risquons de nous retrouver avec davantage de sorties en cours de parcours. Nous nous trouvons donc confrontés, de fait, à une tension très importante entre l'objectif d'élévation des qualifications et celui de réduction des sorties du système sans aucune qualification. »*<sup>2</sup>

Du point de vue quantitatif, les recteurs semblent être parvenus à un équilibre global satisfaisant, évitant à la fois l'orientation massive de précaution vers le CAP et un sous-dimensionnement de l'insertion professionnelle à niveau V, préjudiciable tant pour les élèves que pour les employeurs dans les bassins d'emploi. Après une forte hausse de l'offre de CAP à la rentrée 2009 dans la plupart des académies, destinée à absorber les flux dirigés jusqu'alors vers le BEP, la répartition des flux d'élèves entre le CAP et le baccalauréat professionnel n'a évolué qu'à la marge à la rentrée 2010. Alors que la plupart des académies augmentent un peu leur offre de CAP, d'autres comme Bordeaux, Créteil et Dijon la diminuent légèrement en visant une stabilisation pour les années suivantes. À Rouen, il est même prévu

---

<sup>1</sup> Table ronde avec les représentants des milieux socioéconomiques du 26 avril 2011.

<sup>2</sup> Audition du 1<sup>er</sup> février 2011.

un recentrage sur le seul baccalauréat professionnel et, par suite, un désengagement du CAP, qui paraissent excessifs.<sup>1</sup>

Mais il est difficile d'interpréter ces données brutes, qui ne tiennent pas compte des effectifs préparant les diplômes en alternance. Mme Brigitte Doriath a fait le constat que « *si l'on additionne la formation initiale sous statut scolaire et l'apprentissage, les formations de niveau V représentent entre 40 et 50 % de l'offre de formation professionnelle globale. Ces chiffres ne correspondent pas à ceux qui sont publiés par les académies car nous nous heurtons, de fait, à un problème de suivi statistique des jeunes qui partent en apprentissage, dans la mesure où nous les perdons de vue systématiquement.* »<sup>2</sup> Votre mission voit là une illustration du défaut de coopération et d'information réciproque non seulement entre les services déconcentrés de l'État, en l'espèce les inspections d'académie et les directions départementales de l'emploi et de la formation professionnelle, mais aussi entre l'État et les branches professionnelles qui gèrent les centres de formation d'apprentis (CFA). **Elle souhaite vivement que la mise en place des contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles (CPRDF) soit l'occasion de dépasser des cloisonnements néfastes pour la définition d'une offre de formation optimale sur l'ensemble du territoire.**

C'est dans le défaut d'adaptation de la réforme à la spécificité de l'apprentissage que se situe le dernier point d'achoppement important avec les employeurs. La mission a acquis la conviction que **la réforme**, quels que soient ses mérites, **a été pensée** par l'Éducation nationale en référence à la seule voie scolaire et au seul lycée professionnel, **en négligeant les contraintes particulières de la formation en alternance qui s'appuie sur la signature d'un contrat de travail**. Ce point a été souligné à de nombreuses reprises, tant par les Maisons familiales et rurales (MFR) de Rhône-Alpes que par M. Gilbert Rebeyrolle, président de la Chambre régionale des métiers et de l'artisanat du Limousin, selon qui « *les employeurs se montrent réticents à signer des contrats de trois ans avec des jeunes qui sortent du collège et qui ne connaissent pas le métier.* »<sup>3</sup> De même en juge M. Bernard Falck pour le MEDEF : « *force est de constater que les entreprises s'engagent difficilement dans la signature d'un contrat d'apprentissage sur trois ans. Dans le cadre de l'établissement de la carte de formations, un travail de fond permettrait de cerner des ajustements permettant une meilleure complémentarité entre la voie scolaire et l'apprentissage.* »<sup>4</sup>

Pour résoudre cette difficulté, **votre mission n'exclut pas la possibilité d'autoriser l'accueil d'un jeune successivement par plusieurs entreprises** le long des trois années de son parcours d'apprenti, si une réelle

---

<sup>1</sup> IGEN-IGAENR, Synthèse sur la préparation de la rentrée scolaire 2010, rapport n° 2010-095, juillet 2010, pp. 35-36.

<sup>2</sup> Audition du 1<sup>er</sup> février 2011.

<sup>3</sup> Table ronde avec les représentants des milieux socioéconomiques du 26 avril 2011.

<sup>4</sup> Ibid.

continuité est garantie. Elle souhaiterait, en outre, proposer **d'accroître la complémentarité entre la formation scolaire et l'apprentissage par la construction de cursus mixtes**. Il pourrait être judicieux de s'inspirer du Dispositif d'initiation aux métiers de l'alternance (DIMA) qui permet aux centres de formation d'apprentis (CFA) d'accueillir pour un an, et sous statut scolaire, les jeunes âgés de plus de quinze ans pour leur faire découvrir l'apprentissage en approchant plusieurs métiers d'une même filière. À l'issue de cette année de découverte, le jeune peut retourner dans la voie scolaire ou signer un contrat d'apprentissage. Ainsi, les jeunes peuvent mûrir leur choix et les employeurs tester leur motivation, ce qui contribuera à faire baisser en aval le taux de rupture des contrats d'apprentissage, souvent important.

Dans le même esprit, **votre rapporteur propose de construire, après le collège, un parcours jusqu'au baccalauréat professionnel**, articulant une première année sous statut scolaire en lycée ou en CFA, puis deux années en contrat d'apprentissage. L'année de seconde pourrait dans ce cas constituer une sorte de période de préapprentissage. S'il était retenu, ce dispositif souple nécessiterait une réelle coopération entre l'Éducation nationale et les branches professionnelles, afin d'assurer la complémentarité des formations et de garantir des possibilités effectives de réorientation entre l'apprentissage, le lycée professionnel et, le cas échéant, la voie générale ou technologique.

*c) Approfondir les partenariats locaux avec les entreprises pour préparer l'orientation des élèves*

En amont du lycée professionnel, de l'apprentissage et de l'insertion sur le marché du travail, c'est en matière d'orientation que les partenariats entre l'Éducation nationale trouvent le plus de sens. Divers dispositifs ont été récemment mis en place au collège pour préparer cette étape importante, encore trop souvent perçue par les élèves et leur famille comme une sanction subie, plutôt que comme un choix positif et éclairé. Inscrits dans un parcours global de découverte des métiers et des formations de la 5<sup>e</sup> à la 3<sup>e</sup>, les options de découverte professionnelle de 3 heures et 6 heures, l'entretien personnalisé d'orientation, la séquence d'observation en milieu professionnel, et parfois l'accompagnement éducatif, constituent des outils intéressants, quoiqu'encore peu coordonnés les uns avec les autres.

Ces dispositifs nécessitent l'appui des entreprises pour leur donner chair et les rendre utiles pour une véritable préparation progressive à l'orientation, alors que la connaissance du monde de travail demeure insuffisante dans le système éducatif, notamment chez les conseillers d'orientation-psychologues et chez les enseignants de collège. C'est pourquoi votre mission souscrit largement aux remarques suivantes de M. Claude Thélot : *« il faut également apporter une aide aux élèves pour qu'ils apprennent à mieux connaître les entreprises et pour favoriser leur orientation : mieux vaut confier cette fonction à des employeurs qu'à des conseillers d'orientation, déjà très occupés et qui connaissent insuffisamment*

*le monde professionnel. Dans les collèges, l'information doit donc être organisée avec l'appui des professionnels mais aussi des parents d'élèves. [...] Enfin, les échanges avec les enseignants doivent être renforcés. Ceux-ci doivent aller davantage à la rencontre du monde professionnel, soit lors de leur formation, soit durant leur carrière. »*

Les entreprises se sentent encore souvent considérées avec méfiance et trop rarement comme des partenaires. Ce sentiment paraît particulièrement répandu parmi les artisans, ainsi qu'en témoigne M. Gilbert Rebeyrolle : « *pour que le monde socio-économique puisse contribuer efficacement à une rénovation du système éducatif, il faut que celui-ci traite le monde socio-économique à parité, qu'il accepte de lui ouvrir ses portes, qu'il reconnaisse ses besoins et accepte de les traiter. Il doit manifester la volonté de le considérer comme un véritable partenaire. Malheureusement, à l'heure actuelle, ce n'est pas toujours le cas. Un véritable dialogue s'est instauré dans des instances comme la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) et au sein du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV). Néanmoins, sur le terrain, l'intensité de la coopération dépend trop souvent de la volonté des inspecteurs d'académie. »*

**Votre mission ne peut qu'appeler de ses vœux une ouverture réciproque de l'école et de l'entreprise, l'une sur l'autre, dans l'intérêt bien compris de chaque partenaire. Les parents d'élèves peuvent y contribuer** en jouant un rôle d'interface et de facilitateur. L'organisation des stages de 3<sup>e</sup> reflète bien l'importance des réseaux familiaux pour trouver une entreprise d'accueil. Les enfants développent leur perception du monde du travail en parlant avec leurs parents et ceux de leurs camarades soit dans la sphère privée, soit lors de visites destinées à présenter leur métier devant la classe. En impliquant davantage les parents d'élèves dans le fonctionnement de l'établissement, on renforce indirectement les liens avec le monde professionnel.

C'est au niveau le plus local, là où se chevauchent bassins de formation et bassins d'emploi, qu'un dialogue à parité entre l'école et les entreprises doit se nouer. C'est là qu'il serait le plus fructueux, mais c'est là qu'il semble encore le plus faire défaut. Toutefois, la mission a aussi pu constater au cours de certains déplacements, notamment en Haute-Savoie, que les organisations professionnelles et les services académiques savaient travailler en profondeur et en bonne intelligence. Les initiatives locales de forum des métiers, de journées portes ouvertes, de constitution de comités locaux école-entreprise se multiplient un peu partout, et plus particulièrement dans les bassins de tradition industrielle. Les recteurs manifestent souvent le souhait de faire du lien entre l'école et l'entreprise l'un des axes majeurs de leur politique académique, notamment en matière de préparation à l'orientation par la découverte des métiers en situation. Votre mission reprendra volontiers la formule de M. Jean-Louis Mucchielli, recteur

d'Amiens : « *l'entreprise est l'avenir de l'école, mais l'école est le futur de l'entreprise* »<sup>1</sup>.

## **B. COORDONNER L'ACTION DES SERVICES DE L'ÉTAT : L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

### **1. Deux politiques publiques qui peinent à développer des synergies**

Depuis 2003 et l'adjonction de la notion de réussite éducative à celle de réussite scolaire, le ministère de l'Éducation nationale a perdu son monopole en matière d'éducation prioritaire : d'autres départements ministériels interviennent explicitement dans ce domaine. Ainsi, la lutte contre l'échec scolaire, qui est au cœur de la réduction des inégalités socio-économiques, rassemble en particulier la politique de la ville et l'Éducation nationale dans les quartiers sensibles. Politique transversale et territoriale, dont un des objets est de réduire la vulnérabilité sociale et économique des habitants des quartiers dits sensibles, la politique de la ville comprend des priorités éducatives et est, à ce titre, appelée à interagir avec l'Éducation nationale. De même, le ministère de l'Éducation nationale ne peut ignorer la politique de la ville dans sa lutte contre les inégalités d'éducation et de culture, et ce d'autant plus qu'il a décidé d'investir le hors temps scolaire avec la mise en place de l'accompagnement éducatif. Cette situation a motivé la création de nombreux dispositifs dont la pertinence, la cohérence et la lisibilité ne sont pas établies, comme a pu le démontrer le rapport demandé en 2008 à la Cour des comptes par la commission des finances du Sénat sur « *L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'Éducation nationale dans les quartiers sensibles* ».

Ce rapport montre notamment que **les interventions éducatives dans les quartiers sensibles se juxtaposent plus qu'elles ne se complètent.**

En effet, **les critères d'intervention des deux ministères ne sont pas identiques** : d'une part, si le zonage constitue un mode d'action commun aux deux politiques, il ne repose pas sur les mêmes référentiels puisque, dans un cas, il conduit à classer des territoires alors que, dans le second cas, il débouche sur une cartographie des établissements. D'autre part, la meilleure prise en compte des difficultés se traduit par l'extension du périmètre d'action de ces deux politiques selon des logiques différentes, à savoir la contractualisation de la politique de la ville et l'individualisation des politiques éducatives.

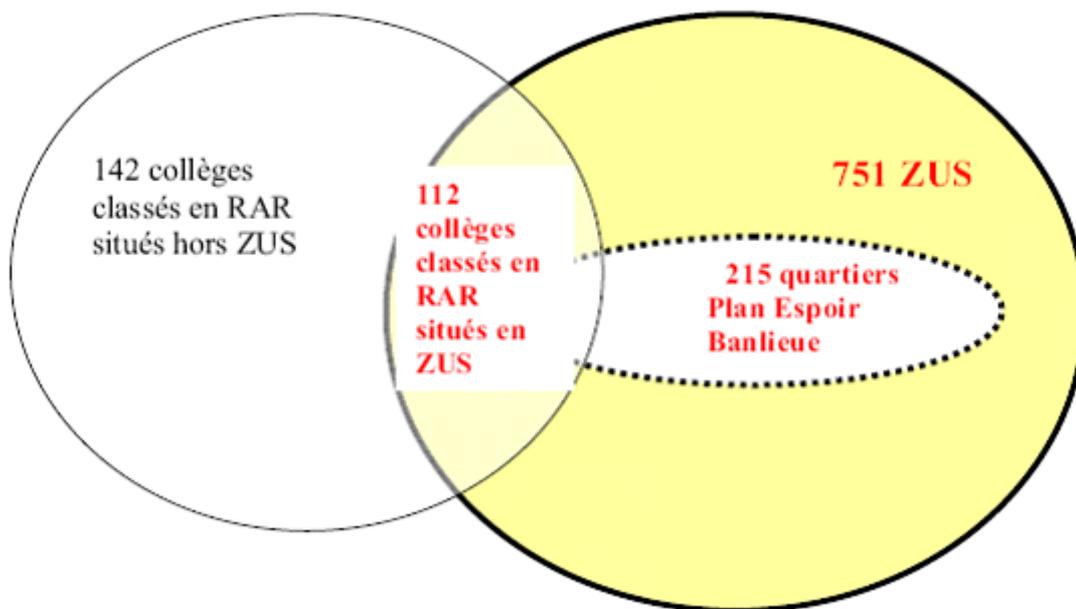
**Cette pluralité des modes d'intervention a pour conséquence un découplage partiel des territoires dit « prioritaires ».** Compte tenu de l'étendue de la cartographie de l'éducation prioritaire, seuls 1,9 % des établissements situés en zone urbaine sensible (ZUS) ne sont pas dans le

---

<sup>1</sup> Colloque « École et entreprises : partenaires pour la réussite de tous », Amiens, 15 avril 2011.

périmètre de l'éducation prioritaire, mais 71 % des collégiens relevant de l'éducation prioritaire sont inscrits dans des établissements situés hors ZUS.

### Éducation prioritaire - politique de la ville



Source : rapport de la Cour des comptes - 2008

Ce découplage ne surprend pas la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère, pour qui « *l'éducation prioritaire n'est pas une réalité urbaine* », l'aire d'attraction des établissements scolaires dépassant le cadre de la proximité géographique immédiate. **Votre mission estime en revanche que ce découplage est préoccupant** et souhaite qu'une certaine cohérence soit recherchée dans la définition des territoires dits « prioritaires ». A ce titre, **elle rappelle que la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville, qui devrait être engagée incessamment sous peu (cf. encadré), pourrait être l'occasion idéale de procéder à cette « mise en cohérence » en ouvrant une réflexion sur les critères des territoires et des populations « prioritaires ».**

La réforme de la géographie prioritaire, plus que jamais nécessaire,  
devait être lancée en 2011

**La révision de la géographie prioritaire est aujourd'hui une nécessité.** L'article 140 de la loi de finances pour 2008, qui prévoit l'actualisation de la liste des zones urbaines sensibles (ZUS) en 2009, **impose une réforme de la géographie prioritaire.** Elle a en effet modifié l'article 42 de la loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, en prévoyant une révision des ZUS tous les cinq ans, et indique que « *la première actualisation de la liste des zones urbaines sensibles est effectuée en 2009* ».

**Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP)** a, de son côté, **également appelé à une réforme de la géographie prioritaire.** Le CMPP d'avril 2008 a préconisé en effet que les moyens de la politique de la ville fassent l'objet « *d'une plus grande concentration géographique et temporelle dans les quartiers les plus en difficulté, où la solidarité locale est insuffisante* ».

**Le Comité interministériel des villes (CIV) du 20 janvier 2009 a donc fixé le cadre et les échéances de la réforme de la géographie prioritaire.** Votre rapporteur pour avis a ainsi eu l'honneur d'être désigné, avec notre collègue député Gérard Hamel, parlementaire en mission sur cette question. Le rapport de la mission a été publié en septembre 2009.

Parallèlement, le secrétariat général du CIV a entamé une phase de concertation avec les différents acteurs de la politique de la ville sur plusieurs thèmes (choix des indicateurs pour les quartiers concernés par la politique de la ville, avantages attachés au zonage...).

Lors de son discours du 25 mai 2010 dans le cadre de l'installation du Conseil national des villes, **le Premier ministre a indiqué qu'un projet de loi serait préparé en 2011** afin de mettre en œuvre une « *réforme cohérente et globale qui concerne à la fois le zonage de la politique de la ville, les modalités de contractualisation mais aussi la péréquation et la dotation de solidarité urbaine.* » Dans l'attente de ce texte, des avenants aux CUCS seront expérimentés dans une cinquantaine de villes ou agglomérations.

Le 8 novembre 2010, en déplacement à Garges-lès-Gonesse, le Premier ministre François Fillon a par ailleurs annoncé la prolongation des CUCS jusqu'en 2014.

*Source : Annexe 32 « Ville et logement, de M. Philippe Dallier, au projet de loi de finances pour 2011*

Par ailleurs, **la coordination, tant nationale que locale, entre les dispositifs de chaque politique et entre politiques est aléatoire et perfectible.** La Cour des comptes estime dans son rapport précité que « *la participation de l'Éducation nationale aux instances nationales de la politique de la ville ne suffit pas à créer les conditions d'une coordination suffisante* ». L'éducation prioritaire serait notamment insuffisamment prise en compte par les ministères partenaires de l'Éducation nationale. De même au niveau déconcentré, la coordination entre la politique de la ville et l'Éducation nationale reste incertaine en raison des faiblesses de coordination internes à la politique de la ville ou au ministère de l'Éducation nationale, mais aussi de l'imprécision des missions attribuées à certains personnels. Toutefois, la Cour

indique que les acteurs de terrain ont su mettre en œuvre des mécanismes de coordination opérationnels. Au total, cette coordination resterait tributaire de la bonne volonté individuelle des acteurs locaux et serait donc soumise à un aléa.

**L'efficacité des dispositifs est remise en cause.** La Cour des comptes relève que « *le foisonnement et l'empilement des dispositifs d'intervention éducative en direction des quartiers sensibles induisent une complexité qui constitue un obstacle à l'appropriation, et donc à l'efficacité et à l'efficience des dispositifs* ».

Ainsi huit configurations sont possibles selon que l'élève est scolarisé, ou non, dans un établissement de l'éducation prioritaire (EP) ou qu'il réside, ou non, dans le périmètre d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) ou d'une ZUS, comme le montre le tableau présenté ci-après.

*Synthèse des différents dispositifs*

Scolarisation ou non dans un établissement d'EP	Situation ou non dans le périmètre d'un CUCS	Situation ou non dans le périmètre d'une ZUS	Armature des dispositifs éducatifs de l'État en direction des quartiers sensibles
Scolarisé dans un établissement de l'éducation prioritaire (1 571 586 jeunes scolarisés, soit 20 % du total des élèves)	Vivant dans un quartier prioritaire du CUCS	<b>Cas 1</b> : vivant en ZUS	<i>Politique de la ville</i> : PRE* ; École ouverte ; IE* ; accompagnement scolarité ; 100 000 élèves, 100 000 tuteurs ; « Oser l'excellence » ; busing ; VVV*
		<i>Éducation nationale</i> : accompagnement éducatif primaire ; RSL* ; banque de stages ; médiateurs de réussite scolaire	
		<b>Cas 2</b> : ne vivant pas en ZUS	<i>Politique de la ville</i> : PRE ; École ouverte ; IE ; accompagnement scolarité ; 100 000 élèves, 100 000 tuteurs ; « Oser l'excellence » ; busing ; VVV
		<i>Éducation nationale</i> : accompagnement éducatif primaire ; RSL ; banque de stages ; médiateurs de réussite scolaire	
	Ne vivant pas dans un quartier prioritaire du CUCS	<b>Cas 3</b> : vivant en ZUS	<i>Politique de la ville</i> : PRE ; École ouverte ; IE ; 100 000 élèves, 100 000 tuteurs ; « Oser l'excellence »
	<i>Éducation nationale</i> : accompagnement éducatif primaire ; RSL ; banque de stages ; médiateurs de réussite scolaire		

		<b>Cas 4</b> : ne vivant pas en ZUS	<i>Politique de la ville</i> : PRE ; École ouverte ; IE ; 100 000 élèves, 100 000 tuteurs ; « Oser l'excellence » <i>Éducation nationale</i> : accompagnement éducatif primaire ; RSL ; banque de stages ; médiateurs de réussite scolaire
Non scolarisé dans un établissement de l'éducation prioritaire	Vivant dans un quartier prioritaire du CUCS	<b>Cas 5</b> : vivant en ZUS	<i>Politique de la ville</i> : PRE ; École ouverte ; IE ; accompagnement scolarité ; « Oser l'excellence » ; busing ; VVV <i>Éducation nationale</i> : RSL ; médiateurs de réussite scolaire ; accompagnement éducatif possible sous condition
		<b>Cas 6</b> : ne vivant pas en ZUS	<i>Politique de la ville</i> : accompagnement scolarité ; « Oser l'excellence » ; busing ; VVV + école ouverte <i>Éducation nationale</i> : RSL ; accompagnement éducatif
		<b>Cas 7</b> : vivant en ZUS	<i>Politique de la ville</i> : PRE ; École ouverte ; IE ; « Oser l'excellence » <i>Éducation nationale</i> : RSL ; médiateurs de réussite scolaire ; accompagnement éducatif possible
		<b>Cas 8</b> : ne vivant pas en ZUS	<i>Politique de la ville</i> : École ouverte <i>Éducation nationale</i> : RSL ; accompagnement éducatif possible
	Ne vivant pas dans un quartier prioritaire du CUCS		

\* PRE : programme de réussite éducative ; VVV : ville, vie, vacances ; IE : internat d'excellence ; RSL : réussite scolaire au lycée

Source : rapport de la Cour des comptes « L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles » effectué au titre de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, septembre 2009.

**La prolifération des interventions éducatives dans les quartiers sensibles pose des difficultés** : méconnaissance des dispositifs, effets de concurrence ou de redondance entre ceux-ci, problèmes de coordination entre des intervenants nombreux qui ne peuvent de surcroît agir que dans un laps de

temps par définition limité : **l'optimisation du hors temps scolaire est, à ce titre, une vraie question.**

Votre mission a relevé que peu de suites avaient été données au rapport de la Cour des comptes. En effet, selon M. Hervé Masurel : « *En ce qui concerne la coordination entre le ministère de l'Éducation nationale et celui de la ville, nous avons fait des progrès, **mais les marges de progression restent encore importantes...** En septembre 2009, nous avons disposé d'un excellent rapport de la Cour des comptes sur l'articulation des dispositifs de la politique de la ville et de l'Éducation nationale dans les quartiers sensibles (...) qui a mis en lumière des dispositifs redondants. **Des élagages sont encore nécessaires, surtout au niveau national.** Une circulaire a été adressée aux préfets pour qu'ils examinent, site par site, si les dispositifs en place sont vraiment complémentaires. Reste qu'au niveau central, il conviendrait de s'interroger sur la pertinence de certains dispositifs.*<sup>1</sup> »

## **2. Retrouver l'ambition de l'égalité des chances en éducation prioritaire**

**Votre mission** a déjà exposé les raisons qui l'ont conduite à proposer une modernisation des obligations de service d'enseignants compte tenu de la difficulté actuelle d'enseigner en éducation prioritaire. Plus largement, **elle estime que les paramètres de la politique en éducation prioritaire doivent être redéfinis afin de lutter efficacement contre les inégalités scolaires et de créer les conditions d'une réelle égalité des chances.**

Le rapport de la Cour des comptes souligne à de nombreuses reprises la présence d'un aléa dans la mise en œuvre des différentes interventions éducatives. Elle relève ainsi que « *l'intégralité des dispositifs n'est pas toujours mise en œuvre, car leur offre dépend de la mobilisation des acteurs locaux, ou bien elle ne peut être proposée que sur des territoires ou établissements ciblés* ».

Trois types d'aléa semblent devoir être distingués :

- premièrement, un aléa propre aux politiques locales qui ne peuvent pas, par définition, être identiques sur l'ensemble du territoire national. Les interventions éducatives dans les quartiers sensibles peuvent ainsi être plus ou moins soutenues financièrement et être organisées différemment ;

- deuxièmement, un aléa propre à la mise en œuvre de la politique de la ville qui ne conduit une action que sur des territoires ciblés ou en fonction d'une contractualisation spécifique ;

- troisièmement, un aléa propre aux dispositifs qui ne sont pas, pour la plupart d'entre eux, d'application immédiate, mais tributaires de l'accord d'une ou plusieurs personnes.

---

<sup>1</sup> Audition du 7 juin.

A l'aune des conclusions de la Cour des comptes rappelées ci-dessus et de ses déplacements, votre mission formule **trois propositions** dont l'objectif est de minimiser les aléas portant atteinte à l'égalité des chances.

**Premièrement, il est indispensable que les cartes « prioritaires », élaborées par le secrétariat chargé de la politique de la ville et du ministère de l'Éducation nationale soient cohérentes et centrées sur les territoires les plus en difficulté. Votre mission suggère que soit mise en cohérence la carte de l'éducation prioritaire et celle de la géographie de la ville.**

Ceci conduirait à **définir la carte de l'éducation prioritaire exclusivement en fonction de critères socio-économiques**, ce qui ne paraît pas insensé compte tenu de la prévalence de facteurs socio-économiques dans les inégalités scolaires. Par ailleurs, cette « externalisation » aurait le mérite de **mettre fin à la fiction selon laquelle les établissements scolaires doivent sortir de l'éducation prioritaire dès que les indicateurs scolaires et éducatifs s'améliorent**, car cela revient non seulement à sanctionner un établissement qui a su optimiser les moyens qui lui ont été affectés mais aussi à pénaliser les nouvelles générations d'élèves dont l'environnement socio-économique n'a pas nécessairement évolué par rapport à leurs prédécesseurs.

Cette cohérence de la géographie prioritaire permettrait également de concentrer des moyens. D'aucuns ont pu souligner l'extension continue de la carte de l'éducation prioritaire depuis la création des zones d'éducation prioritaire. Cette extension, dont la lisibilité est entravée par la multiplication des acronymes, pose la question d'une éventuelle dilution de la politique en éducation prioritaire (*cf. supra*) et un manque de concentration des moyens, comme le relève la Cour des comptes.

**La deuxième proposition vise à définir la mission de la politique de la ville en matière éducative au regard de l'action du ministère de l'Éducation nationale et des collectivités territoriales.** La mission fait sienne la préconisation de la Cour des comptes selon laquelle l'un des premiers objectifs de la coordination entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'Éducation nationale devrait être de **veiller à apporter des correctifs afin d'éviter que l'inégalité des moyens mis en œuvre par les acteurs locaux n'aggrave les différenciations.**

Cet objectif pose néanmoins **la question de la connaissance précise des dispositifs financés au niveau local. Mais cette cartographie n'est pas aujourd'hui disponible**, comme l'a indiqué M. Hervé Masurel devant votre mission : *« L'idée [de la LOLF] était bonne de vouloir identifier les contributions de chacun des ministères dans ces quartiers. Hélas, tous n'ont pas joué le jeu, d'autant que les règles n'étaient pas très claires. Ainsi, le fait que la géographie de l'Éducation nationale ne soit pas identique à celle de la politique de la ville ne permet pas d'établir des comparaisons exactes. Le document de politique transversale (DPT) est donc nécessairement limité et il a été vertement critiqué dans le rapport de MM. Pupponi et Goulard sur la*

*politique de la ville. Le comité interministériel des villes (CIV) nous a demandé de missionner plusieurs inspections générales, dont celle des finances, pour adapter les systèmes d'information des ministères afin de parvenir à une vision exacte des moyens affectés aux quartiers. »*

**Votre mission souhaite que ce recensement se fasse avec toute la célérité possible.** En effet, il constituerait un point essentiel du futur « contrat de stratégie éducative régional » qu'elle proposera afin de mobiliser de manière pertinente les membres de la communauté éducative.

**La troisième proposition affirme la nécessité d'assurer un déploiement homogène des dispositifs de l'Éducation nationale en éducation prioritaire.** Ceci implique d'organiser la généralisation effective de certains d'entre eux. Actuellement, de nombreuses mesures périscolaires assurées par l'Éducation nationale sont soumises à un principe de volontariat. Plusieurs exemples peuvent être cités, comme l'accompagnement éducatif, les stages pendant les vacances scolaires, ou « École ouverte », trois dispositifs qui reposent sur le volontariat aussi bien des enseignants que des élèves.

Si le volontariat se comprend dans son principe, il peut poser deux catégories de problèmes :

- d'une part, il ne permet pas de toucher l'ensemble de la cible prioritaire des élèves, ce qui remet en cause la capacité de l'Éducation nationale à accroître la réussite scolaire de chacun, et notamment de conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences. De fait, le déploiement des dispositifs est relatif, ce qui nuit à leur efficacité : seulement 62 % des établissements situés en éducation prioritaire ou en ZUS profitent de la mesure « École ouverte », et moins de 20 % des élèves de l'éducation prioritaire bénéficient de l'aide aux devoirs dans le cadre de l'accompagnement éducatif. De même, en 2009, afin de lutter contre l'absentéisme scolaire, le ministère de l'Éducation nationale et le secrétariat chargé de la politique de la ville ont proposé la création de médiateurs de réussite scolaire dont le déploiement dans les établissements est soumis à l'accord des conseils d'administration : cette condition a pour conséquence, en cas de refus, de priver ces établissements de personnels, de réorienter ces derniers vers d'autres établissements et donc d'aboutir à un éparpillement des moyens ;

- d'autre part, le volontariat des enseignants peut déboucher sur une inégalité de l'offre de soutien, inégalité qui n'est pas nécessairement compensée par les dispositifs de la politique de la ville ou les initiatives des collectivités locales. Cette situation n'est pas satisfaisante. A cet égard, votre mission note que dans le cadre des CUCS expérimentaux, il a été demandé à l'Éducation nationale « *de veiller à ce que les quatre volets de l'accompagnement éducatif soient proposés aux enfants dans les zones expérimentales.* <sup>1</sup> »

---

<sup>1</sup> Mme Isabelle de France, responsable du département Éducation, santé et développement social (DESDS) au Comité interministériel des villes - audition du 7 juin 2011.

**Votre mission estime nécessaire** de prendre une décision encore plus radicale, à savoir **que l'ensemble des enfants situés en zone d'éducation prioritaire bénéficient systématiquement d'une aide aux devoirs le soir**. Les devoirs sont en effet un marqueur efficace des inégalités scolaires comme cela l'a été rappelé à votre mission. Ainsi, selon M. Hervé Masurel : « *Pour ce qui concerne l'Éducation nationale, certains dispositifs sont très efficaces. Je pense en particulier à l'accompagnement éducatif avec les études du soir. Cette action était nécessaire et il est indispensable de la poursuivre, quelles que soient les difficultés budgétaires, car elle permet de renforcer l'égalité des chances.* » Votre mission estime que ce volet de **l'accompagnement éducatif devrait être pleinement intégré aux missions de l'Éducation nationale**, ce qui permettrait sans doute à la politique de la ville de mieux construire la **complémentarité** de son action par rapport à un cœur d'action de l'Éducation nationale défini autour de l'instruction scolaire. Ceci serait d'autant plus pertinent que, pour être efficace, le soutien scolaire doit être articulé avec les apprentissages effectués en classe. La systématisation du soutien scolaire ajouterait à la nécessité de revoir les obligations de service des enseignants, comme cela a été évoqué précédemment.

### ***C. ENRACINER L'ÉCOLE DANS LES TERRITOIRES, PRIVILÉGIER L'INTELLIGENCE TERRITORIALE***

#### **1. Reconnaître l'indispensable contribution des collectivités territoriales**

##### *a) L'inévitable extension du champ d'intervention des collectivités territoriales en matière éducative*

- (1) Un investissement dans le champ éducatif permis par la clause de compétence générale

Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'éducation, « ***l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public.*** »

Les lois de décentralisation ont ainsi conféré à chaque échelon de collectivité un pan obligatoire d'action en termes d'éducation. Lors de l'acte I de la décentralisation en 1983, la construction l'entretien et le fonctionnement des locaux ont été totalement transféré aux collectivités territoriales, en particulier aux départements (le collège) et aux régions (le lycée), les communes ayant déjà la responsabilité matérielle des écoles. A cet aspect désormais bien connu, se sont ajoutés les transferts réalisés par l'acte II de la décentralisation en 2004 : décentralisation de la gestion des personnels techniciens ouvriers et de service (TOS) aux conseils généraux et régionaux,

sectorisation des collèges (départements) et élaboration de la carte des formations professionnelles (région et État).

Toutefois, les compétences éducatives des collectivités territoriales ne se résument pas à leur seul champ de compétences obligatoires. Depuis fort longtemps, les collectivités territoriales ont investi le terrain des actions éducatives facultatives, jugées essentielles : prêts d'ordinateurs, double jeu de livres pour alléger le poids des cartables, financement d'actions sportives ou culturelles de vacances, et, plus récemment, mise en place de dispositifs en faveur des décrocheurs scolaires ou renforcement du lien entre école et parents...

Cet aspect a été souligné à maintes reprises par les personnes rencontrées par votre mission.

Lors de la table ronde du 5 avril 2011 consacrée aux élus, M. Yves Fournel, adjoint au maire de Lyon et vice-président de la commission éducation de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) a présenté ce phénomène : *« Les grandes villes de France développent des projets éducatifs locaux depuis plus de quinze ans et leur intervention sur l'ensemble des temps éducatifs de l'enfant, y compris le temps scolaire, se renforce. Leur intervention a pris, lorsqu'elle a commencé, la forme d'un aménagement des temps de l'enfant : classes à projet artistique et culturel, conservatoires d'éducation musicale, éducation physique et sportive, apprentissage de la natation, classes découverte. Il faut également noter que quinze villes exercent pour l'État la compétence de santé scolaire (...) En conséquence, la plupart de nos villes sont engagées au-delà de leurs compétences, parfois pour des budgets importants. Elles ne sont pas seulement des guichets de financement ; elles constituent également des points de convergence de l'ensemble des acteurs. »*

M. Mathieu Hanotin, vice-président du conseil général de Seine-Saint-Denis, en charge des collèges et des questions de l'Éducation nationale, vice-président de la commission Éducation et Jeunesse de l'Assemblée des départements de France (ADF), donne un exemple concret de l'implication des collectivités territoriales : *« La nouvelle politique d'accueil des élèves exclus que nous menons devrait incarner ce partenariat. Cette politique ne relève pas de nos compétences, mais nous la mettons en œuvre car l'exclusion des élèves est un problème important en Seine-Saint-Denis - entre 800 et 1 000 élèves sont exclus de leur établissement chaque année, et entre 500 à 600 mesures d'exclusion temporaire sont prononcées chaque jour. »*

De même, lors de son déplacement à Scionzier, la mission a pu constater l'importance des interventions éducatives pouvant être engagées par une collectivité, notamment en lien avec la politique de la ville. Elle a également pu vérifier l'implication du conseil général de la Haute-Savoie, qui a développé une politique éducative départementale volontariste allant au-delà de ses compétences réglementaires. La procédure du « dossier SIEL » (soutien

aux initiatives éducatives locales des collèges) permet ainsi de financer de nombreux projets ayant trait à l'éducation au développement durable, au travail de la mémoire, à la santé, à la citoyenneté, etc. Pour l'année scolaire 2008-2009, plus d'un million d'euros a été engagé, soit près de 36 euros par collégien. A titre de comparaison, les crédits pédagogiques versés par l'État à l'ensemble des collèges s'élèvent à 52 millions d'euros en 2011, soit 17 euros par élève, deux fois moins que ce que consacre le conseil général de la Haute-Savoie.

Ce souci de structurer une politique éducative départementale efficace avait également marqué la mission lors de son déplacement dans la Somme, où le conseil général s'investit actuellement dans une structuration ambitieuse de sa politique éducative avec une forte dimension transversale et qualitative.

(2) L'impact de la réforme des collectivités territoriales adoptée en 2010

**L'intervention éducative des collectivités territoriales au delà de leurs blocs de compétences s'est fondée sur la clause générale de compétence des collectivités.** En effet, selon les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal « *règle par ses délibérations les affaires de la commune* » (article L. 2121-29 du CGCT), le conseil général « *règle par ses délibérations les affaires du département* » (article L. 3211-1 du code de l'éducation), le conseil régional « *règle par ses délibérations les affaires de la région.* » (article L. 4221-1 du CGCT).

Par ailleurs, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, a introduit une disposition transversale, aujourd'hui reprise à l'article L. 1111-2 du CGCT, selon laquelle « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ».

Ainsi, **toute collectivité locale peut, sans excéder ses compétences agir dans tout domaine présentant un intérêt local** (communal, départemental ou régional selon les cas), **alors même qu'aucun texte particulier ne serait venu lui reconnaître de vocation à traiter la matière.** La notion d'intérêt local traduit une approche finaliste qui permet de dépasser ou d'élargir les compétences strictement attribuées par les lois en vigueur ; elle est susceptible de justifier les décisions de création d'un service public local, l'octroi de subventions ou d'aides matérielles, la réalisation de travaux...

**La clause de compétence générale a été redéfinie par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.** En effet, elle explique en partie l'augmentation des financements croisés qui ne contribue ni à la stabilisation de la dépense publique, ni à l'amélioration de la lisibilité de l'action publique. Sans abandonner la clause de compétence générale, la réforme opère une distinction entre les niveaux de collectivités :

- les compétences des communes restent soumises à la clause générale ;

- les compétences des départements et des régions seront, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, déterminées selon la logique des blocs, les assemblées délibérantes étant appelées à régler, par leurs délibérations, les affaires de leur collectivité dans les domaines que la loi leur attribuera après le vote de projet de loi relatif aux compétences qui devrait être présenté avant la fin de l'année 2012. Cette spécialisation des compétences des départements et des régions connaît toutefois deux limites : d'une part, **elle n'interdit pas aux collectivités concernées d'intervenir dans tout objet d'intérêt local pour lequel la loi n'aurait donné compétence à aucun autre échelon territorial.** D'autre part, des délégations de compétences entre collectivités territoriales, ou d'une collectivité vers un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), peuvent être prévues par des conventions de partage qui permettront d'adapter au niveau local le schéma de distribution des compétences décidées par la loi.

La réforme des collectivités territoriales a soulevé de nombreux débats ; **toutefois votre mission tient à souligner que le texte adopté ne semblait pas inquiéter outre-mesure les collectivités pour les actions éducatives qu'elles mènent au-delà de leurs compétences actuellement déléguées.** Ceci s'explique certainement par la difficulté pour le futur projet de loi relatif aux compétences, soit de revenir sur le partage actuel par niveau d'enseignement (une collectivité, un niveau), soit de définir de manière pertinente et opportune une répartition des actions éducatives qui ont été développées au-delà des blocs de compétence. Or, si la loi n'attribue pas la compétence, la clause de compétence générale continue de s'appliquer selon les modalités antérieures à la réforme pour toutes les collectivités.

Au demeurant, il convient de remarquer que même si le projet de loi relatif aux compétences procédait à une répartition exhaustive des compétences éducatives entre les collectivités, il ne constituerait en rien une réponse au problème de la coordination de l'action de l'État et des collectivités qui passe, selon votre mission, nécessairement par une concertation approfondie entre l'ensemble des acteurs et une reconnaissance des collectivités territoriales comme partenaires éducatifs à part entière.

*b) Consacrer les collectivités comme partenaires à part entière*

Les élus locaux rencontrés par la mission n'ont eu de cesse de souligner le manque de reconnaissance de leur engagement éducatif par l'État.

M. Yves Fournel, adjoint au maire de Lyon et vice-président de la commission éducation de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), a ainsi déclaré devant la mission lors de la table ronde du 5 avril 2011 : « *Nous souhaitons que l'État assume sa responsabilité dans l'école, qui est une institution de la République ; mais, s'il nous faut un État fort, il nous faut également un État qui reconnaisse ses partenaires. L'école seule ne peut pas grand-chose, elle a besoin de son environnement et de son territoire. Nous souhaitons trouver les moyens de structurer la coopération entre les différents partenaires au niveau des territoires, de telle manière qu'ils soient à égalité* ».

M. Mathieu Hanotin, vice-président du conseil général de Seine-Saint-Denis, en charge des collèges et des questions de l'Éducation nationale, vice-président de la commission Éducation et Jeunesse de l'Assemblée des départements de France (ADF), a formulé le même vœu : « *Si le transfert de compétence ne paraît pas nécessaire, il serait très utile d'institutionnaliser le partenariat entre l'Éducation nationale et les collectivités, afin de reconnaître les différents acteurs de l'éducation. Une telle institutionnalisation permettrait aux collectivités locales de se retourner vers l'État. Celles-ci éprouvent parfois le sentiment qu'elles sont indispensables au fonctionnement des établissements scolaires. Si les textes en vigueur étaient strictement appliqués, aucun voyage scolaire ne pourrait être organisé par les collèges de Seine-Saint-Denis, aucun programme culturel ni programme sportif ne pourrait être mis en œuvre, etc. En outre, l'institutionnalisation du partenariat entre l'Éducation nationale et les collectivités locales permettrait aux autres acteurs de savoir à qui s'adresser.* »

**Cette demande a reçu un avis favorable de la mission qui est convaincue que la mobilisation des membres de la communauté éducative ne peut se faire que si chacun est considéré à sa juste valeur.** Peut être convient-il ici de rappeler que la dépense intérieure d'éducation (DIE)<sup>1</sup> s'est élevée, en 2008, à 129,422 milliards d'euros – dont 25,2 % a été financée par les collectivités territoriales –, soit 11 points de plus qu'en 1980 et 4,7 points de plus qu'en 2000.

---

<sup>1</sup> Total des dépenses effectuées en France métropolitaine ou dans les DOM pour les activités d'éducation (enseignement ou activités annexes) et pour l'achat des biens et services liés à l'éducation.

## 2. Transformer les territoires ruraux en foyers d'innovation scolaire

### *a) Favoriser les regroupements par la concertation*

La question des écoles rurales est systématiquement présentée sous un jour très pessimiste. Il n'est question que de tension et d'incompréhension réciproques entre maires et inspecteurs d'académie ou recteurs, de suppressions de postes entraînant des fermetures de classes et d'écoles, de manque d'équipements notamment numériques, de dévitalisation des territoires, etc. Votre mission est pourtant convaincue que l'éducation en milieu rural est potentiellement un foyer d'innovations susceptibles de se diffuser dans l'ensemble du système éducatif. **L'École rurale peut devenir le laboratoire d'un nouveau mode de gestion partenariale axée sur une concertation et une coopération intense entre l'Éducation nationale et les collectivités territoriales au service d'un projet éducatif partagé.** Les démarches autoritaires, centralisées, décidées unilatéralement par l'Éducation nationale, pour répondre à des restrictions budgétaires, sans considération pour les conséquences sur le tissu social local, doivent être bannies ici encore plus qu'ailleurs.

Le nœud du problème est de parvenir à établir un lien de confiance durable et solide entre des acteurs ne parlant pas toujours le même langage. Ensemble, élus, parents et administration disposent de toutes les ressources d'inventivité nécessaires pour trouver des solutions structurelles et pérennes adaptées aux caractéristiques particulières des milieux ruraux, conjuguant l'efficacité pédagogique, l'efficience financière et le développement des territoires. L'exemple de restructuration d'un ensemble de petites écoles isolées d'une communauté de communes de la Somme, adossée à un ambitieux projet numérique, a rendu les membres de votre mission très optimiste, à cet égard. En outre, dans le second degré, l'enseignement agricole, dont tous s'accordent à reconnaître l'excellence, a un rôle majeur à jouer dans la reconfiguration de l'offre scolaire en milieu rural, en complémentarité avec l'Éducation nationale.

Plusieurs académies se caractérisent par une dichotomie forte entre un pôle urbain central très attractif et de vastes zones rurales peu denses, comme celles de Toulouse, de Reims ou d'Amiens. Il serait illusoire et vain de prétendre traiter de la même façon des situations aussi différentes. Votre mission n'a rencontré aucun recteur, ni aucun inspecteur qui ne soit sensible aux particularités des territoires ruraux. Le principal trait de l'école rurale est la prédominance des petites structures isolées, dont la sensibilité aux décisions ministérielles et rectorales est plus grande. Par exemple, en Picardie, 53 % des écoles ont 3 classes ou moins, contre 39 % sur l'ensemble du territoire national, et même 19 % sont des écoles à classe unique, soit quasiment le double de la moyenne nationale.

Les surcoûts du maintien de toutes les structures à faible effectif sont évidents et ne peuvent être ignorés dans un contexte budgétaire lourdement contraint. En outre, les communes rurales ont parfois du mal à mobiliser des ressources financières suffisantes pour équiper adéquatement les écoles, qu'elles que soient leur engagement par ailleurs. Mais, plutôt que sur les questions strictement financières, il a été surtout insisté devant la mission sur les inconvénients pédagogiques de la dissémination des écoles rurales. Lors de son audition, M. Bruno Racine, président du Haut conseil de l'éducation (HCE), a ainsi déploré l'insuffisance du pilotage de proximité dans le primaire, et plus particulièrement en zone rurale en raison de la grande dispersion des implantations. Il relève notamment que *« cette dispersion - résultant de l'attachement louable au maintien d'écoles dans des communes peu peuplées - rend néanmoins plus difficiles les échanges entre les maîtres d'un même cycle, la possibilité d'interventions extérieures ou la pratique d'activités collectives ou sportives. Une telle dispersion - la France compte actuellement 7 000 écoles à classe unique sur un total de 56 000 établissements - n'est donc pas toujours favorable aux élèves. »*<sup>1</sup>

Le recteur de l'académie d'Amiens a précisé que **les petites structures empêchaient paradoxalement la personnalisation des enseignements**, alors que celle-ci est la clef de l'amélioration des apprentissages dans la classe et des performances globales du système éducatif. Selon son argumentation, la différenciation pédagogique nécessite de constituer une équipe dont les membres disposeraient collectivement de compétences et de qualifications spécifiques pour repérer les difficultés des élèves, pour identifier les techniques de remédiation appropriées et les mettre en œuvre. Plus l'équipe est étoffée, plus le dialogue entre enseignants devient fécond, plus leur capacité à adapter leur pédagogie grandit. À l'inverse, plus l'enseignant est isolé, plus le risque de la routine et de la répétition mécanique grandit. Les écoles à classe unique constituent la situation la plus tendue, compliquée par la nécessité de faire progresser des élèves appartenant à des cohortes différentes, sans véritable mixité et émulation possible entre eux. Les élèves en difficulté retrouvent chaque année le même maître qui n'a pas véritablement d'autres ressources que de répéter les mêmes choses avec les mêmes méthodes. Poursuivre dans la voie de l'éclatement reviendrait à tout miser sur « l'effet maître », avec les risques de loterie et d'accroissement des inégalités qu'il comporte, et empêcher l'émergence d'un effet établissement qui nécessite une structure de base plus étoffée pour se déployer. Le recteur d'Amiens estimait, en conclusion, que trois classes (une enfantine et deux élémentaires, par exemple) constituait un seuil minimum d'efficacité pédagogique, mais qu'il était préférable de constituer des écoles d'au moins cinq classes (deux maternelles et trois élémentaires, par exemple).

C'est sur des arguments similaires que les autorités portugaises ont justifié devant une délégation de votre mission la réforme radicale mise en œuvre depuis 2006. Une réorganisation complète du maillage territorial des

---

<sup>1</sup> Audition du 1<sup>er</sup> février 2011.

écoles a été opérée avec la fermeture de toutes les écoles d'effectif inférieur à 21 élèves, au double motif qu'elles enregistraient beaucoup d'échecs scolaires et de redoublements, d'une part, et qu'elles étaient coûteuses à maintenir, d'autre part. La mission est hostile à toute restructuration de ce type en France parce que celle-ci ignorerait les souhaits des populations concernées, accroîtrait l'antagonisme entre les élus locaux et les autorités académiques, et conduirait à une dévitalisation brutale et intolérable des territoires frappés.

Les élus auditionnés par votre mission déplorent surtout **le défaut de dialogue et l'absence d'une pérennité et prévisibilité suffisantes des décisions académiques**, alors même que le code de l'éducation confie des responsabilités éminentes aux communes dans l'entretien et le fonctionnement matériel des écoles primaires et aux conseils généraux pour l'organisation des transports scolaires. Selon l'Association des maires de France (AMF), *« il importe que les ouvertures et fermetures de classe s'inscrivent dans le temps. Ces ouvertures et fermetures ne peuvent être gérées à court terme et doivent être décidées en concertation avec les communes, de telle manière que les investissements qu'elles réalisent pour le développement des activités scolaires soient rentabilisés à moyen terme. »*<sup>1</sup> M. Pierre-Yves Jardel, président du groupe de travail sur l'éducation de l'association, a rappelé que cette exigence était intégrée dans la **charte relative à l'organisation de l'offre des services publics en milieu rural adoptée en 2006**, qui prévoit notamment que **l'annonce des fermetures de classe s'effectue deux ans avant la date d'application effective. Votre mission ne peut que déplorer, à l'instar des représentants des élus locaux, que cette disposition n'ait jamais été appliquée**, car elle était de nature à désamorcer les perpétuels conflits lors de la préparation de la rentrée scolaire et à favoriser l'émergence de partenariats éducatifs locaux.

**Pour autant, votre mission considère que les regroupements pédagogiques appuyés sur des structures intercommunales peuvent constituer une solution intéressante**, conciliant l'efficacité pédagogique et l'efficacité budgétaire, dans la mesure où ils ne constituent pas une mesure purement administrative mais offrent **l'occasion d'articuler un projet éducatif pertinent**. A cet égard, l'exemple de la communauté de communes du Haut-Clocher dans la Somme, présidée par notre collègue Daniel Dubois, a emporté la conviction des membres de la mission.

Les vingt communes concernées ont tout d'abord transféré leur compétence scolaire à la communauté qui gère le fonctionnement de l'école, la restauration scolaire, l'accueil périscolaire et les personnels d'intervention (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelle (ATSEM), accompagnateurs de car, agents périscolaire et d'entretien). Les élus ont fait le constat que les treize écoles de leur territoire comptaient peu de classes et peu d'élèves, les bâtiments étaient vétustes et mal équipés, et les transports scolaires difficiles à organiser. Chaque année, la préparation de la rentrée et

---

<sup>1</sup> Table ronde avec les associations d'élus locaux du 5 avril 2011.

les décisions de l'inspecteur d'académie étaient accueillies avec appréhension. La passivité n'était plus une solution viable. Au terme d'une large concertation au sein de la communauté de communes sur plusieurs années pour prendre le temps de convaincre l'ensemble des maires, de poser un diagnostic fin, de proposer une solution au rectorat et de trouver les financements adéquats, il a été décidé de fermer toutes les écoles dispersées existantes et de constituer trois regroupements pédagogiques concentrés.

Trois nouveaux bâtiments de haute qualité environnementale et adaptés à la pédagogie numérique ont été construits regroupant de 8 à 12 classes pour 192 à 285 élèves par structure. Le projet s'est progressivement mis en place depuis 2003 pour être entièrement finalisé en septembre 2010. L'investissement total s'est élevé à 10 millions d'euros, 3 millions à la charge de la communauté dont la moitié sur emprunt et 7 millions relevant de subventions de l'État, de l'Union européenne, de la région, du département, de la caisse des allocations familiales et de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). C'est désormais très légitimement que les élus de la communauté peuvent demander à l'Éducation nationale de leur fournir un suivi des résultats des élèves, afin qu'ils puissent mesurer l'impact sur les apprentissages de la réorganisation et des investissements massifs qu'ils ont consentis.

De même, M. Pierre-Yves Jardel, président du groupe de travail éducation de l'AMF, a fait part d'une initiative tout aussi positive dans une zone très rurale de la Marne : *« la communauté de communes à laquelle appartient ma commune a ainsi fermé sept écoles disséminées, où les enseignants ne voulaient plus enseigner. En contrepartie, elle a ouvert trois groupes scolaires de six classes où les enseignants sont heureux de travailler. »*<sup>1</sup> C'est en créant une synergie sur le fondement d'une collaboration efficace entre les élus, les enseignants, les parents d'élèves et l'académie que la restructuration a rencontré le succès. Ces deux exemples témoignent de l'efficacité du dialogue à froid, en amont des décisions, pour les mûrir conjointement entre partenaires égaux. **Votre mission ne peut que recommander l'extension de cette démarche, seulement modulée en fonction des caractéristiques de chaque territoire rural et des contraintes propres à sa géographie.**

*b) Réunir les conditions optimales d'utilisation du numérique*

Dans la communauté de communes du Haut Clocher, exemple précité, la réorganisation complète de l'offre éducative a massivement prise en compte la nécessité d'adapter l'enseignement aux technologies numériques. Chacune des trois nouvelles écoles est reliée directement à la fibre optique pour une connexion à très haut débit. Toutes les classes sont équipées de tableaux blancs interactifs, tandis qu'est prévue également une « classe mobile » constituées de trente ordinateurs portables. Des espaces numériques de travail

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

dans chaque école assurent le développement d'un dialogue interactif entre les enseignants, les parents et les élèves. La délégation de votre mission a pu sur place apprécier l'implication et la maîtrise des enseignants, l'engouement des enfants et la satisfaction des parents. La réussite de ce projet a nécessité une étroite collaboration avec l'opérateur départemental « Somme numérique » et le conseil général de la Somme, qui déploie parallèlement une stratégie éducative globale pour structurer sa politique d'action sociale.

Votre mission estime que les politiques numériques, quel que soit leur intérêt intrinsèque, ne peuvent à elles seules pallier toutes les difficultés structurelles que rencontrent les écoles rurales. Toutefois, en s'appuyant à la fois sur la diffusion des ressources numériques et sur une réorganisation globale de l'offre éducative, portées par un consensus des élus locaux avec le soutien de l'Éducation nationale, les territoires ruraux peuvent devenir un foyer d'innovations pédagogiques et un modèle pour tout le système scolaire. Encore faut-il que la mobilisation des élus autour de projets éducatifs locaux définissant un diagnostic et une stratégie d'action rencontre une réelle volonté d'ouverture et de partenariat au sein de l'Éducation nationale. **Devant le risque de la multiplication des opérateurs et l'adoption de standards incompatibles, il appartient en tout état de cause à l'État de donner une impulsion nationale cohérente assurant le développement harmonieux du numérique pédagogique sur l'ensemble du pays. De même, la formation des enseignants et le développement de ressources pédagogiques adaptées, sans lesquelles le numérique ne peut que rester lettre morte, relève incontestablement de la compétence de l'Éducation nationale, quelle que soit la responsabilité des collectivités en matière d'équipement.**

Pour nouer des partenariats solides entre l'État et les collectivités, il conviendra de **ne pas reproduire les hésitations du plan « écoles numériques rurales »** (ENR). Au printemps 2009, a été lancé un programme d'équipement numérique d'écoles situées dans des communes de moins de 2 000 habitants, dont les moyens financiers sont généralement trop limités pour l'assumer seules. Il s'agissait de doter les écoles rurales d'ordinateurs, de tableaux interactifs et d'autres matériels informatiques, pour assurer l'égalité de tous les élèves, sur l'ensemble du territoire national, face à l'enjeu de la maîtrise des nouvelles technologies. En contrepartie, il était demandé aux communes de concourir au financement en assumant certaines charges comme l'abonnement Internet à haut débit de l'école. Doté initialement de 50 millions d'euros, pour financer l'équipement de 5 000 écoles, ce plan a finalement, compte tenu de l'ampleur des demandes émanant de communes rurales volontaires, bénéficié de 67 millions d'euros.

Alors même que de nombreuses communes rurales devaient encore être équipées et malgré l'enthousiasme des élèves, des parents et des enseignants pour ce dispositif, aucune prolongation financière de ce plan n'était prévue dans le projet de loi de finances pour 2011. C'est pourquoi à l'initiative de notre collègue Jacques Legendre, président de la commission de la culture et de l'éducation, le Sénat avait adopté, contre l'avis du

Gouvernement, un amendement tendant à prélever 25 millions d'euros sur le milliard d'euros provisionnés pour payer les heures supplémentaires des enseignants du second degré. Malheureusement, le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire n'a pas retenu cette disposition, si bien qu'il n'y aura pas de prolongation prévisible du plan ENR.

Votre mission a le sentiment que le programme était mal calibré dès le départ. Relevant d'une logique de guichet difficile à maîtriser, il était financé maladroitement sur le plan de relance, sans pérennisation, comme s'il s'agissait d'une dépense exceptionnelle réalisée une fois pour toutes. En outre, l'équipement numérique n'était pas nécessairement articulé à une réorganisation de l'école et à un projet éducatif global. Au moins ce plan avait-il le mérite de donner un élan national et de gommer partiellement la fracture numérique. En outre, il permettait de rattraper un peu du retard général accumulé par la France en matière d'équipement numérique non seulement par rapport à la Finlande ou à la Corée du Sud mais aussi du Portugal, qui a massivement investi en ce domaine en complément de la restructuration drastique de la carte de ses établissements. Malgré ses défauts, il aurait mieux valu poursuivre à moindre voilure le plan ENR, au moins par souci d'équité, ainsi que l'acclimatation du numérique en milieu rural. L'arrêt brutal de cette politique a légitimement provoqué la frustration de nombreux élus. Il faut impérativement éviter à l'avenir de répéter de telles séquences qui entament la confiance, déjà fragile, entre les élus ruraux et l'Éducation nationale.

#### La réussite du numérique scolaire au Portugal

Le plan technologique de l'éducation lancé à partir de 2007 par le Gouvernement portugais s'est déployé simultanément sur trois plans : l'équipement, les contenus et la formation. Il a permis de :

- doter l'ensemble des écoles du pays de connexion internet à haut débit (pour toutes >64 Mbps et pour 10 % d'entre elles = 100 Mbps) ;
- d'arriver à un ratio de 2 ordinateurs par élève dans les écoles ;
- de concevoir un ordinateur portable spécialement adapté aux enfants du primaire (le « Magalhães ») et d'en doter l'ensemble des élèves ;
- fournir des contenus numériques adaptés aux élèves du primaire et généraliser l'utilisation de l'ordinateur et de l'Internet dès les premières années d'apprentissage (92 % des enseignants utilisent le « Magalhães » en salle de classe comme outil pédagogique) ;
- de constituer un portail des écoles, point unique d'entrée pour toutes les écoles du pays servant de centre de ressources pour les directions, les enseignants, les élèves et les parents pour mettre à leur disposition tous les services pédagogiques ou périéducatifs de chaque école ;
- de donner à tous les enseignants une certification TIC garantissant leur maîtrise des compétences numériques de bases.

L'ensemble du plan technologique a coûté environ 1,4 milliard d'euros, 400 millions à la charge de l'État et 1 milliard pour les entreprises. En particulier, la fabrication et la distribution des « Magalhães » ont été financées grâce à un partenariat entre l'État et les entreprises privées réunis dans une fondation pour les communications électroniques, les familles n'apportant qu'une modeste contribution. L'ensemble du projet a été mené en une seule phase couvrant simultanément les trois dimensions de l'équipement, de l'élaboration des contenus et de la formation des enseignants.

D'autres pays technologiquement très avancés, comme la Finlande et la Corée du Sud, ont envoyé des délégations pour bénéficier de l'expérience portugaise. Le système éducatif portugais possède désormais le plus vaste réseau Internet à haut débit du monde, avec une très forte intégration des équipements (ordinateurs, vidéoprojecteurs, tableaux interactifs, portables) dans des réseaux scolaires locaux coordonnés. En outre, des partenariats complémentaires ont été établis avec de grandes firmes internationales - comme Microsoft ou Cisco - pour qu'elles créent dans les établissements secondaires des centres de formation où les élèves peuvent acquérir des certificats professionnels de maîtrise d'instruments numériques, notamment de logiciels.

*c) Découpler les synergies entre l'enseignement agricole et l'Éducation nationale*

Au-delà du premier degré, l'enseignement agricole doit être reconnu à la fois comme un pilier de l'offre éducative en milieu rural et comme un modèle pour l'Éducation nationale. Les excellents taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement agricole, quel que soit leur niveau, est le signe le plus sûr non seulement de l'excellence des formations dispensées dans ses établissements, des capacités d'innovation pédagogique et de l'engagement décisif des équipes de l'enseignement agricole, mais aussi de sa capacité à rester à l'écoute des territoires et des mutations du monde économique.

Les dernières enquêtes menées en 2008 et 2009 sur l'insertion des anciens élèves et apprentis de l'enseignement agricole montrent que plus de 93 % des diplômés d'un brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) et 90 % des titulaires d'un bac professionnel de l'enseignement agricole sont insérés dans l'emploi, quarante-cinq mois après leur sortie de formation. En outre, les poursuites d'études dans le supérieur sont nombreuses. Après le baccalauréat professionnel, plus de 55 % des élèves diplômés poursuivent leurs études. 86 % d'entre eux demeurent dans l'enseignement agricole en vue de préparer un BTSA qu'ils sont plus de 66 % à obtenir. Contrairement à l'image qu'il donne trop souvent, l'enseignement agricole ne destine pas exclusivement ses diplômés à s'installer comme agriculteurs. Il ouvre les portes à une grande variété de carrières, y compris dans les services et les métiers du développement durable, qui ne manqueront pas de se développer rapidement dans les années à venir.

Le rapport Pochard sur l'évolution du métier d'enseignant signalait déjà, en 2008, l'intérêt de s'inspirer de plusieurs traits caractéristiques de l'enseignement agricole comme l'autonomie pédagogique des équipes,

l'ancrage territorial des établissements, la coexistence des différents types de formation au sein des établissements, le profil et le rôle des directeurs d'établissement et des présidents de conseil d'administration, ou encore l'organisation souple de l'année scolaire, *via* une part substantielle de la dotation globale horaire consacrée au projet d'établissement. **Dans le domaine de la gouvernance des établissements, comme dans le domaine proprement pédagogique, l'enseignement agricole a beaucoup à apporter et peut constituer une source d'inspiration constante pour le système scolaire classique.**

La réforme du primaire engagée dès 2008, la rénovation de la voie professionnelle généralisée à la rentrée 2009, la modernisation du lycée général et technologique en cours, ont toutes en commun de donner une plus grande place à l'accompagnement personnalisé des élèves. Or, l'enseignement agricole s'est déjà forgé depuis longtemps une solide culture du suivi individualisé des élèves, notamment dans le cadre des actions de remédiation. Sur tout le territoire, les classes de 4<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> de l'enseignement agricole forment, en effet, un réseau de proximité au service des élèves les plus en difficulté, leur permettant de retrouver peu à peu confiance en eux-mêmes et dans le système scolaire. Le ministère de l'Éducation nationale pourrait donc tirer profit des **expérimentations grandeur nature** menées dans l'enseignement agricole ; il pourrait ainsi calibrer au mieux les différents dispositifs d'aide personnalisée, tant du point de vue horaire que du point de vue didactique afin de personnaliser l'instruction au plus près des besoins et des difficultés des élèves.

En outre, la mixité des publics et la coexistence de formations scolaires et en alternance au sein d'un même établissement contribuent à l'originalité et à l'efficacité du modèle agricole. Le label de « lycée des métiers » reprend au sein de l'Éducation nationale le même projet de créer des synergies entre les formations professionnelles initiale et continue.

Enfin, l'enseignement agricole se caractérise par une gouvernance plurielle et ouverte de ses établissements, au service d'un véritable projet d'établissement donnant du corps à l'autonomie pédagogique. La comparaison des articles L. 811-8 et L. 811-9 du code rural et des articles L. 421-2 et suivants du code de l'éducation permet de saisir toute la spécificité du fonctionnement des établissements d'enseignement agricole par rapport aux EPLE. Le conseil d'administration de l'établissement d'enseignement agricole comprend systématiquement des représentants des organisations professionnelles et syndicales, ce qui facilite la prise en compte de l'impératif d'insertion professionnelle et empêche les lycées agricoles de fonctionner en vase clos. La représentation des collectivités territoriales garantit une harmonie entre les différents niveaux, sans surreprésentation des communes. L'ancrage territorial au niveau du bassin d'emplois n'en est que facilité. De plus, le président du conseil d'administration est élu par ses membres, ce qui ouvre la possibilité pour une personnalité extérieure au monde éducatif mais connaissant bien le monde de l'entreprise, par exemple, d'assumer cette

fonction. Rappelons que dans l'Éducation nationale, le chef d'établissement nommé par l'administration devient obligatoirement président du conseil d'administration.

Étant donné le rôle d'avant-garde de l'enseignement agricole dans bien des domaines, **une coopération plus étroite avec l'Éducation nationale aurait tout son sens**. Tout en respectant la singularité de la culture propre à chacun de ces deux systèmes d'enseignement, elle permettrait à la fois d'accélérer la diffusion des bonnes pratiques pédagogiques et administratives, et de générer des économies grâce à la mutualisation des moyens. Il est souhaitable que des relations solides et confiantes de partenariat et d'échange se nouent entre les deux ministères et **la mission encourage vivement les deux administrations à coordonner leurs actions au plan national, comme au plan régional**.

Le remplacement des enseignants, l'apprentissage des langues, l'information et l'orientation des élèves, l'organisation de concours de recrutement et d'examens nationaux constituent des domaines dans lesquels il est possible de progresser mutuellement. La voie de l'expérimentation préalable permettrait, dans certaines académies pilotes, d'enraciner une culture approfondie de dialogue et d'échange. Outre leur intérêt du point de vue de la gestion administrative et budgétaire, elles permettront également de mieux faire connaître l'enseignement agricole et de développer ainsi l'orientation vers ces filières, tout en offrant la possibilité de construire des passerelles.

### **3. Mettre en place des « contrats de stratégie éducative au niveau régional » (CSER)**

#### *a) Des instruments de coordination encore imparfaits*

Les collectivités territoriales sont de plus en plus investies dans le domaine éducatif au sens large, au-delà de leurs champs stricts de compétence, parce qu'elles ont compris que l'école était un lieu structurant pour leur territoire, où pouvaient s'articuler également les politiques économiques et sociales qu'elles assumaient. Du côté de l'État, l'Éducation nationale doit mieux coordonner son action avec celles d'autres ministères pour tenir compte du contexte urbanistique, social, familial, sanitaire et sécuritaire qui conditionne l'efficacité de son action. Même si la démarche contractuelle tend progressivement à se diffuser entre tous les acteurs concernés, force est de constater un défaut de lisibilité, d'harmonie et de pilotage stratégique. En d'autres termes, **les partenariats se multiplient mais ils ne sont pas organisés à un niveau systémique global**, d'où des risques de chevauchement, de contradiction, de dispersion des efforts qui pourraient déconsidérer progressivement l'idée même de contrat et de partenariat.

**Différents instruments ont été mis en place pour remédier partiellement à cette difficulté mais ils demeurent encore insuffisants.** L'article L. 214-1 du code de l'éducation, issu de la loi du 13 août 2004 sur les

libertés et les responsabilités locales, jette les bases d'une planification régionale des formations, en demandant l'adoption par le conseil régional d'un schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'enseignement agricole. Ce document, transmis au préfet de région, doit tenir compte des orientations nationales, formulation vague et très peu contraignante en elle-même, même si, de fait, les lois de finances et leur exécution - *via* les créations et les suppressions de poste par les recteurs -- conditionnent nécessairement le schéma régional. En outre, il doit rencontrer l'accord des départements pour les collèges et prendre en considération l'enseignement privé. Sur la base du schéma régional des formations, les conseils généraux et le conseil régional établissent, dans leur champ de compétences respectif, des programmes prévisionnels d'investissement conformément aux articles L. 213-1 et L. 214-5 du code de l'éducation.

Les effets juridiques du schéma prévisionnel sont minces dans la mesure où il n'instaure pas d'obligation pour les acteurs. Il s'agit plutôt d'un document assez lâche d'orientation et de planification. Cette démarche est louable mais elle ne peut remplacer l'élaboration d'un document stratégique de politique éducative. En effet, elle se concentre sur la définition de l'offre de formations sans développer une vision globale des finalités et des moyens de la politique éducative globale poursuivie sur le territoire régional. Elle ne prend de ce fait pas en compte l'ensemble des interventions des collectivités dans le domaine éducatif et périéducatif, ni les implications des autres politiques sociales et économiques sur les décisions scolaires. En conséquence, elle n'associe pas les communes, et seulement à titre subsidiaire les services de l'État extérieurs à l'Éducation nationale. Même dans ce champ restreint, elle n'instaure pas de lien contractuel avec les autorités académiques.

Le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF), tel qu'il résulte de l'article 57 de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, franchit une étape suivante vers l'établissement d'une stratégie partagée élaborée en commun par les acteurs concernés. Comme le dispositif antérieur, il prévoit une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes afin d'assurer un développement cohérent de l'ensemble des filières. Le CPRDF est élaboré par la région dans le cadre du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) sur la base des documents d'orientation présentés par le président du conseil régional, le préfet de région, l'autorité académique et les organisations d'employeurs et de salariés. Le comité doit procéder à une concertation avec les collectivités territoriales concernées et Pôle emploi. Le CPRDF est adopté par le conseil régional après consultation des départements, puis est signé par le président du conseil régional, le préfet de région et par le recteur pour ce qui concerne la formation initiale. Le suivi et l'évaluation de ce contrat de plan sont assurés par le CCREFP selon des modalités générales définies par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV).

C'est à l'été 2011 que les premiers CPRDF seront signés. Le recul n'est pas encore suffisant pour juger de leur efficacité. Pour autant, ils ont permis d'enclencher une dynamique positive car les négociations au sein des CCREFP revitalisés contribuent déjà par elles-mêmes à rompre avec la logique de cloisonnement et de corporatisme dont souffre la formation professionnelle. M. Jean-François Mézières, représentant l'association des régions de France (ARF), considère que, malgré le temps de négociation bref imposé par le législateur, *« les CPRDF présentent l'avantage d'obliger les parties au dialogue. Il faudra toutefois éviter qu'ils ne marquent qu'un accord sur des objectifs qui sont des lieux communs - telle la lutte contre l'échec. Au contraire, il faut réaliser un diagnostic fin des territoires et entrer progressivement dans un véritable engagement de moyens et de contractualisation pluriannuelle »*.<sup>1</sup>

Les représentants des employeurs ont suivi avec attention l'élaboration des CPRDF et s'y sont investis, preuve que l'esprit partenarial est bien accueilli par toutes les parties prenantes de la formation professionnelle. M. Bernard Falck, responsable de l'éducation et de la formation au Mouvement des entreprises de France (MEDEF) a souligné que la démarche initiée par le législateur avait fourni l'occasion *« d'échanges extrêmement denses entre l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse de l'État, des conseils régionaux, des partenaires sociaux et des organisations économiques. [...] Une évaluation sera nécessaire pour construire un diagnostic partagé permettant d'améliorer ce dispositif. En tout cas, il s'agit d'une occasion unique d'approfondir le partenariat entre les différents acteurs. »*<sup>2</sup> C'est le premier pas déterminant un cadre systémique qui devra être poursuivi par la négociation d'autres instruments contractuels définissant finement, dans les bassins d'emploi, les actions opérationnelles et les engagements de chaque partie. Dans les termes de M. Bernard Falck, le principe vertueux du CPRDF *« doit se traduire par l'élaboration de conventions d'objectifs et de moyens entre l'État, les régions, les chambres consulaires et les branches professionnelles. Les déclarations d'intention ne constituent qu'un accord-cadre, en amont de la déclinaison opérationnelle que nous souhaitons. »*<sup>3</sup>

b) Un « préfet éducatif » comme artisan des « contrats de stratégie éducative régionale » (CSER)

Votre mission propose de tirer profit des expériences de concertation nouées à l'occasion de l'élaboration des schémas prévisionnels des formations et des CPRDF en développant des contrats régionaux de stratégie éducative à visée plus large. **Elle est persuadée que pour rénover en profondeur le système éducatif et relever le défi de la réussite de tous les élèves, il faut sortir d'une vision cloisonnée de la répartition des compétences et des missions pour passer à un régime de compétences partagées.** Pour cela, il

---

<sup>1</sup> Table ronde du 5 avril 2011 avec les représentants des associations d'élus locaux.

<sup>2</sup> Table ronde du 26 avril 2011 avec les représentants du monde socioéconomique.

<sup>3</sup> Ibid.

convient d'adopter enfin une vision panoptique de la politique éducative et **agir simultanément sur les trois leviers que sont l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la famille et l'école proprement dite. Le « contrat de stratégie éducative régionale » viserait précisément à définir une programmation pluriannuelle cohérente des actions et des investissements de l'État et des collectivités territoriales** dans le domaine éducatif au sens le plus large, ce qui peut faire intervenir certains éléments de la politique familiale, de santé publique, de la ville, de sécurité et des transports.

A titre d'exemple, votre mission estime qu'une telle démarche permettra enfin de penser le *continuum* de la petite enfance qui ne cesse de soulever des débats politiques passionnés. Comme le soulignait M. Laurent Cros, délégué général de l'association « Agir pour l'école », « *le maillage complexe du passage de la crèche à la maternelle puis à l'élémentaire n'est pas en mesure aujourd'hui de mobiliser les adultes d'un territoire autour d'une cause commune*<sup>1</sup> ». Une démarche contractuelle associant l'ensemble des acteurs devrait permettre d'élaborer des réponses adaptées à chaque territoire, notamment en ce qui concerne l'accueil des enfants à partir de deux ans.

Le domaine du repérage et du traitement précoces des problèmes de santé des jeunes élèves constitue un autre exemple illustrant la nécessité de mieux coordonner les responsabilités au plan local. Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication l'avait relevé à l'occasion de sa mission précitée au Canada en 2010. En effet, le taux de décrochage étant plus marqué pour les élèves souffrant de problèmes de santé (courants dans le domaine de l'ouïe et de la vue) ou vivant dans un environnement social défavorisé, des partenariats se sont développés entre ministère de l'éducation et ministère de la santé, en coordination avec les collectivités territoriales, afin de conduire des actions pertinentes.

**L'échelle régionale** paraît la plus judicieuse, compte tenu du renforcement de l'autorité des préfets de région et des recteurs, et du travail déjà accompli notamment pour l'élaboration des CPRDF. En outre, il est nécessaire de distinguer le niveau de réflexion et de planification stratégique du niveau d'exécution. Le premier doit concerner une zone suffisamment large pour permettre des arbitrages significatifs et définir un périmètre de cohérence utile, tandis que le second doit, au contraire, se rapprocher au plus près du destinataire final. **Le bon niveau d'exécution**, surtout après le développement des regroupements et des mises en réseaux d'établissement que votre mission appelle de ses vœux, **serait sans doute le bassin de formation**, ce qui impliquera un travail de déclinaison des objectifs et des actions du contrat de stratégie éducative par bassin.

Le « contrat de stratégie éducative régionale » (CSER) serait constitué d'un ensemble de **documents conventionnels** engageant l'État *via*

---

<sup>1</sup> Audition du 1<sup>er</sup> mars 2011.

son représentant dans la région et l'autorité académique, ainsi que l'ensemble des collectivités de la région, *via* le président du conseil régional, les présidents de conseils généraux et les présidents des associations départementales de maires. Dans la mesure où la responsabilité de l'État demeure prépondérante et où il ne paraît pas légitime de privilégier une collectivité en la désignant comme chef de file, votre mission propose de **confier l'organisation de l'élaboration du document stratégique et le suivi de son application à un représentant de l'État**. Pour autant, ni le préfet de région, ni le recteur ne doit se faire reconnaître une autorité particulière l'un sur l'autre. C'est pourquoi la mission propose de confier ces missions à un tiers : le « **préfet éducatif** ».

Nommé spécialement dans chaque région par le Premier ministre, le préfet éducatif aurait pour tâche de faciliter la coordination de l'action éducative de l'État dans toutes ses dimensions et de conduire la concertation avec les collectivités territoriales, afin d'assurer la circulation réciproque d'informations et de favoriser la mise en cohérence des projets de chacun au service des objectifs partagés définis dans le contrat de stratégie éducative. Dans les régions les plus importantes, couvrant par exemple deux ou trois académies comme l'Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, il pourrait être assisté d'adjoints. Les préfets délégués à l'égalité des chances, nommés actuellement dans les départements des Bouches-du-Rhône, de l'Essonne, du Nord, du Rhône, de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise, lui seraient directement rattachés comme adjoints.

Concrètement, chaque signataire potentiel du nouveau CSER, soit le préfet de région, le recteur, le président du conseil régional, les présidents de conseils généraux et des associations départementales de maires, recenseraient indépendamment l'ensemble des actions concourant à sa politique éducative, préciseraient les investissements réalisés et prévisionnels et proposeraient des axes prioritaires d'intervention pour l'avenir. Ces documents préparatoires seraient tous transmis au préfet éducatif. Recteurs et préfets transmettraient en particulier tous les documents contractuels signés avec des établissements scolaires ou avec des collectivités dans le cadre de la politique de la ville.

Le préfet éducatif ferait la synthèse de l'ensemble des documents préparatoires et identifierait à la fois les consonances et les interférences, les points d'accord et de tensions, les orientations convergentes et contradictoires. Sur la base de ce diagnostic, il proposerait un projet de CSER proposant des cibles régionales de réussite éducative, les leviers d'action et les moyens disponibles, ainsi qu'une méthodologie d'exécution. L'ensemble serait soumis par le préfet éducatif, pour concertation, à toutes parties prenantes jusqu'à l'élaboration du contrat final. Devant l'ampleur et la complexité de la tâche, la mission considère qu'au moins dix-huit mois seraient nécessaires à partir de la nomination des préfets éducatifs pour la mener à bien.

La tâche du préfet éducatif ne s'arrêterait pas à l'élaboration du CSER mais se poursuivrait durant toute la durée du contrat, pendant laquelle il devra en suivre la déclinaison par bassin de formation et les opérations

concrètes de mise en œuvre. Il devrait également apporter son expertise à toute partie, qu'il s'agisse d'un service de l'État ou d'une collectivité, qui le solliciterait pour développer localement son action éducative dans le respect des engagements rassemblés dans le CSER. Les schémas prévisionnels des formations et les programmes prévisionnels d'investissement des régions et des départements devraient être élaborés notamment en cohérence avec le CSER, à moins que ces anciens instruments de planification ne soient tout simplement absorbés par le nouveau contrat. En outre, le préfet éducatif rendrait compte régulièrement de l'évolution de la situation à l'ensemble des signataires, qui seraient en contrepartie tenus de lui transmettre tous les documents utiles à l'exercice de sa mission. Enfin, il aurait la charge de mener l'évaluation des résultats obtenus au terme du contrat, ce qui servirait de base à l'élaboration du prochain.

La conjonction d'un cadre contractuel régional et d'une coordination sous la responsabilité de préfets éducatifs devrait permettre de concilier l'exigence de cohérence et de mobilisation judicieuse de moyens humains et financiers contraints avec l'impératif de différenciation des politiques éducatives selon les besoins et les spécificités des territoires.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 21 juin 2011, sous la présidence de M. Serge Lagauche, président, la mission commune d'information examine son rapport.**

**M. Serge Lagauche, président.** – Les conclusions de notre mission seront présentées demain lors d'une conférence de presse. Le rapport de plus de 100 pages que nous examinons aujourd'hui est celui de la mission commune d'information – j'y insiste –, non de la commission de la culture et de l'éducation.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Je commencerai par le constat. L'école a globalement réussi sa démocratisation : 100 % d'une classe d'âge est scolarisée jusqu'à 16 ans et 65 % jusqu'au baccalauréat, soit trois fois plus qu'en 1980. Les enseignants, ce dont témoignent nos auditions, sont extrêmement impliqués et motivés. Néanmoins, ils sont lassés des dysfonctionnements du système. Les plus jeunes d'entre eux sont souvent affectés aux postes les plus difficiles, notamment dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP), avec une formation insuffisante. L'école ne satisfait pas à l'exigence républicaine, qui est la réussite de tous les élèves. Aujourd'hui, un enfant d'ouvrier a 17 fois moins de chances d'intégrer une grande école qu'un enfant d'enseignant ou de cadre supérieur et la probabilité d'un échec scolaire est quatre fois supérieure. Le creusement des inégalités scolaires, un fait indéniable qui ressort des enquêtes PISA (*Programme for International Student Assessment*) de 2000 et 2009, est d'origine sociale. Contrairement à d'autres, la France n'a pas su tirer profit du choc salutaire de la première enquête de l'OCDE. Pourtant, dès 2000, la commission du débat national sur l'avenir de l'école présidée par Claude Thélot l'avait déjà constaté : « *notre école va bien pour les enfants qui vont bien* ».

Comment expliquer cette évolution ? Premièrement, notre logique de moyens. Avec un budget de plus de 60 milliards, la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE. En revanche, notre manière de répartir les crédits diffère de celle des pays qui réussissent : nous privilégions l'enseignement secondaire. A mon sens, le problème n'est pas celui des moyens – 35 000 professeurs supplémentaires en 2011 pour 140 000 élèves en moins –, mais de leur utilisation. Je soutiens le principe du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux car, disait Claude Thélot, il y a de la fécondité dans la contrainte. Cependant, cette politique a des limites. D'une part, une limite financière puisque la masse salariale s'est stabilisée seulement en 2011 : de fait, les années précédentes, l'impact a été atténué par des mesures catégorielles, le glissement vieillesse technicité (GVT) et le poids des pensions ; d'autre part, une limite pédagogique : par facilité, on a supprimé des classes en milieu rural. Mieux aurait valu s'attaquer aux options dans le

second degré, très consommatrices en personnel et peu efficaces sur les résultats scolaires, d'après différents intervenants auditionnés. Je souhaite une application du « un sur deux » moins aveugle, qui soit accompagnée par une véritable réforme structurelle.

Deuxième cause, l'opacité du budget de l'Éducation nationale relègue le parlementaire au rôle de « contemplatif » du système. Chaque année, nous ne passons que trois heures à étudier un budget de 60 milliards, et n'avons aucun moyen d'action sur les 29,4 milliards qui vont à l'enseignement du second degré. L'utilisation de ces crédits, fort peu lisibles malgré la LOLF, est essentiellement décidée au moyen de circulaires et de décrets relatifs au statut des enseignants et aux obligations de service, quand ce ne sont pas des expérimentations comme l'ex-programme Clair. Qui plus est, le recours à « l'euro éducatif », cette dotation d'emplois équivalent temps plein travaillés déléguée aux académies et convertie en dotation globale horaire affectée à chaque établissement, ainsi que le décalage entre l'année civile et l'année scolaire, ajoutent à la complexité d'un budget qui semble réservé aux seuls initiés. Redonnons sens à l'autorisation budgétaire, comme je le proposais déjà en 1999 dans le rapport « *Enseignants – Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir* ». Le Parlement est loin de se désintéresser de la question scolaire : depuis un an, il a adressé 403 questions au ministre de l'Éducation nationale, soit deux fois plus qu'au Garde des Sceaux.

La troisième cause est d'ordre structurel. L'organisation de notre système est très centralisée, pyramidale : les décisions sont prises rue de Grenelle, où l'on reste attaché à la culture du *B.O.* – le Bulletin officiel – et de la circulaire ; les expérimentations imposées d'en haut se concrétisent difficilement, tandis que les initiatives locales donnent de bons résultats. Le ministère peine à définir des priorités : en 2008, il en proposait plus de 15 ; depuis, ce nombre a augmenté... Ce système, qui ne favorise pas, suivant les mots de Thierry Bossard, la « *culture d'initiative dans les établissements* », n'est plus adapté ; notre société a besoin de plus de souplesse, de réactivité.

Enfin, autre difficulté, de nature culturelle, nous avons longtemps pensé que l'égalité des chances passait par l'égalité des moyens.

J'en viens à nos propositions. Leur but est de rompre avec la logique de moyens pour instituer une logique de résultat. Cela suppose d'évaluer, mais aussi de définir des priorités et de s'y tenir –de nombreuses personnes auditionnées y ont insisté. L'idée est également de bâtir une organisation « cellulaire », si je puis m'exprimer ainsi, avec un véritable pilotage : à l'État d'assurer le respect de l'équité sur l'ensemble du territoire, à la région de veiller à la cohérence du système ; enfin, aux bassins de formation de mettre les établissements en réseau, et non en concurrence. La méthode doit être le partenariat avec les collectivités territoriales. Ces dernières sont prêtes à s'investir pourvu qu'on ne leur demande pas d'être réduites au rôle de simple contributeur.

Premier axe, redonner sens à l'autorisation budgétaire, c'est-à-dire rendre au Parlement son pouvoir d'arbitrage. « Trop de priorités tue la priorité »... La réformite aiguë du ministère et la « boîte noire » que constitue son budget privent le Parlement de sa capacité d'arbitrage. Au vu du montant du budget de l'Éducation nationale et de l'importance stratégique du savoir, c'est pourtant à la représentation nationale de décider, et non au ministère. Cela suppose de refondre l'architecture budgétaire afin de hiérarchiser les priorités et, donc, les moyens grâce à une évaluation des actions éducatives exprimées dans la monnaie de droit commun, et non en « euros éducatifs ». L'organisation, six mois avant la rentrée scolaire, d'un débat d'orientation budgétaire sur l'adéquation des moyens de l'Éducation nationale aux objectifs fixés participera du renforcement du rôle du Parlement. Enfin, il faudra soumettre les expérimentations à une concertation préalable et prévoir leur évaluation systématique.

Deuxième axe, privilégier l'initiative locale, la complémentarité des réseaux et le dynamisme des partenariats. Pour parachever la réforme pédagogique de 2005, je prône la constitution de réseaux du socle commun, pilotés par un comité directeur associant le principal du collège et les directeurs des écoles. Car quand les savoirs fondamentaux ne sont pas acquis, l'échec scolaire, et souvent social, est au bout du chemin. Ces réseaux s'accompagneront utilement de regroupement d'écoles à condition de tenir compte de la géographie des territoires. De fait, la proximité du service public, notamment en montagne, je le sais pour être un élu de Haute-Savoie, s'évalue essentiellement en temps de transport, et non en kilomètres. Ce constat vaut également pour les territoires insulaires et ultra-marins. En outre, les regroupements devront faire l'objet d'une concertation approfondie avec les collectivités territoriales. C'est nécessaire pour favoriser l'adhésion aux projets et la cohérence des politiques publiques concourant à la prise en charge éducative de l'enfant, qu'il s'agisse des transports scolaires, des cantines, des équipements sportifs, de la santé, de la sécurité, mais aussi du soutien scolaire, des aides sociales aux familles ou encore de l'apprentissage de la langue française aux parents et aux enfants migrants. Le regroupement de treize écoles rurales dans la Somme, le département de notre collègue Daniel Dubois, pour créer trois écoles modernes, équipées en technologies numériques performantes, constitue, à mon sens, un exemple à suivre. Cette expérience réussie, grâce à l'initiative courageuse des élus locaux et à l'accompagnement sans faille de l'Éducation nationale, prouve que les territoires ruraux peuvent être de véritables foyers d'innovation scolaire. Pour autant, il n'y a pas de recette miracle. La clé du succès est l'adaptation aux territoires et la gestion partenariale.

Cette nouvelle stratégie territoriale, dans laquelle les recteurs joueront un rôle pivot, reposera également sur des partenariats stratégiques forts entre les services de l'État. Politique éducative et politique de la ville, hélas parfois divergentes, sont les deux bras armés de l'État. Or nous voulons un État efficace, non un État manchot. Pour ce faire, il faut mettre en cohérence la

géographie de l'éducation prioritaire sur celle de la politique de la ville et concentrer les ressources sur les territoires les plus défavorisés. Assumons que l'égalité des chances passe par une inégalité de traitement budgétaire. Par exemple, dans les ZEP, les élèves devraient bénéficier systématiquement d'une aide aux devoirs le soir, laquelle serait partie intégrante des missions de l'Éducation nationale.

Afin d'articuler les actions complémentaires menées sur la famille, l'école et l'environnement socio-économique de l'élève, nommons, dans chaque région, un « préfet éducatif ». Celui-ci élaborera le « contrat de stratégie éducative régionale » (CESR), un nouvel instrument juridique destiné à mettre en cohérence les actions des collectivités et celles de l'État, ainsi qu'à suivre son application. Ce document, par lequel sera enfin reconnue et valorisée la contribution des collectivités, tiendra également compte des milieux économiques.

Troisième axe, donner aux équipes pédagogiques une responsabilité collective dans la réussite des élèves. Cela suppose une évaluation fiable de chacun des maillons de la chaîne : des réformes et expérimentations, des académies et, enfin, des établissements qui sont le cœur du « réacteur scolaire ». Comme au Portugal, il faudrait charger le chef d'établissement de l'évaluation pédagogique individuelle des enseignants ; en contrepartie, la présidence du conseil d'administration reviendrait à une personnalité extérieure, ce qui donne de très bons résultats dans l'enseignement agricole. Outre une évaluation externe des établissements, qui serait rendue publique, développons l'auto-évaluation, pratiquée à l'étranger mais aussi dans l'académie de Strasbourg, chère à Fabienne Keller. Enfin, je défends la contractualisation entre rectorats et établissements. On pourrait imaginer, au sein de la dotation globale, une enveloppe fléchée sur des objectifs collectifs à atteindre par établissement en fonction desquels l'avancement des enseignants pourrait être modulé.

Quatrième axe, reconnaître la spécificité du métier d'enseignant en ZEP. Peut-on continuer à accepter que les jeunes enseignants soient presque systématiquement affectés dans les établissements les plus difficiles, que les équipes tournent souvent trop vite pour qu'un projet d'établissement soit porté dans la durée, que les enseignants en éducation prioritaire bénéficient d'aussi peu de contreparties, que les difficultés dans les ZEP s'aggravent avec l'assouplissement de la carte scolaire ? Pour une politique efficace d'égalité des chances, il faut interdire l'affectation de fonctionnaires stagiaires ou néo-titulaires dans un établissement classé en ZEP et réguler les mouvements intra et inter-académiques afin de stabiliser les équipes pédagogiques ; adapter les différences d'obligations de service entre corps d'enseignants et entre enseignants du même corps en fonction du degré de difficulté de prise en charge des élèves, et non du concours passé ; revaloriser le statut d'enseignant en ZEP par la création d'une classe exceptionnelle accessible après quinze ans de service dans ce type d'établissement ; revenir à une sectorisation plus stricte des élèves dans l'éducation prioritaire.

Ces quinze propositions visent un but commun : sortir de la « logique des silos » pour renforcer les transversalités et « jouer collectif » à la fois entre ministères, entre État et collectivités, entre les différents niveaux de collectivités et au sein de l'Éducation nationale. A chacun de prendre ses responsabilités et de faire place au règne de l'intelligence territoriale et collective pour, en un mot, restaurer la confiance de tous dans notre système éducatif.

Pour finir, je veux remercier les membres de notre mission de leur participation à ces travaux qui se sont déroulés dans un climat serein. Nous avons su discuter dans le respect des opinions de chacun, ce qui est le propre de la démocratie. Merci également au président, pour la manière dont il a conduit nos débats, et aux collaborateurs du Sénat.

**M. Serge Lagauche, président.** – Je propose de consacrer les premières questions à des demandes de précision avant de discuter les conclusions.

**Mme Catherine Procaccia.** – Quand vous parlez de responsabilité collective des établissements, visez-vous également les écoles ? En outre, que le premier axe porte sur la revalorisation du Parlement me gêne. C'est important, mais peut-être ne faut-il pas le placer ainsi en tête.

**Mme Maryvonne Blondin.** – La nouvelle architecture budgétaire proposée prévoit un programme consacré à la lutte contre les inégalités scolaires et, en son sein, une action E, baptisée « action sociale ». Je préférerais la nommer « action socio-médicale » car il ne faut pas oublier le rôle des médecins scolaires et des infirmières.

**M. Daniel Dubois.** – Une observation purement formelle : la « classe mobile », dans la Somme, compte 30 ordinateurs portables, et non trois. Ensuite, parmi les co-financeurs, il faudrait également citer la région Picardie.

**M. Yannick Bodin.** – Un rapport de plus de 100 pages, quel travail formidable ! Merci à tous ceux qui ont concouru à son élaboration, quel que soit le contenu du document. Le terme de « réacteur scolaire » n'est pas bienvenu par les temps qui courent...

**Mme Fabienne Keller.** – Les propositions ont une qualité prospective et un caractère très structurant : elles portent sur l'organisation du système éducatif. La constitution de réseaux du socle commun améliorera la cohérence entre école primaire et collège. Nous n'avons qu'à y gagner, comme l'ont montré les réseaux ambition réussite (RAR) dans les quartiers difficiles. Ce dispositif, au passage, résoudra l'éternel problème de l'absence de statut de l'école primaire. D'ailleurs, la mise en réseau entre écoles et collège existe déjà pour les contrats aidés.

Vous proposez des mesures énergiques pour les ZEP. Interdire l'affectation de stagiaires ou néo-titulaires est un bon principe, tout en sachant que la pratique sera certainement différente. De fait, les directeurs d'établissement disent tous avoir besoin de ces « jeunes qui ont la foi ». Pour

résoudre cette question, ne faut-il pas s'en prendre également à l'absence de mobilité des enseignants dans les établissements ? Certes, revenir sur ce point est un tabou syndical...

Encore une fois, je salue l'engagement des membres de la mission et ces propositions structurantes. De fait, le temps éducatif, qui est un temps long, n'est pas celui du politique.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Madame Procaccia, le terme d'« établissement » recouvre aussi bien les établissements du secondaire que les écoles. Plutôt que d'aborder le problème sous l'angle des statuts, nous avons privilégié la fluidité entre les deux niveaux. D'où les réseaux du socle commun dont la tête serait le principal du collège. Le Parlement est peu associé à la politique éducative : l'utilisation des 29,4 milliards de l'enseignement du second degré dépend du seul ministère. Le Parlement doit retrouver sa place dans un domaine aussi stratégique. Sinon, à quoi servons-nous ? Les quelques avancées obtenues dans les débats parlementaires sont souvent remises en cause par des décrets ou des circulaires du ministère. Avec la circulaire, nos propositions sur le droit à la formation professionnelle se sont réduites comme peau de chagrin. En 1999, j'étais déjà le rapporteur d'une commission d'enquête sur la gestion du ministère de l'Éducation nationale. Le but était de rendre du sens à l'autorisation parlementaire. Douze ans plus tard, rien n'a changé !

La simple logique de présentation nous fait partir du niveau national pour aboutir à l'échelon local.

Madame Blondin, nous nous limitons à une simple proposition en matière budgétaire, car la commission des finances est seule compétente en ce domaine. L'action du programme que vous avez évoquée recouvre les aspects médicaux et sociaux.

Nous n'oublierons pas la région Picardie, Monsieur Dubois. Par ailleurs, je suis disposé à remplacer le mot « réacteur » par celui de « moteur ».

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Je remercie Fabienne Keller pour ses commentaires. J'ai, en effet, passé l'âge des rapports à l'eau tiède.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Je vous rassure, celui-ci ne l'est pas !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – La commission propose, l'exécutif dispose et j'assurerai le service après-vente. Si nous ne brisons pas les tabous, alors qui le fera ? Il ne s'agit pas de provocation contre les acquis et l'on doit agir dans la concertation. Il convient de se poser des questions.

**M. Jean-François Humbert.** – C'est la moindre des choses.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – En 1950, il fallait dégager une élite ; l'objectif actuel est de laisser le moins d'élèves possible sur le bord de la route et d'assurer la justice sociale. Il est donc légitime de prendre en

compte le temps passé par certains enseignants dans des classes difficiles. Cette reconnaissance est nécessaire ! D'où la suggestion d'un échelon exceptionnel.

**M. Daniel Dubois.** – Je propose de compléter la constitution de réseaux du socle commun, proposée au point 1 de l'axe 2, par la création d'un conseil exécutif local associant élus et travailleurs sociaux relevant du conseil général. En apportant transparence et partenariat au réseau de socle commun, ce conseil serait un facilitateur de diagnostic, permettant d'être réactifs.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Je suis un partisan convaincu des partenariats.

**Mme Maryvonne Blondin.** – On ne l'a pas assez écrit.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Je propose de mentionner « les partenaires concernés ».

**M. Serge Lagauche, président.** – Il ne faut pas être traumatisé par les enquêtes PISA : n'oublions pas que de nombreux enseignants travaillent bien, qu'ils obtiennent des résultats. N'indiquer que les remèdes à ce qui ne va pas pourrait réveiller les susceptibilités du corps enseignant. Il conviendrait de développer le constat, tout en insistant un peu plus sur l'engagement des collectivités territoriales. Avant d'aborder les difficultés, rappelons ce qui est positif.

Par ailleurs, les propositions du rapport ne sont pas hiérarchisées, alors que certains objectifs peuvent être atteints plus vite que d'autres. Pourquoi ne pas demander aux rectorats de publier chaque année le bilan des expériences réalisées ? Le rapport n'a pas pour ambition de déboucher sur un texte fondateur. D'ailleurs, je me méfie des grandes lois, qui ne recouvrent jamais l'ensemble du sujet. Indiquons une progression. Pourrions-nous suggérer une méthode plus percutante à propos des ZEP ? Nous n'avons guère trouvé trace d'enseignants ayant signé pour cinq ans... On pourrait avancer assez rapidement sur ce point, de même que sur l'attribution d'une prime à ceux qui font cette démarche. De la même façon, une meilleure coordination entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la carte scolaire pourrait intervenir à brève échéance.

**M. Jean-François Humbert.** – Le président de la mission vient d'évoquer des éléments qui figurent en introduction du rapport, notamment le fait que l'Éducation nationale ait globalement réussi, grâce aux enseignants, qui sont les piliers du système. Il suffirait sans doute d'étoffer cette partie.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Je fais amende honorable. J'ai mentionné sans doute rapidement, au début de ma présentation, la massification de l'enseignement et l'implication des enseignants, d'ailleurs souvent lassés par les dysfonctionnements d'un système qui les dessert.

**M. Serge Lagauche, président.** – Cela représente une page sur une centaine...

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – J'en viens aux priorités du rapport. Limité à son organisation territoriale, l'objectif de notre mission n'était pas de refonder l'Éducation nationale. Dans ce cadre, on peut distinguer quatre priorités.

La première consiste à supprimer l'organisation pyramidale, qui ne répond pas aux besoins de souplesse et de réactivité. Si la grande entreprise dont je suis issu avait conservé son organisation pyramidale d'il y a 30 ans, elle aurait disparu.

La deuxième priorité est d'y voir clair sur le plan budgétaire grâce à l'euro de droit commun, afin de rétablir le lien entre l'autorisation parlementaire et l'affectation des enseignants.

La troisième priorité concerne l'évaluation, inexistante aujourd'hui.

Enfin, nous voulons privilégier le recours au contrat plutôt qu'à la loi. Dans ce domaine, seuls trois grands textes sont intervenus en 30 ans, les lois Savary, Jospin et Fillon, mais des dizaines de réformettes ont été introduites par décret ou par circulaire. La décision est prise par l'administration, par circulaire.

**Mme Catherine Procaccia.** – L'enquête PISA n'est pas si catastrophique pour la France, car elle met notre situation en parallèle avec celle de pays non comparables. Je suggère d'en relativiser les conclusions.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – PISA n'est pas mon livre de chevet. L'herbe est toujours plus verte dans le pré du voisin. En outre, tout progrès doit être apprécié en fonction du point de départ.

Je ne le veux pas transférer en France tout ce que nous avons observé au Portugal ou en Pologne, mais le conseil d'établissement portugais, par exemple, mérite d'être médité, car il associe les parents, le monde socio-économique et les partenaires sociaux.

On peut éventuellement s'inspirer de ce qui se passe ailleurs, non reprendre les mêmes dispositifs.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – La mission et son rapport sont importants. Je vais néanmoins émettre un avis négatif.

Nous n'avons guère eu le temps d'examiner ce texte très épais. Je souhaite que mon groupe y annexe une contribution.

**M. Serge Lagache, président.** – C'est prévu.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Ce que nous voulons, ce n'est pas revenir 40 ans en arrière, mais bien réformer autrement. Bien que nous déplorions le peu de cas fait des chercheurs, nos critiques ne visent pas les auteurs du rapport. Celui-ci constate la multiplication de réformes tous azimuts, et correspondant à un projet de société, que je ne partage pas. Je rappelle leur effet déstabilisateur et leur généralisation hâtive, comme pour le programme Clair. Après avoir souligné à juste titre le fiasco de

l'assouplissement de la carte scolaire, le rapport propose de revenir à son respect strict.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Dans les zones prioritaires !

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Là où l'assouplissement est source de ghettos. Ni le recrutement d'enseignants sur profil par le chef d'établissement, ni la mise en réseau ne sont à la hauteur du défi.

Le rapporteur estime que l'Éducation nationale a globalement réussi la démocratisation de l'enseignement. Nous ne sommes pas d'accord ! Seule la massification a été conduite à bien... avec 160 000 sorties sans qualification et le creusement des inégalités sociales. M. Jean-Yves Rochex parle de démocratisation quantitative, déplaçant les inégalités sociales sans les supprimer.

Enfin, le rapporteur estime que la part consacrée à l'Éducation nationale va croissant. C'est vrai pour le pays, pas pour l'État.

Quant aux propositions, elles sont pour l'essentiel de la même veine que celle figurant dans les rapports de Frédéric Reiss et de Jacques Gersperrin, voire de la circulaire ministérielle de rentrée. D'ailleurs, le rapport fait référence à l'économie de la connaissance la plus compétitive.

Si ces propositions étaient concrétisées, le service public de l'éducation subirait une nouvelle dégradation : l'élève a presque disparu, au profit des besoins du territoire et de l'employabilité ; la formation des enseignants est escamotée, à l'heure où tant de jeunes sont envoyés devant des classes sans autre forme de procès.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Je l'ai dit.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Cela me pose problème, car le recrutement national par concours est un fondement de l'Éducation nationale. Le recteur de l'académie d'Amiens a conforté mon sentiment en nous disant : *« l'entreprise est l'avenir de l'école, mais l'école est le futur de l'entreprise »*. Je ne peux accepter que l'employabilité soit désormais l'objectif principal, au détriment de la formation la plus poussée pour tous. La maîtrise du savoir et l'épanouissement individuel sont des enjeux démocratiques. L'école et la communauté éducative ont un rôle essentiel à jouer pour ceux qui n'ont aucun autre moyen d'accéder à la connaissance.

Au risque d'être schématique, je dirai que ce rapport propose de réaliser l'école du socle commun. Sans être hostiles au principe de ce dernier, nous nous interrogeons sur sa hauteur et sur sa forme, quand la nouvelle architecture budgétaire sera mise au service de l'employabilité. Si j'ai bien compris, vous proposez de mutualiser l'offre de formation publique et privée, alors que le secteur public assume seul un certain nombre de missions : voyez l'enseignement agricole. Mis en place au nom de l'équité, le socle commun contrarie l'égalité réelle, car il constitue l'horizon indépassable des uns, mais une simple étape pour ceux ayant vocation à poursuivre leurs études. En outre,

je m'inquiète de l'évaluation binaire des connaissances dans un livret de compétences devenant un fichier.

Concrètement, le contrat l'emporte sur la loi, alors que les chefs d'établissement voient leur marge de manœuvre fondre pendant que leur autonomie s'étend. Lors d'un colloque, l'un d'eux a dit que l'autonomie consistait à faire plus avec des moyens réduits et moins prévisibles. Dans une conception restrictive des dépenses, la proposition de l'euro ne permettra pas de faire face à cette problématique.

Sur le plan pédagogique, je crains un retour en arrière, sans le moindre bilan de l'autonomie.

Nous risquons une réelle dégradation de l'égalité sociale et territoriale, car l'existence de programmes nationaux ne suffit pas à l'assurer.

Je ne partage pas les orientations de ce rapport sur l'école.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Je n'ai lu ni le rapport Groperrin, ni le rapport Reiss.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Il y a pourtant une grande convergence de vos pensées. Vous pourriez adhérer à l'UMP...

**M. Jean-Claude Carle.** – Dans un État de droit, la loi prime sur le contrat, mais j'estime qu'elle doit se borner à tracer le cadre imposé à celui-ci.

**M. Yannick Bodin.** – Le rapporteur a raison de dire que notre mission s'est déroulée dans une ambiance excellente. Il est également dans le vrai en affirmant que nous n'avons pas tous la même façon de voir les choses.

Nous approuvons certaines de ses propositions, qui figurent d'ailleurs dans des textes déposés par ma famille politique, mais d'autres nous mettent mal à l'aise. Je pense notamment à l'organisation proposée pour le monde rural, à la création de « préfets éducatifs », au sens concret de l'évaluation et à l'effectivité de la sectorisation dans les seules zones d'éducation prioritaire. S'est-on bien compris ? Nous ne voulons pas que la carte scolaire ne soit respectée que dans les ghettos.

Les points positifs sont insuffisants à nous faire voter le rapport ; les points négatifs ne peuvent suffire à justifier un vote contre, bien que la balance penche du côté des insuffisances. Par exemple, nous estimons impensable de ne pas évoquer les métiers de demain, alors que le rapport aborde sans cesse les nouvelles missions. Il faudra bien former les maîtres, les directeurs, les chefs d'établissement, les inspecteurs d'académie, les recteurs et même le ministre ! Comment aborder toutes ces questions sans préciser le rôle de chaque acteur ? Il y a un décalage surréaliste entre les bonnes intentions du rapport et les reculs imposés par le ministre. Le rapporteur est lancé dans une course sans fin. Avec les mesures annoncées, l'Éducation nationale coûtera bien plus cher qu'aujourd'hui. Nous aimons trop le rapporteur pour le mettre en difficulté. À en croire *Le Monde*, la droite veut faire évoluer l'école en 2012 en lui accordant l'autonomie, comme elle l'a fait pour l'enseignement

supérieur. Laissant le rapporteur prendre ses responsabilités, nous lui souhaitons bon courage pour ses relations avec le futur candidat UMP à l'élection présidentielle !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Je ne crois pas aux « grands soirs » de l'éducation, mais à l'évolution dans la concertation et la négociation. Il revient au législateur de tracer la voie, pour laisser la contractualisation s'opérer sur le terrain.

Je ne suis pas ministre et je n'ai pas placé ma mission de rapporteur sous le signe des échéances électorales à venir. Comme toujours, je suis parti sans *a priori*. J'essaierai d'assurer le service après-vente en étant fidèle à notre travail, tout en sachant que faire aboutir nos propositions ne sera pas facile. Le succès viendra par le bas, non par le haut.

**Mme Catherine Procaccia.** – Directement concernée par les établissements situés dans les zones d'éducation prioritaire, je sais que ces structures découragent, sauf les professionnels qui les ont choisies. Dans le Val-de-Marne, on refuse les mutations demandées par des enseignants dont les conjoints exercent leur activité ailleurs. Résultat : les intéressés quittent l'enseignement.

**M. Serge Lagache, président.** – Le rapport reflète bien l'ensemble des auditions et des opinions. Dans une période de choix politiques et vu les récriminations qui montent du terrain, nous ne pouvons croire à certaines orientations, ni en accepter d'autres. Cela vaut pour la révision générale des politiques publiques (RGPP) comme pour la formation des enseignants, pour lesquels le ministre propose une orientation en deuxième année de master. Nous ne participons pas au vote et déposerons une contribution reflétant le découragement suscité par la politique actuelle.

Les propos du président de la République, rapportés dans *Le Monde*, nous restent en travers de la gorge. Il faut regagner la confiance des gens dont on veut faire évoluer le travail. À l'évidence, les collectivités territoriales seront encore plus sollicitées, sans la moindre contrepartie. Dans le secteur de Daniel Dubois, il a fallu s'arc-bouter pour obtenir quelque chose. Partout, c'est la volonté des élus qui fait évoluer la situation.

Nous reconnaissons que la mission a très bien travaillé.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – J'ai été particulièrement sévère avec le ministre quant à l'absence de formation des maîtres : je lui ai même « tanné le cuir » !

**M. Yannick Bodin, président.** – C'est pourquoi le sujet méritait un chapitre.

**M. Daniel Dubois.** – Je voterai ce rapport. Un enseignant, très attaché à l'Éducation nationale, l'a décrite comme un « véritable laminoir ».

Ce rapport propose une déconcentration accrue, de vraies évaluations et un partenariat à créer. Aboutir à une véritable éducation est une ambition

nationale à partager. C'est vrai aussi sur le plan local, pourvu que les territoires puissent s'engager dans la transparence.

Contrairement aux années précédentes, aucun départ d'enseignant n'a été constaté cette année dans mon territoire, ce dont je me félicite. Pour mieux apprécier le fonctionnement de l'école, je souhaite une évaluation, certes pas dans l'intérêt des élus, mais dans celui des enfants. La situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Les pistes tracées par le rapport méritent d'être creusées. C'est un long chemin !

**Mme Françoise Laborde.** – Ne souhaitant pas verser dans la politique politicienne, nous ne prendrons pas part au vote.

Le rapport contient des idées intéressantes, notamment grâce aux comptes rendus d'auditions ou de rencontres, en France ou à l'étranger. Nous ne pouvons toutefois le voter, en raison du problème de la formation. Il n'y aura pas de fermeture de classes l'année prochaine, annonce le président de la République, mais il a fait le ménage en 2011 ! Certains enseignants restent sur le carreau, alors que l'on en cherche d'autres à Pôle emploi. Pour moi, il n'y a qu'un enseignement, il est public !

Comme Mme Keller, je constate que nous sommes coincés dans ce rapport, car nous aurions envie d'aller plus loin, alors que notre but n'est pas d'élaborer une nouvelle loi d'ensemble sur l'Éducation nationale. La frustration est réelle.

**Mme Colette Mélot.** – Cette mission a fourni un travail remarquable, avec de nombreux déplacements en France et à l'étranger. Nous avons tous constaté l'inadéquation du système aux réalités du pays. Une évolution est donc indispensable et, s'il n'y a pas de solution miracle, certaines expérimentations ont fait leurs preuves. Je pense notamment à la mise en réseau du système scolaire, des services sociaux et des services municipaux au sein d'une même ZEP. Déployer une offre éducative territoriale fondée sur la complémentarité des réseaux et le dynamisme des partenariats est une excellente idée.

**Le rapport est adopté.**

## **CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES**

### **Contribution du groupe socialiste et des sénateurs radicaux de gauche**

Les sénateurs socialistes et des sénateurs radicaux de gauche saluent l'importance des travaux réalisés par la mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation.

S'ils partagent, pour l'essentiel, le constat du rapporteur, qu'il s'agisse du succès global de notre système scolaire en matière de massification contrebalancé, ces dernières années, par l'accroissement des inégalités scolaires, ainsi que de son appréciation pour le moins critique de la « réformite aigüe » du gouvernement actuel en matière éducative, ils contredisent l'idée que notre pays consacre des moyens croissants à la politique éducative. Certes, comme le mentionne le rapporteur, la dépense intérieure d'éducation représentait bien 6,9 % du PIB en 2009... mais contre 7,3 % en 2000 ! De même, si le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux n'a pas permis l'assainissement des finances escompté par le gouvernement, la RGPP, avec sa stricte logique comptable, a surtout réussi à mettre l'école à genoux, particulièrement en milieu rural ! Mais de cela, il n'est point question...

Si les sénateurs socialistes et des sénateurs radicaux de gauche souscrivent bien évidemment à l'objectif d'une « nouvelle ambition en faveur de la réussite scolaire de » TOUS « nos enfants dans une société qui a considérablement évolué » (pour reprendre et compléter les termes du rapporteur), ils ne pensent pas que la priorité doit être donnée à un nouveau cadre décisionnel et organisationnel livré clés en main à la communauté éducative. Une vraie politique de lutte contre les inégalités scolaires doit être fondée sur l'évolution des pratiques pédagogiques.

Néanmoins, du fait des politiques de démantèlement de l'éducation nationale (avec plus de 65.000 postes supprimés depuis 2007), d'expérimentations à outrance, et de « réformite » à courte vue, que la communauté éducative a dû absorber depuis 2007, et qui a largement contribué à l'accroissement de l'injustice scolaire, il ne peut être question de lui administrer une Nième réforme venue d'en haut.

C'est pourquoi, nous proposons une grande concertation de l'ensemble des acteurs de la communauté éducative (personnels de l'Éducation nationale, collectivités locales, parents, associations...) afin d'engager notre nation, dans un nouveau pacte éducatif partagé, pour sortir

d'un système scolaire qui sélectionne par l'échec et assurer la réussite du plus grand nombre.

Dans cette perspective, les sénateurs socialistes et les sénateurs radicaux de gauche pointent six axes prioritaires, pour remettre notre système scolaire sur les rails de la lutte contre les inégalités et redonner à notre école républicaine son rôle d'émancipation et d'ascenseur social.

Six axes prioritaires pour une école républicaine de la réussite pour tous :

### **1. Le rôle de la maternelle et de la préscolarisation dans la lutte contre les inégalités sociales et scolaires qui en découlent :**

Tout se joue dès le plus jeune âge : le rôle de la maternelle est essentiel dans la lutte contre les inégalités sociales, tout particulièrement en matière d'acquisition du langage et d'accès à la pensée abstraite. Or, depuis 2007, la maternelle a été la variable d'ajustement des coupes budgétaires du gouvernement. La préscolarisation dès deux ans a ainsi payé un lourd tribut à la RGPP : elle est passée de 35,4 % en 2000 à environ 13 % actuellement. Cette tendance doit être inversée. L'école maternelle doit être renforcée et sécurisée dans son rôle d'enseignement préélémentaire sur tout notre territoire, tout particulièrement en milieu rural, première cible des fermetures d'écoles, et dans les quartiers sensibles. C'est pourquoi, à l'initiative de Mme F. Cartron, le groupe socialiste a déposé une proposition de loi pour rendre la scolarité obligatoire à trois ans.

### **2. Une refonte de la formation des enseignants, initiale et continue, pour enseigner autrement :**

Le niveau de formation des enseignants au grade de master constitue une évolution positive, mais cette élévation ne s'est pas accompagnée d'un développement de la formation professionnelle en immersion, à la hauteur des attentes et des enjeux de l'enseignement du XXI<sup>e</sup> siècle. Enseigner est un métier qui s'apprend : là encore, l'aspect strictement comptable ayant primé, les orientations de la « réforme » ont semblé oublier ce principe fondamental. Nous devons donc renforcer la formation pratique, par des stages en immersion suffisamment longs et significatifs, qui permettent une prise de responsabilité progressive et un accompagnement personnalisé. Il conviendrait également que les masters comportent des enseignements spécifiques en sociologie, psychologie et sciences de l'éducation, disciplines de soutien à l'adaptation de la pédagogie de l'enseignant à des publics divers, dont les élèves à besoins spécifiques, et à la gestion de groupes d'élèves hétérogènes.

### **3. Un véritable projet d'établissement autour de la pédagogie différenciée, vecteur de la réussite scolaire pour tous :**

Contre la difficulté et le décrochage scolaires, l'accent doit être mis, dans le cadre de l'horaire normal d'enseignement, sur la pédagogie différenciée, les méthodes et la personnalisation des apprentissages, portées par un projet d'établissement partagé. Dans cette perspective, les équipes

pédagogiques pourront disposer d'une part de la dotation en heures d'enseignement. L'autonomie pédagogique des établissements scolaires doit se concrétiser à travers le projet pédagogique et non pas, comme le propose le rapporteur, par un « contrat d'objectifs entre les recteurs et les établissements ». La question de la transmission des savoirs et des compétences est au cœur du métier enseignant ; la majorité, par dogmatisme « anti-pédagogie », l'a laissée de côté. Pour les sénateurs socialistes et les sénateurs radicaux de gauche, ces questions priment : de l'évolution de l'acte et du projet pédagogiques, doit découler l'architecture organisationnelle et fonctionnelle de notre système scolaire, et non l'inverse. C'est pourquoi, la concertation à engager devra prioritairement traiter les questions du socle commun des connaissances et compétences qui impliquent des apprentissages par pôles thématiques pluridisciplinaires, d'un véritable fonctionnement par cycles qui remet en cause le fonctionnement par classe annualisée au profit de rythmes d'apprentissages différenciés en groupes de travail, afin de tendre vers une réelle continuité éducative.

#### **4. La modulation des moyens et la mixité sociale :**

Les socialistes et les radicaux de gauche ont toujours défendu le principe « donner plus à ceux qui ont moins ». Aussi, ne peuvent-ils que partager l'objectif de garantie d'une politique durable et efficace de lutte contre les inégalités scolaires. Par contre, les sénateurs socialistes et les sénateurs radicaux de gauche sont résolument hostiles au retour à une sectorisation plus stricte pour les seuls élèves de l'éducation prioritaire, qui ne peut conduire qu'à l'aggravation de la ségrégation scolaire. Cette proposition du rapporteur est une aberration : une carte scolaire assouplie voire inexistante pour les plus favorisés, la contrainte pour les plus fragiles ! Le rapprochement des dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire est nécessaire pour réduire l'empilement des mesures ; cependant aligner leur géographie, comme le stipule le rapport, ne doit pas conduire à écarter les zones rurales défavorisées du bénéfice de l'éducation prioritaire. C'est pourquoi, nous proposons une modulation de la dotation de moyens par établissement en fonction des catégories sociales du public scolarisé, ainsi qu'une nouvelle sectorisation comprenant un indice de mixité sociale.

#### **5. Le partenariat éducatif pour une éducation globale :**

Les sénateurs socialistes et les sénateurs radicaux de gauche plaident pour un développement des politiques éducatives partenariales à l'échelon des bassins de formation, pour une meilleure articulation des actions de tous les acteurs de l'éducation au sens large (collectivités locales, éducation nationale, associations...). Cette politique partenariale doit garantir une cohérence des différents temps de vie de l'enfant, dans une perspective d'éducation globale. Elle implique une école plus ouverte sur son environnement. Il s'agit d'aboutir à un projet éducatif partagé s'appuyant sur le territoire. Ce type de projet partenarial est plus à même de coordonner les trois leviers : famille, école et son environnement socio-économique, qu'un pilotage par le nouvel échelon

hiérarchique régional du « préfet éducatif » via un « contrat de stratégie éducative régionale » prôné par le rapport.

### **6. La spécificité de l'école en milieu rural :**

Les sénateurs socialistes et les sénateurs radicaux de gauche ne partagent pas l'analyse du rapporteur sur les inconvénients pédagogiques des petites écoles rurales, puisque les élèves en primaire des zones rurales y réussissent globalement mieux, y compris ceux scolarisés dans des classes uniques à plusieurs niveaux. Ces petites écoles du rural isolé ou de montagne sont même celles qui ont développé le plus tôt le fonctionnement en réseau, grâce aux NTIC, pour rompre justement leur isolement. Nul besoin de « transformer les territoires ruraux en foyers d'innovation scolaire », ils le sont déjà ! Attelons nous plutôt à créer les conditions de diffusion de l'innovation !

Et si regroupement pédagogique il doit y avoir, il doit répondre à un objectif pédagogique et être initié par les collectivités locales dans une démarche partenariale. Rappelons, à toute fin utile, que l'écart de « coût » entre une école centralisée et des écoles éparpillées dans les villages est faible (de l'ordre de 5 %), seule la prise en charge du « surcoût » diffère ! C'est pourquoi, nous réclamons, avant toute chose, un moratoire sur les fermetures de classes, et ce dès la rentrée 2011 !

Redonner au service public, et en premier lieu à celui de l'Éducation nationale, son rôle de réduction des inégalités sociales et territoriales, pour la réussite de tous les élèves, telle doit être notre priorité. Le sujet retenu pour cette mission impliquait un débat biaisé dès le départ : comment lutter contre les inégalités sociales et scolaires, sans aborder les pratiques pédagogiques et la formation des enseignants ? Comment réfléchir à une nouvelle organisation territoriale de notre système scolaire sans inverser la logique budgétaire actuelle et stopper le démantèlement de notre système scolaire ? Aussi, les sénateurs socialistes et les sénateurs radicaux de gauche n'ont-ils pas souhaité prendre part au vote de ce rapport.

Coïncidence ? Au moment où est adopté ce rapport, N. Sarkozy se lance dans une communication électorale – à propos de laquelle personne n'est dupe – sur les fermetures de classes en... 2012 ! De là, à penser que ce rapport a été conçu par la majorité sénatoriale, en mal de reconnaissance élyséenne, comme un moyen de contribuer à la réflexion programmatique du « Président-candidat »...

## **Contribution du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche**

Par Brigitte Gonthier-Maurin, sénatrice des Hauts-de-Seine

L'éducation est profondément et avant tout une question politique et l'institution qui l'organise fondatrice du projet de société dans laquelle nous voulons vivre.

Les enseignants, les parents d'élèves, les citoyens dans leur grande majorité s'interrogent aujourd'hui sur les raisons profondes de la course à l'abîme qui semble avoir saisi notre système éducatif, incapable de faire face aux problèmes que pose l'évolution des jeunes et de notre société : difficultés d'appropriation des savoirs scolaires, refus d'apprendre, perte de repères, banalisation des incivilités, actes de violence...

Pourquoi, avec le nombre et la diversité des réformes entreprises, n'arrive-t-on pas à éradiquer l'échec scolaire ? Comment donner du sens à l'apprentissage des savoirs scolaires pour les élèves ?

Le rapport de cette mission commune d'information prend acte de la situation dans laquelle la politique du gouvernement a précipité notre système éducatif. Il souligne des réalités indéniables. La multiplication des réformes tous azimuts et la généralisation d'expérimentations sans aucune concertation ni évaluation, comme par exemple le label CLAIR devenu ECLAIR, ont profondément déstabilisé et fragilisé la communauté éducative.

Si le diagnostic est à maints égards lucide, les remèdes avancés pourraient conduire à une nouvelle dégradation de la situation. En ce sens qu'ils sous-estiment le véritable enjeu : celui de la démocratisation.

Je ne partage pas l'idée avancée dans le rapport selon laquelle « l'Éducation nationale a globalement réussi sa mission de démocratisation ». Non, ce qui s'est opéré, et c'est très bien, c'est la massification, sinon, on ne parlerait pas ici des 160 000 sorties sans qualification et du creusement des inégalités.

Le chercheur Jean-Yves Rochex ne dit pas autre chose lorsqu'il explique qu'il y a bien eu une démocratisation, mais « quantitative », démocratisation qui ne s'est pas accompagnée d'une diminution des inégalités sociales, elles se sont justes décalées dans le temps.

Le défi est donc de relancer la démocratisation de notre système scolaire, pour qu'elle aboutisse.

L'ampleur de la crise, des difficultés sociales, économiques, écologiques qui en découlent, appellent un autre mode de développement humain.

Dans cette perspective, la maîtrise des savoirs et l'émancipation culturelle des individus deviennent des enjeux décisifs pour la démocratie, pour lesquelles l'école et la communauté éducative ont un rôle déterminant à jouer.

Il s'agit, en effet, de refonder les capacités des hommes et des femmes à maîtriser collectivement les évolutions de la société et de leur propre vie. Pour cela, il faut commencer par le commencement : c'est-à-dire par la culture scolaire. Autrement dit, la part de la culture dont la société confie à l'école la responsabilité de sa transmission aux jeunes générations.

Comment penser que les propositions avancées majoritairement par la mission commune<sup>1</sup> pourront y répondre quant elles recommandent de poursuivre la fuite en avant dans les restrictions budgétaires et la RGPP et instaurent une organisation nationale de l'école du socle commun quand il faudrait une organisation nationale d'un système éducatif public rénové.

Le concept de socle commun de connaissances et de compétences, issu de la loi Fillon de 2005 sur l'École, est déployé au nom de l'équité. Or, ce concept dont se réclame le rapport a fait peu à peu disparaître celui d'égalité réelle. L'équité avec le socle commun est définie en termes de « minimum » à acquérir, créant de fait deux types d'élèves : ceux pour qui ce socle constituerait un horizon indépassable et ceux qui seraient naturellement destinés à la poursuite d'études au lycée et dans l'enseignement supérieur. Au sein de ce socle, les connaissances et compétences sont évaluées selon un mode binaire, acquis/non acquis, alimentant un livret de compétences, destiné à devenir un fichier informatisé, tout au long de la vie.

S'appuyant sur la réalité des investissements, au motif louable, des collectivités territoriales déjà conséquents et de partenariats locaux existants, le rapport veut présenter l'accroissement de l'autonomie des « établissements » et l'instauration d'une contractualisation, comme une évidence susceptible de réduire l'échec scolaire. Mais reste bien posée la question de l'égalité des droits, partout, dans tous les territoires et tout le temps.

Au menu donc du rapport : casse du recrutement national et instauration d'un recrutement des enseignants sur profil ; création des EPEP et de réseaux d'établissements afin d'inscrire dans le marbre l'autonomie des établissements alors même qu'aucun bilan n'en est tiré, selon le propre constat du rapport ! ; mise en place de contrats de stratégies éducatives régionaux ; nouvelle architecture budgétaire et gestion à l'euro courant destinées à répondre à la seule logique d'économies et de restrictions des moyens ; mutualisation des moyens entre public et privé pour l'offre de formation, au mépris de toutes les missions assurées gratuitement par le seul service public...

---

<sup>1</sup> Les représentants du Groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des sénateurs du Parti de Gauche sont les seuls à s'être prononcés contre ce rapport.

De fait, les propositions contenues dans le rapport sont conformes au projet de la majorité présidentielle pour l'École et s'inscrivent dans les préconisations de Lisbonne « d'une économie de la connaissance la plus compétitive ». Il s'agit notamment de tirer un trait sur l'idée d'une seule et même école pour tous et d'avancer vers l'école de l'employabilité.

La mission ne dit-elle pas faire sienne les propos du Recteur d'Amiens : « *L'entreprise est l'avenir de l'École, mais l'école est le futur de l'entreprise* ». Autrement dit, glisser d'une conception du plus haut niveau de connaissances pour tous à une conception d'employabilité.

Ce n'est pas ma conception de l'école. D'une part, parce que je reconnais à chaque enfant les capacités d'acquérir un haut niveau de qualifications dès lors que la Nation s'en fixe l'ambition et que l'État s'en donne les moyens. Et d'autre part, parce que démocratiser réellement l'école implique de comprendre les ressorts des difficultés scolaires. Il s'agit dès lors de concevoir, de construire un système public d'éducation ancré sur cet objectif de réussite de tous et toutes, quels que soient l'origine et le lieu de résidence.

Le traitement des difficultés et de l'échec scolaires ne peut se faire en dehors de l'école, et encore moins dispensé par des sociétés privées. Les difficultés scolaires ne sont pas prédéterminées. Elles prennent racines dans les inégalités sociales et se construisent aussi tout au long du cursus scolaire. C'est donc un système au service de la réduction des inégalités scolaires et de promotion des potentiels de chacun, dès les premières années, qu'il faut mettre en place, fait de capacités d'écoute et d'adaptation à l'enfant, de passerelles, d'accompagnement et de remédiation.

On voit l'importance des enseignants RASED qu'il faut impérativement maintenir et développer, celle des conseillers d'orientation psychologues et celle non moins déterminante de la formation pédagogique et disciplinaire, initiale et continue des enseignants afin de stimuler un retour réflexif sur leurs pratiques et des temps de réflexion pédagogique inclus dans leur service. Enseigner est un métier qui s'apprend !

Il est à ce titre très regrettable que la question de la formation des enseignants soit évacuée de ce rapport, au motif qu'elle ne fait pas partie du périmètre de la mission, alors qu'elle est pour moi une question centrale et cruciale. Et qu'elle doit demeurer fondée sur des concours et un recrutement nationaux, pour une reprise de sens, pour la place de l'école et des enseignants dans la société.

Tout ceci passe par une amélioration des conditions d'enseignement, tout d'abord en allongeant la scolarité, ouvrant un droit à scolarisation dès 2 ans et obligatoire de 3 à 18 ans, appuyée sur un programme unique jusqu'à la fin du collège, le maintien de filières véritables et ambitieuses comme outil supplémentaire à la démocratisation et non à la sélection des meilleurs, des diplômes nationaux. Alors que notre époque se caractérise par l'ampleur et l'accélération des innovations technologiques, l'essentiel des savoirs

techniques, technologiques et professionnels ne font pas partie de la culture scolaire générale. Il reste confiné au cadre quasi exclusif des filières technologiques et professionnelles des lycées.

Une véritable démocratisation scolaire passe impérativement de surcroît par une redéfinition des programmes à partir du référent de l'enfant-élève qui n'a que l'école pour acquérir les savoirs.

De même, outre la nécessité de rétablir une véritable mixité sociale dans les établissements via le retour à la carte scolaire, l'éducation prioritaire ne doit pas devenir une « autre école ». Bien au contraire, il s'agit de mettre les moyens dans ces établissements pour y faire la même école qu'ailleurs.

L'École pour tous, dont celles et ceux qui n'ont que l'école pour apprendre, doit demeurer nationale, publique et laïque. Car à travers elle, c'est aussi l'ambition et la volonté d'une Nation d'éduquer tous les élèves, tous les jeunes, sans distinction d'origine, de lieux de vie, qui s'affirme, et non l'adaptabilité à des réalités territoriales, budgétaires et/ou économique-entrepreneuriales.

**MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » :  
L'EXERCICE DU DROIT D'AMENDEMENT DEPUIS 2006**

<b>Projet de loi de finances</b>	<b>Auteur</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort en séance</b>
<b>2011</b>	MM. Bernier et Gaudron au nom de la commission des affaires culturelles (AN)	<i>Financement des emplois de vie scolaire : majoration des crédits HT2 du programme « Vie de l'élève » à hauteur de <b>20 millions d'euros</b>, diminution à due concurrence des crédits T2 du programme relatif à l'enseignement du second degré (diminution des crédits fléchés sur les heures supplémentaires).</i>	<b>Adopté</b>
<b>2011</b>	Mme Faure et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche	<i>idem</i>	<b>Adopté</b>
<b>2011</b>	MM. Bernier et Gaudron au nom de la commission des affaires culturelles (AN)	<i>Demande d'un rapport sur la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire.</i>	<b>Adopté</b>
<b>2011</b>	M. Gaudron (AN)	<i>identique</i>	<b>Adopté</b>
<b>2011</b>	M. Carle au nom de la commission de la culture du Sénat	<b>Revalorisation des carrières des personnels de médecine scolaire</b> : majoration des crédits T2 du programme « Vie scolaire » à hauteur d' <b>un million d'euros</b> . Diminution à due concurrence des crédits T2 du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».	<b>Adopté</b>
<b>2011</b>	M. Carle au nom de la commission de la culture du Sénat	<b>Moindre suppressions de postes dans l'enseignement privé</b> en permettant le rétablissement de 100 ETPT pour 2012 : majoration des crédits T2 du programme « Enseignement privé du 1 <sup>er</sup> et du 2 <sup>nd</sup> degrés » à hauteur de <b>4 millions d'euros</b> . Diminution à due concurrence des crédits T2 du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».	<b>Adopté</b>
<b>2011</b>	M. Legendre au nom de la commission de la culture du Sénat	Développement des écoles numériques rurales : majoration des crédits HT2 du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » à hauteur de <b>25 millions d'euros</b> . Diminution à due concurrence des crédits T2 du programme « Enseignement scolaire public du second degré » (diminution des crédits consacrés aux heures supplémentaires).	<b>Adopté</b>
<b>2011</b>	Le Gouvernement	Minoration à hauteur de 400 273 euros les crédits de la mission compte tenu de l'ajustement des transferts de compétences à certaines régions et au STIF	<b>Adopté</b>
<b>2011</b>	Mme Gonthier-Maurin et les membres du groupe CRC et les sénateurs du Parti de Gauche (Sénat)	Demande de rapport sur l'enseignement technique agricole.	<b>Rejeté</b>

<b>2010</b>	M. Gaudron (AN)	<i>Demande d'un rapport sur la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire avant le 30 juin 2010.</i>	<b>Adopté</b>
	M. le Mèner au nom de la commission des affaires culturelles (AN)	<i>idem</i>	<b>Adopté</b>
<b>2010</b>	MM. Carle, Humbert et Beaumont (Sénat)	Modification de la suppression des crédits adoptée par l'Assemblée nationale.	<b>Rejeté</b>
<b>2010</b>	MM. Longuet et Legendre (Sénat)	Majoration des crédits du programme « Enseignement technique agricole » à hauteur de 1,8 million d'euros afin de rétablir 50 ETPT.	<b>Adopté</b>
<b>2010</b>	M. Longuet au nom de la commission des finances du Sénat	Précision apportée au contenu du rapport demandé sur la scolarisation des enfants handicapés	<b>Adopté</b>
<b>2009</b>	Le Gouvernement (AN)	<i>Ajustement du droit à compensation des transferts aux régions et aux départements des personnels TOS. Diminution des crédits de la mission de 2,6 millions d'euros.</i>	<b>Adopté</b>
<b>2009</b>	MM. Rouault, Bouvard, Christ, Fourgous (AN)	<i>Financement de l'enseignement privé : majoration des crédits du programme concerné de 15 millions d'euros, diminution à due concurrence des crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale »</i>	<b>Retiré</b>
<b>2009</b>	M. Reiss (AN)	<b>Acquisition de matériel pédagogique adapté</b> : majoration des crédits du programme « Vie de l'élève » de <b>2 millions d'euros</b> ; diminution à due concurrence des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré »	<b>Adopté</b>
<b>2009</b>	MM. Rouault, Bouvard, Giscard d'Estaing, Prévost et Richard (AN)	<b>Financement de l'enseignement technique agricole</b> / majoration des crédits du programme « Enseignement technique agricole » de <b>1,2 million d'euros</b> ; diminution à due concurrence des crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	<b>Rejeté</b>
<b>2009</b>	M. Lachaud, Jardé, Baguet et Leteurtre (AN)	<b>Création de 10 emplois de médecins scolaires</b> : majoration des crédits du programme « Vie de l'élève » de <b>151 000 euros</b> , diminution à due concurrence des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré »	<b>Adopté</b>
<b>2009</b>	M. Durand, Mme David (AN)	<b>Demande de rapport sur les conséquences de la décentralisation des personnels TOS.</b>	<b>Rejeté</b>
<b>2009</b>	Mme Férat au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat	Majoration des crédits T2 du programme « Enseignement technique agricole » à hauteur de <b>48,5 millions d'euros</b> . Diminution à due concurrence des crédits du programme « Enseignement scolaire du second degré »	<b>Adopté</b>
<b>2009</b>	M. Muller (Sénat)	<b>Rétablissement des 3 000 postes de RASED</b> supprimés par le PLF pour 2009. Majoration des crédits T2 du programme « Enseignement scolaire public du second degré » à hauteur de 56 millions d'euros, diminution à due concurrence des crédits T2 du programme « Enseignement scolaire public du second degré »	<b>Rejeté</b>

2009	Le Gouvernement	<b>Ajustement du droit à compensation des transferts</b> aux régions et aux départements. Minoration des crédits du programme « Enseignement technique agricole » de 5,6 millions d'euros.	<b>Retiré</b>
2009	Le Gouvernement	<b>Majoration des crédits de l'enseignement technique agricole</b> à hauteur de 3 millions d'euros. Diminution des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »	<b>Adopté</b>
2008	M. Apparou (AN)	<i>Intégration des CPO et des directeurs des entres d'information et d'orientation dans la fonction publique territoriale : diminution des crédits du programme « enseignement scolaire public du second degré » de 275 millions d'euros au profit du programme « Vie de l'élève »</i>	<b>Retiré</b>
2008	Mme Mazetier, M. Durand, Mme Pinel (AN)	<i>Développement de la pré-scolarisation à deux ans : diminution des crédits du programme « enseignement scolaire privé du premier et du second degrés » de 255 millions d'euros au profit du programme « Enseignement scolaire public du premier degré »</i>	<b>Rejeté</b>
2008	Mme Mazetier, M. Durand, Mme Pinel (AN)	<i>Renforcement de la pré-scolarisation à deux ans : diminution des crédits T2 du programme « enseignement scolaire public du second degré » (réduction des HS) de 27,9 millions d'euros au profit des crédits T2 du programme « Enseignement scolaire public du premier degré »</i>	
2008	Le Gouvernement	<i>Accompagnement des élèves handicapés par le recrutement d'AVS I . Diminution de 15 millions d'euros des crédits du programme « Soutien » pour augmenter à due concurrence ceux du programme « Vie de l'élève »</i>	<b>Adopté</b>
2008	M. Censi	<i>Ventilation des moyens entre l'enseignement technique agricole public et enseignement technique agricole privé. Diminution de 8 millions d'euros des crédits T2 au profit des crédits HT2</i>	<b>Retiré</b>
2008	M. Censi au nom de la commission des finances (AN)	<b>Financement de l'enseignement technique agricole privé</b> : diminution des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré » à hauteur de 8 millions d'euros pour majorer les crédits du programme « Enseignement technique agricole ».	<b>Retiré</b>
2008	M. Lachaud	<b>Financement des transports scolaires</b> : augmentation de 7 millions d'euros des crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » gagée par une diminution équivalente des crédits du programme « Vie de l'élève ».	
2008	M. Lachaud	<b>Accompagnement des élèves handicapés</b> : augmentation de 5 millions d'euros des crédits du programme « Vie de l'élève » gagée par une diminution à due concurrence des crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».	<b>Retiré</b>

2008	M. Censi au nom de la commission des finances (AN)	<b>Financement des AVS dans l'enseignement technique agricole.</b> Transfert de 800 000 euros du programme « Vie de l'élève » vers le programme « Enseignement technique agricole ».	<b>Adopté</b>
2008	M. Censi au nom de la commission des finances (AN)	<b>Financement de l'enseignement technique agricole public.</b> Transfert de 780 000 euros du programme « Enseignement scolaire public du premier degré » vers le programme « Enseignement technique agricole ».	<b>Adopté</b>
2008	M. Longuet au nom de la commission des finances du Sénat	Diminution des crédits du programme « Vie de l'élève » à hauteur de 8 millions d'euros. Prise en compte de l'audit de modernisation sur les aides financières aux élèves.	<b>Adopté</b>
2008	M. Longuet au nom de la commission des finances du Sénat	Améliorer la transparence budgétaire s'agissant de la ventilation de la provision constituée afin de préparer la revalorisation de la fonction enseignante. <b>Majoration de 22 millions d'euros</b> les crédits du programme « Enseignement scolaire public du premier degré » et diminution à due concurrence des crédits du programme relatif au second degré.	<b>Adopté</b>
2008	M. Longuet au nom de la commission des finances du Sénat	Diminution de 24 millions d'euros des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré » compte tenu de l'insuffisante justification du doublement des crédits consacrés aux vacances et aux suppléances.	<b>Retiré</b>
2008	Le Gouvernement	Ajustement du droit à compensation des transferts aux régions et aux départements des personnels TOS. Diminution des crédits de la mission de 165 millions d'euros.	<b>Adopté</b>
2007	Le Gouvernement	<i>Ajustement du droit à compensation des transferts aux régions et aux départements des personnels TOS. Diminution des crédits de la mission de 2,6 millions d'euros.</i>	<b>Adopté</b>
2007	M. Rouault	<i>Financement de l'enseignement privé : majoration de 15 millions d'euros du programme « Enseignement privé du premier et du second degrés ». Diminution à due concurrence des crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale »</i>	<b>Rejeté</b>
2007	M. Reiss	<i>Acquisition de matériel pédagogique adapté pour les élèves handicapés. Majoration de deux millions d'euros des crédits du programme « Vie de l'élève » gagée par une diminution à due concurrence des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré ».</i>	<b>Adopté</b>
2007	M. Rouault	<i>Financement de l'enseignement technique agricole. Transfert de 1,2 million d'euros du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » vers le programme « Enseignement technique agricole ».</i>	<b>Rejeté</b>
2007	M. Lachaud	<i>Recrutement de médecins scolaires à la rentrée scolaire de 2007. Transfert 151 000 euros du programme « Enseignement scolaire public du second degré » vers le programme « Vie de l'élève ».</i>	<b>Adopté</b>
2007	M. Durand, Mme David	<i>Demande de rapport sur les conséquences de la décentralisation des TOS.</i>	<b>Rejeté</b>

<b>2007</b>	M. Longuet au nom de la commission des finances du Sénat	Diminution d'un million d'euros les crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » compte tenu des conclusions de la Cour des comptes sur le CNED. Majoration à due concurrence des crédits HT2 du programme « Enseignement scolaire public du second degré » afin d'améliorer le financement du matériel pédagogique des établissements classés ZEP.	<b>Retiré</b>
<b>2007</b>	M. Seillier	Majoration de 15 millions d'euros des crédits de l'enseignement privé. Diminution à due concurrence des crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale)	<b>Retiré</b>
<b>2007</b>	MM. Texier, Esneu, Martin, de Broissia et Trillard	identique	<b>Retiré</b>
<b>2007</b>	MM. Texier, Esneu, Martin, de Broissia et Trillard	Majoration des crédits de l'enseignement technique agricole à hauteur de 1, 2 million d'euros	<b>Rejeté</b>
<b>2007</b>	M. Richert au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat	Revalorisation des bourses au collège. A cette fin majoration des crédits du programme « Vie de l'élève » à hauteur de 3,6 millions d'euros et du programme relatif à l'enseignement privé de 400.000 euros. Diminution des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré » de 4 millions d'euros	<b>Adopté</b>
<b>2007</b>	Le Gouvernement	Ajustement du droit à compensation des transferts aux régions et aux départements des personnels TOS. Diminution des crédits de la mission de 553,5 millions d'euros.	<b>Adopté</b>
<b>2007</b>	MM. Carle, Emin, Humbert et Martin	Revalorisation des bourses au collège. A cette fin majoration des crédits du programme « Vie de l'élève » à hauteur de 8,9 millions d'euros et du programme relatif à l'enseignement privé de 900.000 euros. Diminution des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré » de 4 millions d'euros	<b>Retiré au profit de l'amendement de la commission</b>
<b>2006</b>	M. Chamard au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale	<i>Diminution de 80 millions d'euros les crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré » : tirer les conséquences du rapport de la Cour des comptes sur les enseignants sans classes.</i>	<b>Retiré</b>
	MM. Chamard, Méhaignerie, Carrez et Loïc Bouvard (AN)	<i>Diminution de 40 millions d'euros les crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré » : tirer les conséquences du rapport de la Cour des comptes sur les enseignants sans classes.</i>	<b>Retiré</b>

	Le Gouvernement	<i>Diminution de 40 millions d'euros les crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré ». Augmentation de 35 millions des crédits du programme « Vie de l'élève » afin de développer les bourses au mérite, recruter des assistants d'éducation. Majoration de 5 millions d'euros des crédits du programme « Soutien » afin d'appuyer certaines associations en zones sensibles</i>	<b>Adopté</b>
	M. Chamard au nom de la commission des finances (AN)	<i>Financement des MFR. Majoration des crédits du programme « Enseignement technique agricole » de 15,5 millions d'euros gagé par une diminution des crédits du programme « Enseignement scolaire du second degré ».</i>	<b>Retiré</b>
	Le Gouvernement	<i>Financement des MFR. Majoration des crédits du programme « Enseignement technique agricole » de 8 millions d'euros gagé par une diminution des crédits du programme « Enseignement scolaire du second degré ».</i>	<b>Adopté</b>
<b>2006</b>	Mme Férat au nom de la commission des affaires culturelles	Majoration des crédits de l'enseignement technique agricole à hauteur de 12 millions d'euros. Diminution des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré » de 7 millions d'euros et du programme « Vie de l'élève » à hauteur de 5 millions d'euros.	<b>Retiré</b>
<b>2006</b>	M. Carle et les membres du groupe UMP	Majoration des crédits de l'enseignement technique agricole à hauteur de 5 million d'euros. Diminution à due concurrence des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré »	<b>Retiré</b>
<b>2006</b>	Mmes Voynet, Blandin et Boumediene-Thiery	Accompagnement des enfants handicapés. Majoration des crédits du programme « Vie de l'élève » à hauteur de 10 millions d'euros en CP et 15 millions d'euros en AE. Diminution à due concurrence des crédits du programme «Enseignement scolaire privé du premier et second degrés »	<b>Rejeté</b>
<b>2006</b>	Mmes Voynet, Blandin et Boumediene-Thiery	Création de nouvelles UPI. Majoration des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré » à hauteur de 5 millions d'euros. Diminution à due concurrence des crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	<b>Rejeté</b>
<b>2006</b>	Mmes Voynet, Blandin et Boumediene-Thiery	Financement d'une action pédagogique pour l'éducation à l'environnement. Majoration des crédits programme « Enseignement scolaire public du premier degré » à hauteur de 300 000 euros. Diminution à due concurrence des crédits du programme «Enseignement scolaire privé du premier et second degrés»	<b>Rejeté</b>
<b>2006</b>	Mme Férat, MM. Amoudry et Arnaud	Majoration des crédits de l'enseignement technique agricole à hauteur de 8 millions d'euros. Diminution à due concurrence des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré ».	<b>Retiré</b>

<b>2006</b>	M. Lagauche et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés	Remise en cause de la décision de transformer les emplois mis à disposition des associations en emplois détachés. Majoration de 42 millions d'euros le programme Soutien grâce à la diminution des crédits du titre 2 de trois programmes.	<b>Rejeté</b>
<b>2006</b>	Mme Létard, MM. Vallet et Mme Férat	Revalorisation des médecins scolaires. Majoration des crédits du programme « Vie de l'élève » de <b>370 000 euros</b> . Diminution à due concurrence des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré ».	<b>Adopté</b>
<b>2006</b>	Mme David, MM. Ralite, Renar et Voguet	Remise en cause de l'amendement adopté à l'Assemblée nationale suite à la crise des banlieues.	<b>Rejeté</b>
<b>2006</b>	Mme David, MM. Ralite, Renar et Voguet	Majoration des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré » à hauteur de 8 millions d'euros. Diminution à due concurrence des crédits du programme « Enseignement technique agricole ». Remise en cause de l'amendement voté par l'Assemblée nationale.	<b>Rejeté</b>
<b>2006</b>	Mme David, MM. Ralite, Renar et Voguet	Majoration des crédits de l'enseignement technique agricole à hauteur de 8 millions d'euros. Diminution à due concurrence des crédits du programme « Enseignement scolaire privé du premier et du second degrés ».	<b>Rejeté</b>
<b>2006</b>	Le Gouvernement	Mise à disposition de personnels enseignant à l'ENSMIC. Majoration de <b>257 000 euros</b> .	<b>Adopté</b>
<b>2006</b>	Le Gouvernement	Majoration des crédits du programme « Enseignement technique agricole » à hauteur de <b>10 millions d'euros : 6 millions</b> par redéploiement de crédits des programmes « Enseignement scolaire public du premier degré » et « Enseignement scolaire public du second degré ». et <b>4 millions d'euros en provenance de la mission « Agriculture, pêche et affaires rurales »</b> .	<b>Adopté</b>
<b>2006</b>	M. Seillier	Majoration des crédits de l'enseignement technique agricole à hauteur de 5 million d'euros. Diminution à due concurrence des crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale »	<b>Rejeté</b>



**CIRCULAIRES  
RELATIVES À L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE  
PUBLIÉES PAR LE MINISTÈRE  
CHARGÉ DE L'ÉDUCATION NATIONALE EN 2010**

<b>N°</b>	<b>Date de signature</b>	<b>Titre</b>
1	30/12/2010	Formation continue – Présentation des priorités du plan national de formation en direction des cadres pédagogiques et administratifs de l'Éducation nationale
2	23/12/2010	Actions européennes – Appel à propositions relatif au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (2007-2013) – année scolaire et universitaire 2011-2012
3	22/12/2010	Formation – Formation à la tenue de classe des professeurs et conseillers principaux d'éducation stagiaires et des personnels enseignants et d'éducation des établissements relevant du programme Clair
4	20/12/2010	Autorisations d'absence – Calendrier des fêtes religieuses de l'année civile 2011 pour lesquelles des autorisations d'absence peuvent être accordées
5	12/11/2010	Sécurisation des établissements scolaires – Diagnostics de sécurité, mise en œuvre et suivi des préconisations
6	12/11/2010	Éducation à la santé – Journée mondiale de lutte contre le sida – 1 <sup>er</sup> décembre 2010
7	09/11/2010	Indemnité pour fonctions d'intérêt collectif – Modalités d'attribution
8	02/11/2010	Activités éducatives – 22 <sup>e</sup> semaine de la presse et des médias dans l'école
9	28/10/2010	Actions éducatives – Actions éducatives en faveur de la langue française
10	19/10/2010	Natation – enseignement dans les premier et second degrés
11	30/09/2010	Aide aux étudiants – Aides spécifiques aux étudiants se destinant au métier d'enseignant – année universitaire 2010-2011
12	23/09/2010	Relations école-famille – Reconstitution et extension de l'opération « Ouvrir l'École aux parents pour réussir l'intégration »
13	17/09/2010	Compte épargne-temps – Services et établissements relevant du ministre chargé de l'Éducation nationale et du ministre chargé de l'Enseignement supérieur
14	13/09/2010	Actions éducatives – Concours « Trophée civisme et défense » et « Prix armées-jeunesse » - édition 2010-2011

15	06/09/2010	Outils numériques – Le cahier de textes numérique
16	06/09/2010	IEN-ASH Missions
17	31/08/2010	Élèves handicapés – Mission d’accompagnement scolaire effectuée par des personnels employés par des associations
18	26/08/2010	Bourses – Bourses nationales d’études du second degré de lycée
19	24/08/2010	Vie lycéenne – Responsabilité et engagement des lycéens
20	20/08/2010	Vie lycéenne – Composition et fonctionnement des instances de la vie lycéenne
21	18/08/2010	Activités sportives et éducatives – Développement du sport scolaire
22	03/08/2010	Personnels civils de l’État – Règlement des frais occasionnés par leurs déplacements temporaires
23	26/07/2010	Activités éducatives – Mise en place de « ciné-lycée »
24	22/07/2010	Certificat de formation générale – Mise en œuvre
25	22/07/2010	Commissions administratives paritaires – Élections aux CAP compétentes à l’égard de certains corps de personnels administratifs, sociaux et de santé relevant du ministre de l’Éducation nationale
26	15/07/2010	Vie de l’élève – Extension du dispositif la « Mallette des parents »
27	13/07/2010	Définition des compétences à acquérir par les professeurs, documentalistes et conseillers principaux d’éducation pour l’exercice de leur métier
28	13/07/2010	Organisation de stages pour les étudiants en master se destinant aux métiers de l’enseignement
29	13/07/2010	Missions des maîtres formateurs et des maîtres d’accueil temporaire
30	13/07/2010	Missions des professeurs conseillers pédagogiques contribuant dans les établissements scolaires du second degré à la formation des enseignants stagiaires
31	08/07/2010	Internats – Internats d’excellence et développement des internats scolaires
32	07/07/2010	Programme « Clair » - Expérimentation – année scolaire 2010-2011
33	07/07/2010	Formation continue des enseignants – Modules de formation d’initiative nationale dans le domaine de l’adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves handicapés – année scolaire 2010-2011
34	05/07/2010	Bourses – Bourses de collègue
35	29/06/2010	Établissements de réinsertion scolaire – Ouverture durant l’année scolaire 2010-2011

36	18/06/2010	Évaluation – Mise en œuvre du livret personnel de compétences
37	18/06/2010	Scolarisation des élèves handicapés – Dispositif collectif au sein d'un établissement du second degré
38	17/06/2010	Personnels enseignants, d'éducation et d'orientation – Mise en œuvre, pour l'année scolaire 2010-2011, du droit individuel à la formation
39	08/06/2010	École primaire – Accompagnement en sciences et technologie – Présentation du dispositif et modalités de mise en œuvre
40	02/06/2010	Personnels enseignants du premier degré – Obligations de service
41	28/05/2010	Enseignement spécialisé – Organisation des « Pôles pour l'accompagnement à la scolarisation des jeunes sourds »
42	26/05/2010	Activités éducatives – Opération « Un livre pour l'été »
43	11/05/2010	Activités éducatives – Manifestation « A vous de lire ! » - diffusion du jeu « Mon livre préféré » aux classes de CM1 et CM2
44	07/05/2010	Calendrier des fêtes religieuses de l'année civile 2010 pour lesquelles des autorisations d'absence peuvent être accordées
45	14/04/2010	Actions éducatives – Séminaire des Rencontres internationales de la photographie d'Arles
46	02/04/2010	Éducation à la santé – Déplacements à l'étranger dans le contexte d'épidémie de grippe A/H1N1
47	02/04/2010	Aides aux élèves et aux familles – Fournitures scolaires
48	30/03/2010	Partenariat culturel – Missions des personnels enseignants au sein des services éducatifs des Institutions culturelles
49	29/03/2010	Bourses et aides aux étudiants – Modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux et des aides au mérite et à la mobilité internationale pour l'année 2010-2011
50	16/03/2010	Préparation de la rentrée 2010
51	12/03/2010	Formation continue – Présentation des priorités du programme national de pilotage de la formation continue des corps d'inspection territoriaux et des personnels de direction
52	05/03/2010	Éducation artistique et culturelle – Charte nationale : la dimension éducative et pédagogique des résidences d'artistes
53	01/03/2010	Programme des opérations statistiques et de contrôle de gestion des directions d'administration centrale pour 2010
54	25/02/2010	Activités éducatives – Lycéens en Avignon

55	25/02/2010	Enseignants et personnels d'éducation stagiaires – Dispositif d'accueil, d'accompagnement et de formation des enseignants stagiaires des premier et second degrés et des personnels d'éducation stagiaires
56	22/02/2010	Activités éducatives – Opération École ouverte pour l'année 2010 – appel à projets
57	19/02/2010	Programme des opérations statistiques et de contrôle de gestion des directions d'administration centrale - 2010
58	15/02/2010	Protection du milieu scolaire – Plan de sécurisation des établissements scolaires : actions prioritaires
59	29/01/2010	Accompagnement personnalisé au lycée d'enseignement général et technologique
60	29/01/2010	Le tutorat au lycée
61	29/01/2010	Mise en place des stages de remise à niveau et des stages passerelles à compter de la rentrée 2010
62	29/01/2010	Langues vivantes au lycée d'enseignement général et technologique
63	29/01/2010	Favoriser l'accès de tous les lycéens à la culture
64	29/01/2010	La Maison des lycéens
65	28/01/2010	Séjours professionnels à l'étranger – Programme « Jules Verne » pour l'année scolaire 2010-2011
66	14/01/2010	Actions éducatives – Prix de l'Éducation nationale « Cannes 2010 »

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Association « Agir pour l'école »**

M. Laurent CROS, délégué général

### **Centre national d'enseignement à distance (CNED)**

M. Michel LEROY, recteur d'académie, directeur général du CNED

### **Centre national de la recherche scientifique (CNRS)**

Mme Agnès VAN ZANTEN, directrice de recherche, Observatoire sociologique du changement, laboratoire de recherche de l'Institut d'études politiques de Paris

### **Centre de recherche sur l'éducation, les apprentissages et la didactique**

M. Yves CAREIL, maître de conférences à l'IUFM de Bretagne

### **Comité interministériel des villes (CIV)**

M. Hervé MASUREL, secrétaire général

Mme Isabelle de FRANCE, responsable du département Éducation, santé et développement social (DESDS)

### **Cour des comptes**

M. Claude THÉLOT, conseiller maître honoraire, ancien président de la Commission du débat national sur l'avenir de l'école

M. Jean PICQ, président de la troisième chambre

Mme Marie-Ange MATTEI, conseiller référendaire, responsable du secteur « enseignement scolaire » à la troisième chambre

M. Pascal DUCHADEUIL, conseiller maître, président de la deuxième section de la troisième chambre

### **École normale supérieure (ENS) de Lyon (ex-Institut national de recherche pédagogique - INRP)**

M. Yves WINKIN, directeur adjoint de l'ENS, professeur des universités, chargé de mission INRP

M. Romuald NORMAND, chercheur, agrégé en Sciences sociales, maître de conférences en sociologie, coordinateur du séminaire national sur les évaluations et leurs expérimentations à partir des apports de la recherche internationale

Mme Catherine PÉROTIN, responsable du Centre Alain Savary  
M. Luc RIA, responsable du programme Professionnalité

**Enseignement catholique**

M. Éric de LABARRE, secrétaire général  
M. Yann DIRAISON, délégué général (département ressources humaines)  
M. Fernand GIRARD, délégué général (département relations politiques et internationales)

**Haut conseil de l'éducation**

M. Bruno RACINE, président  
M. Pierre MAUREL, secrétaire général

**Institut Montaigne**

M. Laurent BIGORGNE, directeur

**Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire**

Direction générale de l'enseignement de la recherche (DGER)  
Mme Marion ZALAY, directrice générale  
M. Jean-Pascal FAYOLLE, chef du service de l'enseignement technique

**Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État**

M. Jean-Philippe d'ISSERNIO, conseiller technique au cabinet du ministre  
M. Vincent MOREAU, sous-directeur  
Mme Maud PHÉLIZOT, chef du bureau de l'enseignement scolaire à la 3<sup>e</sup> sous-direction du budget

**Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative**

M. Luc CHATEL, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative  
M. Jean-Michel BLANQUER, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO)  
M. Michel QUÉRÉ, directeur de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

M. Pierre-Laurent SIMONI, chef de service, adjoint au directeur des affaires financières

Mme Josette THÉOPHILE, directrice générale des ressources humaines

### **Inspections**

M. Thierry BOSSARD, inspecteur général, chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)

M. Erick ROSER, doyen de l'inspection générale (IGEN)

Mme Brigitte DORIATH, inspectrice générale sur la rénovation de la voie professionnelle

### **Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)**

M. Eric CHARBONNIER, expert à la direction Éducation

### **Syndicat national de l'édition**

Mme Sylvie MARCÉ, présidente du groupe des Éditeurs scolaires, vice-présidente du Syndicat national de l'Édition

Mme Isabelle MAGNARD, présidente de l'Association Savoir Livre, Mme Pascale GÉLÉBART, directrice, chargée de mission pour les Éditeurs scolaires au Syndicat national de l'Édition

### **Université Paris VIII**

M. Jean-Yves ROCHEX, responsable de l'équipe ESCOL



## **TABLES RONDES ET COLLOQUE ORGANISÉS PAR LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION**

### **Participants à la table ronde du 8 mars 2011 avec les représentants syndicaux de l'Éducation nationale**

- Mme Fabienne BELLIN, secrétaire nationale du Syndicat national des enseignants du second degré (SNES FSU), en charge des questions de politique scolaire

- M. Christian CHEVALIER, secrétaire général du Syndicat des enseignants (SE UNSA)

- M. Michel GONNET, secrétaire général du Syndicat national des personnels d'inspections (SNPI FSU)

- M. Pierre GARNIER, secrétaire national du Syndicat national unitaire des instituteurs professeurs des écoles et Pegc (SNUipp FSU)

- M. Christian LAGE, secrétaire général du Syndicat national de l'enseignement technique Action autonome (SNETAA)

- M. Jean-Marie LE BOITEUX, secrétaire général du Syndicat national de l'enseignement technique agricole public (SNETAP)

- M. Jean-François LE BORGNE, président sortant du Syndicat national des inspecteurs d'académie – Inspecteurs pédagogiques régionaux (SNIA IPR)

- Mme Anne-Marie MARTIN, secrétaire fédérale du Syndicat général de l'éducation nationale (Sgen CFDT)

- M. Albert Jean MOUGIN, vice-président du Syndicat national des lycées et collèges (SNALC)

- M. Philippe PÉCHOUX, secrétaire national du Syndicat Educ'Action CGT, Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture (FERC CGT)

- M. Patrick ROUMAGNAC, secrétaire général du Syndicat de l'inspection de l'éducation nationale (SIEN)

- M. Philippe TOURNIER, secrétaire général du Syndicat national des personnels de direction de l'Éducation nationale (SNPDEN)

- Mme Corinne VAILLANT, secrétaire générale du Syndicat national des médecins scolaires et universitaires (SNMSU UNSA)

### **Participants à la table ronde du 5 avril 2011 avec les représentants des élus locaux et des parents d'élèves**

#### **S'agissant des élus locaux :**

- M. Jean BOINET, président des maires ruraux de Corrèze, maire de Rosiers d'Egleton et membre de la commission école, Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Emmanuel DURU, responsable des questions institutionnelles à l'Assemblée des communautés de France (AdCF)

- M. Yves FOURNEL, adjoint au maire de Lyon et vice-président de la Commission Éducation de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

- M. Mathieu HANOTIN, vice-président du Conseil général de Seine-Saint-Denis, en charge des collèges et des questions de l'éducation nationale, Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Pierre-Yves JARDEL, maire d'Orbais-l'Abbaye, président du groupe de travail éducation de l'Association des maires de France (AMF)

- M. Jean-François MÉZIÈRES, directeur général délégué à l'Association des régions de France (ARF)

- Mme Renée NICOUX, sénatrice de la Creuse et membre du Bureau et du Comité directeur de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

- M. Alexandre TOUZET, chargé des relations avec le Parlement à l'Association des maires de France (AMF)

#### **S'agissant des parents d'élèves :**

- Mme Claudine CAUX, présidente de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)

- Mme Béatrice CHESNEL, président de l'Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE)

- M. Jean-Jacques HAZAN, président de la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)

- Mme Caroline SALIOU, vice-présidente de l'APEL, Association des parents d'élèves de l'enseignement libre

#### **Participants à la table ronde du 26 avril 2011 avec les représentants des milieux socio-économiques**

M. Bernard FALCK, directeur de l'éducation et de la formation, Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

M. André MARCON, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)

M. Francis PETEL, membre de la Commission formation et éducation, Confédération des petites et moyennes entreprises (CGPME)

M. Gilbert REBEYROLE, président de la chambre régionale des métiers et de l'artisanat du Limousin, Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)

M. Claude THÉLOT, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, ancien président de la Commission du débat national sur l'avenir de l'École

### **Participants au colloque du 4 mai 2011**

#### ***1<sup>re</sup> table ronde : « Les expérimentations en matière scolaire : discours ou levier de réforme ? »***

M. Olivier AUDEOUD, recteur de l'académie de Grenoble

M. Rémy GUILLEUX, vice-président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), président du département Éducation de l'UNAF

M. Éric de LABARRE, secrétaire général, Enseignement catholique

Mme Catherine MERCIER-BENHAMOU, proviseur, Lycée polyvalent Maximilien-Perret, Alfortville

Mme Bénédicte ROBERT, chef du Département « recherche-développement, innovation et expérimentation », Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative

M. Claude THELOT, Conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, ancien président de la Commission du débat national sur l'avenir de l'école

#### ***2<sup>nde</sup> table ronde : « Fonctionnement du service public de l'éducation : du cloisonnement au partenariat »***

M. Daniel DUBOIS, président de la communauté de communes d'Ailly-le-Haut-Clocher (Somme), membre de la mission commune d'information

M. Jean-Jacques HAZAN, président de la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)

M. William MAROIS, recteur de l'académie de Créteil, et M. Pierre MOYA, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale du Val-de-Marne

M. Jean MONIÉ, premier- adjoint, mairie de Scionzier

Mme Carla VAN CAUWENBERGHE, inspectrice senior de l'Éducation aux Pays-Bas, et M. Eugène BERNARD, président du conseil d'administration d'un réseau d'établissements aux Pays-Bas (« *Ons Middelbaar Onderwijs* »)

M. Jean-Yves ROCCA, secrétaire général du Syndicat des personnels administratifs (UNSA) de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Mme Agnès VERDIER-MOLINIÉ, directrice de l'Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (IFRAP)



## DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION

### Déplacement dans le Val-de-Marne

(7 février 2011)

**Composition de la délégation :** M. Serge LAGAUCHE, président de la mission, sénateur du Val-de-Marne, M. Jean-Claude CARLE, rapporteur de la mission, sénateur de Haute-Savoie, M. Yannick BODIN, vice-président de la mission, sénateur de Seine-et-Marne, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, vice-présidente de la mission, sénatrice des Hauts-de-Seine, Mme Maryvonne BLONDIN, secrétaire de la mission, sénatrice du Finistère, Mme Catherine PROCACCIA, sénateur du Val-de-Marne

• **Visite du lycée polyvalent Maximilien Perret à Alfortville et table ronde en présence de :**

- M. Pierre MOYA, IA-DSDEN du Val-de-Marne
- Mme Catherine MERCIER-BENHAMOU, proviseur
- M. Emmanuel TEXIER, proviseur adjoint
- M. David BLUZAT, chef de travaux
- Mme Julie RABOTEUR, MM. Guillaume CAILLON, Frédéric REMOND, enseignants.

- MM. Mickaël POIZET, Antoine LASSALLE, Ali MARAHOUI, Shali MAROUANE, élèves.

• **Réunion au rectorat de Créteil et table ronde, en présence de :**

- M. William MAROIS, recteur d'académie
- M. Pierre MOYA, IA-DSDEN du Val-de-Marne
- Mme LE LUYER, chef de la DE
- M. DOUDEMENT, DAET
- Mme Christine MOULIN, IA-IPR (MAPIE)
- M. DUMONT, IA-IPR (Cours le matin, Sport l'après-midi)
- M. CLAUX, IA-IPR (bureau du policier référent)
- Mme LAJAUNIE, principale du collège de La Pyramide à Lieusaint (77)
- Mme MENEZ (PEEP).

## **Déplacement aux Pays-Bas et en Belgique**

*(15 et 16 février 2011)*

**Composition de la délégation :** M. Jean-Claude CARLE, rapporteur de la mission, sénateur de Haute-Savoie, Mme Françoise CARTRON, vice-présidente de la mission, sénatrice de la Gironde, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, vice-présidente de la mission, sénatrice des Hauts-de-Seine, M. Jean-François HUMBERT, vice-président de la mission, sénateur du Doubs, Mme Maryvonne BLONDIN, secrétaire de la mission, sénatrice du Finistère

### **Mardi 15 février : Journée aux Pays-Bas**

Accueil par M. Lionel MESNIER, attaché de coopération pour le français

Déjeuner offert par M. Bart EIGEMAN, échevin de s'Hertogenbosch / Bois-le-Duc

#### **Rencontres avec des personnalités du monde éducatif néerlandais :**

- Mme Carla van CAUWENBERGHE, inspectrice de l'Éducation nationale, *présentation du système éducatif néerlandais*

- M. Eugène BERNARD, président du Conseil de gestion OMO qui regroupe 48 établissements d'enseignement dans la région de Bois-le-Duc (le Brabant), *dotation des moyens, évaluation des innovations et des projets*

- Mme Marjo van IJZENDOORN, proviseur de collège, *direction de l'enseignement et attribution des tâches pédagogiques (le statut des professeurs/ les espaces professionnels, les tâches pédagogiques), autonomie*

- Mme Margot BAKKER, professeur, *professionnalisation, amélioration de la qualité des enseignants*

- Mme Miep van HEES, responsable de l'enseignement spécialisé au ministère de l'Éducation nationale, *la notion d'enseignement adapté*

### **Mercredi 16 février : Journée en Belgique**

Accueil par M. Benoît LE DÉVÉDEC, attaché culturel et M. Hugues DENISOT, attaché de coopération pour le français

#### **Réunion avec les représentants de la Communauté flamande :**

- Mme Micheline SCHEYS, secrétaire général du département de l'enseignement et de la formation

- Mme Natalie VERSTRAETE, chef de la division des relations internationales de l'enseignement et de la formation

- M. Jean-Louis LEROY, inspecteur-coordonateur de l'agence pour la gestion de la qualité dans l'enseignement et la formation

- M. Jozef Van THIELEN, expert-adjoint de la division des relations internationales de l'enseignement et de la formation

Rencontre avec M. André CALLEWAERT, chargé de mission au département de l'enseignement au **ministère de la Communauté germanophone**.

Déjeuner offert par Mme l'Ambassadeur Michèle BOCCOZ avec les représentants des 3 Communautés linguistiques de Belgique

**Réunion avec les représentants du ministère de la Communauté française :**

- Mme Marie-Dominique SIMONET, ministre de l'enseignement obligatoire et de la promotion sociale
- M. Jean-Luc ADAMS, chef de cabinet adjoint - enseignement fondamental
- M. Jean-Pierre HUBIN, administrateur général de l'enseignement et de la recherche scientifique
- Mme Martine HERPHELIN, directrice générale adjointe du service général du pilotage du système éducatif
- Mme Hélène JACQMIN, conseillère juridique

## **Déplacement au Portugal**

*(22 et 23 mars 2011)*

**Composition de la délégation** : M. Jean-Claude CARLE, rapporteur de la mission, sénateur de Haute-Savoie, M. Yannick BODIN, vice-président de la mission, sénateur de Seine-et-Marne, Mme Bernadette BOURZAI, sénatrice de Corrèze, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, sénateur de l'Hérault, Mme Catherine PROCACCIA, sénateur du Val-de-Marne

### **Mardi 22 mars**

Accueil par Mme Sophie LASZLO, conseillère de coopération et d'action culturelle

#### **Réunion au ministère de l'éducation sur les thèmes suivants :**

- *la législation éducative et les politiques éducatives*
- *l'autonomie des établissements d'enseignement et le statut des enseignants*
- *l'organisation administrative et territoriale du système éducatif*
- *le financement du système éducatif et le coût des politiques éducatives*

en présence de :

- M. João DA MATA, secrétaire d'État de l'éducation
- M. Mário PEREIRA, directeur-général des ressources humaines de l'éducation
- M. António LEITE, directeur régional de l'éducation de Lisboa et Vale do Tejo
- M. Carlos PINTO FERREIRA, directeur-général du Bureau des statistiques et planning de l'éducation, Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE)
- Mme Janine COSTA, directrice du service des relations internationales, Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE), ministère de l'éducation
- Mme Rosalina RODRIGUES
- M. Edmundo GOMES, directeur

#### **Visite d'une école siège d'un réseau d'établissements d'enseignement**

*Agrupamento de Escolas Filipa de Lencastre, Av. Magalhães Lima – Lisboa*

**Visite d'une école ayant un contrat d'autonomie Escola Secundária de D. Luísa de Gusmão, Rua Penha de França, 193 - Lisboa**

Dîner à la Résidence de France offert par M. Pascal TEIXEIRA DA SILVA, Ambassadeur de France, et son épouse

### **Mercredi 23 mars**

**Réunion au Bureau des Statistiques et Planning de l'Éducation** sur les thèmes suivants :

- *l'évaluation des résultats des élèves et prise en charge de la difficulté scolaire*
- *les mesures expérimentales éducatives*
- *l'offre de formation professionnelle dans le second cycle de l'enseignement du second degré*

en présence de :

- M. Nuno POUSINHO, directeur de services au Bureau des statistiques et planning de l'éducation

- Mme Alexandra MARQUES, directrice générale de l'innovation et du développement du curriculum, ministère de l'éducation

- Mme Antonieta FERREIRA, directrice de services des examens au bureau de l'évaluation de l'éducation, ministère de l'éducation

- Mme Cristina DUARTE, Agence nationale pour la qualification, ministère de l'éducation

**Réunion dans une école sur le thème des TIC dans l'éducation – Le Plan Technologique de l'éducation (PTE), en présence de :**

- M. Nuno de AVELAR PINHEIRO, représentant de la direction régionale de l'éducation de Lisboa et Vale do Tejo, ministère de l'éducation

- Mme Sofia CORDEIRO, Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE), ministère de l'éducation

**Visite d'un établissement d'enseignement lié au TEIP (Territoires éducatifs d'intervention prioritaire) et au PTE**

Déjeuner offert par Mme Sophie LASZLO, Conseillère de coopération et d'action culturelle

**Visite d'un établissement ayant une offre de formation professionnelle**

*Offre de formation professionnelle dans le second cycle du 2<sup>nd</sup> degré Escola Secundária Marquês de Pombal, Rua Alexandre Sá Pinto – Lisboa*

## **Déplacement en Suisse et en Haute-Savoie**

(28 et 29 mars 2011)

**Composition de la délégation** : M. Jean-Claude CARLE, rapporteur de la mission, sénateur de Haute-Savoie, M. Yannick BODIN, vice-président de la mission, sénateur de Seine-et-Marne, Mme Maryvonne BLONDIN, secrétaire de la mission, sénatrice du Finistère, Mme Catherine PROCACCIA, sénateur du Val-de-Marne

### **Lundi 28 mars 2011**

#### **Genève**

Accueil au **Département de l'instruction publique, de la culture et du sport** (DIP) par Mme Françoise MOESCHLER

Rencontre avec MM. Frédéric WITWERT, directeur de projet, Mehdi AOUDA, secrétaire adjoint responsable de la politique de la ville, Bernard RIEDWEG, directeur du réseau d'enseignement prioritaire (enseignement primaire) et Sylvain RUDAZ, directeur général de l'enseignement postobligatoire (secondaire II)

Déjeuner offert par M. le conseiller d'État Charles BEER, en présence de Mme Marianne FRISCHKNECHT, secrétaire générale, MM. Frédéric WITWERT et Mehdi AOUDA

**Visite du Cycle d'orientation (CO) de Pinchat** et présentation du secondaire I par Mme FERNANDEZ SONINO, directrice du CO de Pinchat et M. Georges SCHÜRCH, directeur général du cycle d'orientation (secondaire I)

Discussion autour des thèmes suivants : *PISA et place des nouvelles technologies dès l'enseignement primaire* en présence de MM. Christian NIDEGGER, chercheur au Service de recherche en éducation (SRED) et spécialiste pour PISA et Manuel GRANDJEAN, directeur du Service des systèmes d'information et service Ecole-Média

#### **Haute-Savoie**

##### **Visite de l'école de production (Ecaut) à Viuz-en-Sallaz**

En présence de : MM. Serge PITTET, maire de Viuz en Sallaz, Paul CUSIN, président du conseil d'administration d'Ecaut, Jean François GAVARD, Bernard LAVERGNAT, Michel BARBE, Charles-Édouard CORDONNIER, Noël GENTRIC, Claude BOUCHEZ, membres du conseil d'administration, Mme Anne-Marie VAUDAUX, directrice d'Ecaut, M. Thierry MEYNET, directeur adjoint d'Ecaut et quelques maîtres professionnels et élèves

### **Mardi 29 mars 2011**

#### **Réunion à la préfecture de la Haute-Savoie**

##### **Rencontre avec les Maisons Familiales Rurales (MFR)**

##### **Table ronde sur les partenariats avec :**

- **Les représentants de l'État** : MM. Philippe DERUMIGNY, préfet, Olivier AUDÉOUD, recteur de l'académie de Grenoble, Dominique MARTINY, secrétaire général de l'académie de Grenoble, François CHARLON, directeur de cabinet du recteur, Jean-Marc GOURSOLAS, inspecteur d'académie, Mme Nathalie COSTANTINI, inspecteur d'académie adjoint

- **Les représentants des collectivités territoriales** : MM. Christian MONTEIL, président du Conseil général de la Haute-Savoie, Claude FAUCHER, directeur général des services, Georges FOURNIER, directeur général adjoint chargé de l'éducation, de la culture, des sports et du tourisme

- **Les acteurs du monde éducatif** : MM. Daniel SALACROUP, proviseur du LP Porte des Alpes à Rumilly, Dominique PROSSER, proviseur du lycée Lachenal à Argonnay

- **Les acteurs du monde économique** : M. Philippe LUCOTTE, délégué général du Medef, Mme Donatella GRILLET, membre de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), M. Lionel BAUD, président du syndicat national du décolletage

Déjeuner au Conservatoire d'art et d'histoire offert par M. Christian MONTEIL, président du Conseil général de la Haute-Savoie

**Réunion dans l'école primaire, maternelle et collège de Scionzier** sur le partenariat de l'Éducation nationale et de la commune : exemple de mise à disposition de personnel communal en lieu et place d'assistants de vie scolaire (AVS).

En présence de : MM. Dominique MARTINY, secrétaire général de l'académie de Grenoble, François CHARLON, directeur de cabinet du recteur, Mmes Nathalie COSTANTINI, inspecteur d'académie adjoint, Véronique CLERC, directrice de l'école maternelle du Crettet, Françoise REVILLOD MARQUES, directrice de l'école maternelle du Crozet, MM. Cédric MAYOL, directeur de l'école élémentaire du Château, Richard MARTINEZ, inspecteur de la circonscription de Cluses, Mme Bernadette DUBY, principale du collège MM. Jean Claude GALLAY, Cyrille MANGIN, principal adjoint du collège Jean Claude GALLAY, Jean MONIÉ, 1<sup>er</sup> adjoint au maire de Scionzier

**Visite au lycée professionnel de la Vallée de l'Arve** : modèle d'un réseau d'établissements, lycée des métiers sur 3 sites différents et UFA

En présence de : MM. Pierre PESCHIER, proviseur du lycée professionnel de l'Arve Paul Béchet à Cluses, Thierry DOSCH, proviseur du lycée Charles Poncet de Cluses, Dominique CHARBONNIER, proviseur du lycée du Mont Blanc de Passy à Cluses

## Déplacement dans la Somme

(12 avril 2011)

**Composition de la délégation :** M. Jean-Claude CARLE, rapporteur de la mission, sénateur de Haute-Savoie, M. Jean-François HUMBERT, vice-président de la mission, sénateur du Doubs, Mme Bernadette BOURZAI, sénatrice de la Corrèze, M. Daniel DUBOIS, sénateur de la Somme

**Réunion-table ronde** au rectorat d'Amiens, en présence de :

- M. Jean-Louis MUCCHIELLI, recteur de l'académie d'Amiens, *présentation de l'état des lieux*

- M. Claude LEGRAND, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de la Somme, *analyse des politiques : présentation du schéma pluriannuel de développement de l'école*

- M. NICOLAS, inspecteur de l'Éducation nationale, chargé de mission et Mme DERAMBURE, adjointe au conseiller TICE du rectorat, *le développement du numérique en milieu rural : TICE*

- Mme Dominique MAIRE, inspectrice de l'Éducation nationale adjointe à M. l'inspecteur d'académie, *Vers l'École du socle : la liaison école-collège à Ailly-le-Haut-Clocher*

- Mme Sandrine AUTHOUART, principale du collège Alain Jacques d'Ailly-le-Haut-Clocher

- Mme Sandrine DELOBELLE, inspectrice de l'Éducation nationale, circonscription du Ponthieu Marquenterre

- M. Jean-Louis MUCCHIELLI, recteur de l'académie d'Amiens, *mises en réseaux :*

- *ROLL (Réseau des Observatoires Locaux de la Lecture)*
- *REVE (Réseau d'Établissements à Vocation Européenne)*
- *ECLAIR (Écoles, Collèges, Lycées pour l'Ambition, l'Innovation et la Réussite)*

Déjeuner offert par le Conseil général

**Présentation du projet de 3 RPC** par M. Daniel DUBOIS, sénateur, en présence de MM. Antoine BERTHE, maire d'Ailly-le-haut-Clocher, Yves MONIN, maire de Saint-Riquier, Mmes MARTIN, conseillère municipale de Saint-Riquier, Annie ROUCOUX, maire de Pont-Rémy

**Visite de l'école communautaire Victor Hugo d'Ailly-le-haut-Clocher**

Présentation du fonctionnement du tableau blanc interactif, de la classe mobile numérique et de l'Environnement Numérique de Travail (ENT) : échange avec les enseignants.

**Visite l'école communautaire Robert Mallet de Pont-Rémy**

Présentation d'Histoire des Arts dans une classe de CP avec tableau blanc interactif

**Visite de l'école communautaire Becquestoile de Saint-Riquier**

Échange avec des parents élus.

## **Déplacement à Cambrai**

*(2 mai 2011)*

**Composition de la délégation :** M. Serge LAGAUCHE président de la mission, sénateur du Val-de-Marne, M. Jean-Claude CARLE, rapporteur de la mission, sénateur de Haute-Savoie, M. Daniel DUBOIS, sénateur de la Somme

**Présentation des problématiques propres à l'académie de Lille, en présence de :**

Mme Marie-Jeanne PHILIPPE, recteur de l'Académie de Lille, M. Marc GOSSELIN, directeur de cabinet, M. Jacques CAILLAUT, inspecteur d'académie adjoint Nord

**Entretien sur la situation de l'arrondissement de Cambrai, en présence :**

**Des élus :**

- M. Jacques LEGENDRE, sénateur, vice-président de la Communauté d'agglomération de Cambrai

- M. François-Xavier VILLAIN, député-maire de Cambrai, président de la communauté d'agglomération de Cambrai

- M. Guy BRICOUT, maire de Caudry, conseiller général du Nord

- M. Gérard DEVAUX, président de la communauté de communes du Caudrésis-Catésis, maire de Beauvois en Cambrésis

- Mme Isabelle PIERARD, 1<sup>re</sup> adjointe au maire de Cateau chargée des affaires scolaires

**Des chefs d'établissement :**

- Mme SAYDON, proviseur du lycée professionnel Jacquard de Caudry

- M. BEAUVOIS, proviseur du lycée professionnel Camille Desmoulins de Le Cateau-Cambrésis

- Mme FAYOLA, proviseur du lycée Paul Duez de Cambrai

- M. PELTIER, proviseur du lycée Fénélon de Cambrai

- M. BLAS, principal du collège Lamartine de Cambrai

- M. GRAS, principal du collège Jules Ferry de Cambrai

**Réunion avec une délégation d'enseignants des établissements Lamartine et Jules Ferry de Cambrai et les élus concernés :**

- M. Jacques LEGENDRE, sénateur, vice-président de la Communauté d'agglomération de Cambrai,

- Mme Sylvie LABADENS, adjointe au maire de Cambrai chargée de l'éducation.

## **Déplacement à Marseille**

*(5 mai 2011)*

**Composition de la mission** : M. Jean-Claude CARLE, rapporteur de la mission, sénateur de Haute-Savoie, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, vice-présidente de la mission, sénatrice des Hauts-de-Seine, M. Jean-François HUMBERT, vice-président de la mission, sénateur du Doubs, Mme Maryvonne BLONDIN, secrétaire de la mission, sénatrice du Finistère, Mme Bernadette BOURZAI, sénatrice de Corrèze, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, sénateur de l'Hérault, Mme Fabienne KELLER, sénateur du Bas-Rhin

Accueil par M. Vincent VALÉRY, directeur de cabinet du recteur

**Réunion de travail** au Centre régional de documentation pédagogique (CRDP), en présence de :

- M. Jean-Paul de GAUDEMAR, recteur de l'académie d'Aix-Marseille
- Mme Martine BURDIN, secrétaire générale
- Mme Blandine BRIOUDE, secrétaire générale adjointe
- M. Vincent VALERY, directeur de Cabinet
- M. Jean-Luc BENEFICE, IA-DSDEN des Bouches du Rhône
- M. Léon FOLK, IA-DSDEN des Alpes de Haute Provence
- M. Pierre BARRIÈRE, IA-DSDEN des Hautes Alpes
- M. Bernard LELOUCH, IA-DSDEN du Vaucluse
- Mme Maryse BUISSON, chargée de mission à l'IA 13
- M. Éric BRUNDU, chargé de mission égalité des chances au cabinet du

recteur

- Mme Élisabeth PORTIGLIATTI, proviseure du lycée professionnel La Floride

Déjeuner offert par M. Jean-Claude GAUDIN, sénateur-maire de Marseille

**Visite du collège Belle de Mai (Marseille 3e)** en présence de :

M. Jean-Paul de GAUDEMAR, recteur, Mme Martine BURDIN, secrétaire générale, M. Jean-Luc BENEFICE, IA-DSDEN des Bouches-du-Rhône, M. Vincent VALERY, directeur de Cabinet, Mme Maréna TURIN, correspondante académique éducation prioritaire, M. Laurent LUCCHINI, principal du collège Belle de mai, de l'équipe de direction et d'enseignants

**Réunion de travail sur les expérimentations pédagogiques** avec :

Mme Martine BURDIN, secrétaire générale, M. Jean-Luc BENEFICE, IA-DSDEN des Bouches-du-Rhône, Mme Maréna TURIN, correspondante académique éducation prioritaire, M. Laurent LUCCHINI, principal du collège Belle de mai, M. Jean-Roger RIBAUD, proviseur du lycée Victor Hugo et Mme Maryse BUISSON, chargée de mission à l'IA 13

## **Déplacement à Rennes**

(25 mai 2011)

**Composition de la délégation :** M. Jean-Claude CARLE, rapporteur de la mission, sénateur de Haute-Savoie, M. Yannick BODIN, vice-président de la mission, sénateur de Seine-et-Marne, Mme Maryvonne BLONDIN, secrétaire de la mission, sénatrice du Finistère, Mme Bernadette BOURZAI, sénatrice de la Corrèze, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, sénateur de l'Hérault

Accueil par M. Claude ROUSSEAU, inspecteur chargé du premier degré pour l'Ille-et-Vilaine

**Visite du collège Renée Récipon d'Orgères** dont le projet d'établissement est axé sur le développement durable, en présence de M. Gilles TORTELLIER, principal du collège, ainsi que des membres de la communauté éducative et d'élèves.

**Visite du collège Pierre-Olivier Malherbe de Chateaubourg** qui est investi dans des projets européens - surtout avec l'Allemagne - avec échanges d'élèves en CM2 et en collège et échanges d'enseignants, en présence de Mme Maryannick AVRIL, principale du collège, ainsi que des membres de la communauté éducative et d'élèves.

### **Réunions au rectorat :**

Echange avec M. Alexandre STEYER, recteur, M. Jean-Pierre MALENFANT, directeur de cabinet du recteur, Mme Chantal LE GAL, secrétaire générale adjointe, M. Jean-Yves BESSOL, inspecteur d'académie d'Ille-et-Vilaine et M. Marc VAULÉON, directeur des ressources humaines

### **Rencontre avec des proviseurs de lycée « Karta » :**

- Rencontre avec M. Bertrand ELISE, proviseur du lycée Pierre Mendès France de Rennes et M. Jean-François DANGUILLAUME, proviseur du lycée Coëtlogon de Rennes sur la rédaction en commun par les élèves d'un roman « *Le jour où j'ai eu 30 ans* ».

- Rencontre avec M. Jean-Pierre MONLAURENT, proviseur du lycée Victor et Hélène Basch à Rennes, sur l'échange culturel entre élèves « *Rennes-Poznan : regards croisés* »

**Entretien avec** Mme Caroline LOMBARDI-PASQUIER, inspectrice d'académie adjointe d'Ille-et-Vilaine sur les thèmes suivants : *présentation des spécificités de l'académie, l'école innovante de Rennes, l'enseignement du breton, l'enseignement privé...*

## **Déplacement en Pologne** *(30 et 31 mai 2011)*

**Composition de la délégation** : M. Serge LAGAUCHE, président de la mission, sénateur du Val-de-Marne, M. Jean-Claude CARLE, rapporteur de la mission, sénateur de Haute-Savoie, M. Yannick BODIN, vice-président de la mission, sénateur de Seine-et-Marne, Mme Maryvonne BLONDIN, secrétaire de la mission, sénatrice du Finistère, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, sénateur de l'Hérault, Mme Catherine PROCACCIA, sénateur du Val-de-Marne,

*Mme Émilie LEGENDRE, journaliste rédactrice au pôle « Enseignement scolaire et Jeunesse » à l'Agence de presse spécialisée (AEF) a accompagné la délégation.*

### **Lundi 30 mai**

Accueil et déjeuner de travail avec M. Gilles CARASSO, conseiller culturel et Mme Mireille CHEVAL, attachée de coopération éducative

Entretien avec M. Mirosław SIELATYCKI, secrétaire d'État, au ministère de l'Éducation nationale

Entretien avec Mme Joanna BERDZIK, directrice et Mme Marlena FALKOWSKA, directrice adjointe de l'Agence pour le développement de l'éducation (ORE)

Entretien avec le Prof. Dr hab. Ryszard GORECKI, vice-président de l'Académie polonaise des Sciences

Dîner offert par M. François BARRY DELONGCHAMPS, Ambassadeur de France en présence de personnalités du monde éducatif

### **Mardi 31 mai**

**Petit déjeuner de travail** avec des représentants de l'Institut de recherche en éducation : M. Michał SITEK, directeur, Mme Magdalena KRAWCZYK-RADWAN, chef du service de recherche sur les enseignants, Mme Anna WOJCIUK, analyste, Mme Dorota WISZEJKO-WIERZBICKA, chef du service des recherches sur les institutions, M. Silvio DIVINA, relations internationales

Rencontre avec Mmes Jolanta LIPSZYC, directrice du département de l'éducation à la ville de Paris, et Joanna GOSPODARCZYK, directrice adjointe

**Visite d'une école primaire**, rencontre avec Mme Jolanta ZAUER NOWAK, directrice et avec l'équipe éducative

**Déjeuner avec des chefs d'établissement, des enseignants et des représentants de syndicats d'enseignants** (Mme Joanna CHRAPKOWSKA, directrice du Lycée et Collège n° 67, Mme Bogusława PIENKOWSKA, directrice de l'École d'hôtellerie, tourisme et restauration, Mme Sylwia SAWICKA, enseignante de français, M. Radosław KUCHARCZYK, enseignant de français, M. Andrzej PIEGUTKOWSKI, représentant d'un syndicat enseignant)



*Déplacement d'une délégation de la mission au collège Maximilien Perret d'Alfortville (7 février 2011) composée de MM. Serge Lagauche, président, Jean-Claude Carle, rapporteur, Yannick Bodin, Mmes Maryvonne Blondin, Brigitte Gonthier-Maurin et Catherine Procaccia*



*Déplacement d'une délégation de la mission aux Pays-Bas (15 février 2011) composée de MM. Jean-Claude Carle, rapporteur, Jean-François Humbert, Mmes Maryvonne Blondin, Françoise Cartron et Brigitte Gonthier-Maurin*



*Déplacement d'une délégation de la mission au Portugal (22 et 23 mars 2011) composée de MM. Jean-Claude Carle, rapporteur, Yannick Bodin, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière et Catherine Procaccia*



*Déplacement d'une délégation de la mission en Haute-Savoie (29 mars 2011) composée de MM. Jean-Claude Carle, rapporteur, Yannick Bodin et Mme Maryvonne Blondin*



*Déplacement d'une délégation de la mission en Pologne (30 et 31 mai 2011) composée de MM. Serge Lagauche, président, Jean-Claude Carle, rapporteur, Yannick Bodin, Mmes Maryvonne Blondin, Marie-Thérèse Bruguière et Catherine Procaccia*



## **ÉTUDE DE LA DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE ET DES DÉLÉGATIONS SUR L'ORGANISATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF ET LE STATUT DES ÉTABLISSEMENTS DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE**

L'Australie (Nouvelle-Galles du Sud), l'Italie, la Pologne et l'Angleterre auxquelles est consacrée la présente note ont mis en œuvre, au cours de ces dernières années, d'importantes réformes de leurs systèmes scolaires primaire et secondaire. C'est pourquoi l'on a choisi de s'intéresser à leur situation bien que certaines de ces transformations, en cours, n'aient pas produit tous leurs effets.

Dans ces quatre cas, l'attention s'est concentrée sur les établissements de l'enseignement public.

On examinera ci-après, pour chacun d'entre eux : l'organisation administrative et territoriale du système éducatif, les organes dirigeants des établissements, le financement de ces derniers, le statut des enseignants et les modalités d'évaluation. L'analyse comparée de ces monographies fait ressortir que :

- l'organisation administrative et territoriale se caractérise par un compromis entre la fixation par l'État des objectifs généraux et la gestion locale de l'éducation ;
- le statut juridique des établissements repose sur la dualité des organes de direction et la responsabilité du chef d'établissement ;
- l'essentiel du financement provient de l'État ;
- le statut des enseignants est varié ;
- et que l'évaluation constitue une préoccupation partagée.

### **1. L'organisation administrative et territoriale : un compromis entre fixation par l'État des objectifs généraux et gestion locale des établissements**

Dans chacun de ces quatre systèmes, l'État détermine les objectifs généraux tandis que les collectivités locales ou les établissements eux-mêmes assurent la gestion de façon décentralisée et/ou autonome (notamment en matière budgétaire et didactique).

La création et la suppression des établissements, décentralisées en Italie et en Angleterre, restent une compétence étatique en Nouvelle-Galles du Sud (*New South Wales*, NSW) et partagée en Pologne.

De larges transferts de compétences en matière d'administration et de gestion des établissements existent en Italie, Pologne et Angleterre, tandis que l'Australie envisage de renforcer le pouvoir local en la matière. Bien que les collectivités britanniques jouissent de longue date de cette compétence, on y a, de surcroît, créé des établissements indépendants : d'une part les *academies* qui bénéficient du soutien de sponsors aussi bien pour leur création que pour leur fonctionnement et, d'autre part, des *free schools* qui, bien que financées elles aussi par l'État, jouiront d'une indépendance encore plus grande.

## **2. Le statut juridique des établissements : dualité des organes de direction et pouvoirs du chef d'établissement**

La dualité des organes de direction des établissements caractérise les quatre systèmes, où collaborent un organe collégial chargé de l'administration et un chef d'établissement.

### **• Le conseil d'établissement**

Le conseil d'établissement peut être composé, dans des proportions variables, de représentants des parents, des enseignants et des personnels non enseignants ainsi que des élèves (ceux-ci étant parfois dépourvus de droit de vote), outre des représentants désignés par la collectivité locale intéressée dans les *maintained schools* anglaises et les établissements de NSW où aucune des composantes du conseil ne peut détenir à elle seule la majorité. Du reste, dans cet État, il n'existe pas de norme générale pour l'organisation du conseil dont le statut est fixé « au cas par cas » pour renforcer la participation des parents.

L'indépendance de ce conseil par rapport au chef d'établissement est marquée en Angleterre (où le secrétaire de l'instance collégiale ne peut être le directeur de l'établissement) et en Italie (où le président du conseil est élu parmi les représentants des parents), comme en Pologne où le chef d'établissement participe aux délibérations à titre consultatif.

Hormis en Pologne où il ne donne qu'un avis, le conseil d'établissement détermine, sous réserve des objectifs et des programmes nationaux, le projet d'établissement et le plan d'offre de formation (en concertation avec les sponsors dans le cas des *academies* anglaises). S'il vote le budget, son autonomie en la matière est limitée parce que les crédits dont il dispose lui sont partout attribués par l'État.

Des compétences particulières lui sont notamment dévolues pour :

– procéder à des adaptations du calendrier scolaire, des modalités didactiques et utiliser le quota horaire de 20 % qui est dévolu à l'établissement (Italie) ;

– déterminer sa politique salariale, la politique de gestion des performances des enseignants et apprécier le travail du chef d'établissement (Angleterre) ;

– et demander une évaluation de l'école, du directeur ou d'un enseignant à la collectivité qui gère l'établissement (Pologne).

Alors que le respect des programmes nationaux, moyennant des amodiations et dérogations ponctuelles (accordées aux enseignants par le directeur de l'établissement en Pologne) constitue une règle de droit commun dans les quatre pays, les *academies* anglaises peuvent s'en affranchir sous réserve de déterminer leur programme propre et se spécialiser dans une ou plusieurs matières.

- **Le chef d'établissement**

Recruté par annonce en Angleterre (après l'intervention d'un comité de sélection) et en Australie, et au terme d'une procédure publique par la collectivité qui gère l'école en Pologne, le chef d'établissement est choisi à l'issue d'un concours national en Italie.

Il est investi de compétences étendues en matière de direction de l'établissement et de son personnel dans les quatre cas considérés, étant observé qu'en Nouvelle-Galles du Sud on souhaite actuellement renforcer encore ses pouvoirs.

Il peut de surcroît :

- recevoir du conseil d'établissement compétence déléguée pour recruter les enseignants (Angleterre) ;

- et apprécier les modalités de mise en œuvre des programmes nationaux (Angleterre et Pologne).

La faculté de le recruter en dehors du corps enseignant, juridiquement ouverte en Pologne n'a, en pratique, quasiment pas été utilisée.

En Italie, une fraction d'au moins 30 % de sa rétribution est constituée de primes liées aux résultats obtenus.

### **3. Un financement par l'État des établissements d'enseignement**

Dans les quatre cas, le financement provient pour l'essentiel de subventions de l'État –y compris pour les *academies* et les *free schools* anglaises–, étant observé que :

- les établissements peuvent aussi collecter des fonds par eux-mêmes (Pologne, Angleterre et Australie) ;

- l'État accorde des subventions spécifiques aux écoles qui mettent en œuvre des programmes particuliers (Australie) ;

- et que les collectivités locales peuvent abonder ces crédits (notamment en Angleterre où une réforme du financement est envisagée).

### **4. La variété du statut des enseignants**

Le statut des enseignants englobe leurs modalités de recrutement, leur situation juridique, les obligations de service qui leur incombent et leur rémunération.

- **Recrutement et statut**

L'Italie utilise le système du concours régional et ouvre, dans des cas limitativement énumérés, aux établissements la faculté de recruter des enseignants dans le cadre de contrats de prestation de services. En Australie, le recrutement relève d'un service du ministère de l'Éducation de l'État fédéré. Les autres systèmes ont recours au recrutement par le chef d'établissement d'enseignants qui disposent des titres académiques et didactiques requis en vertu de la réglementation nationale (Pologne et Angleterre à l'exception, dans ce dernier cas, des *free schools* qui pourront recruter des enseignants n'ayant pas le titre de « professeur qualifié »).

Le statut juridique des enseignants relève :

- de la fonction publique de NSW ;
- en Pologne, d'un régime législatif spécifique, intermédiaire entre la fonction publique et celui du secteur privé ;
- d'une convention collective nationale en Italie ;
- et de celui du personnel contractuel de la collectivité locale qui assume la tutelle de l'établissement scolaire en Angleterre.

- **Obligations de service**

Les enseignants ont l'obligation de respecter les programmes nationaux tout en jouissant d'une autonomie didactique, notamment pour mener des expériences innovantes (Angleterre) ou pour dispenser les cours qui relèvent de la décision autonome de l'établissement (quota de 20 % dont le contenu est déterminé compte tenu des orientations fixées au niveau régional en Italie).

Les obligations de service sont fixées de façon centralisée dans l'ensemble des cas considérés, exception faite des *free schools* anglaises.

Elles comprennent notamment, à côté d'une horaire minimum hebdomadaire variable selon les pays, le devoir de :

- remplacer les collègues absents dans le cadre de règles propres à chaque situation, le cas échéant moyennant le paiement d'heures supplémentaires (Pologne) ;
- de préparer les épreuves d'examens ou d'effectuer des tâches administratives (Angleterre) ;
- de surveiller la récréation, le déjeuner ou des activités sportives (NSW) ;
- d'effectuer des travaux destinés à l'enrichissement de l'offre scolaire, à des sorties ou des activités extrascolaires (Italie) ;
- ou de dispenser des cours supplémentaires dans la limite de l'horaire légal (Pologne).

- **Rémunération**

Le système de rémunération est fixé de façon centralisée tant en Angleterre qu'en Pologne (document réglementaire), Italie (convention collective) et Australie (document mixte).

Pour valoriser les mérites de certains enseignants, des marges de manœuvre sont ouvertes :

- au conseil d'établissement pour accorder des majorations de rémunération compte tenu de l'expérience, de la qualité ou du caractère supplémentaire du travail accompli (Angleterre) ;

- aux services d'inspection académique, aux collectivités locales et aux chefs d'établissement en Pologne (où 1 % de la masse salariale est réservée à cette fin et où, de surcroît, la délivrance du titre de « professeur méritant » entraîne le versement d'une prime importante) ;

- enfin aux *free schools* anglaises qui, détermineront leur propre politique salariale et pourront accorder des rémunérations au mérite.

## **5. L'évaluation, préoccupation partagée**

L'évaluation s'effectue aussi bien au niveau national qu'à celui des établissements proprement dits. Elle concerne tant les enseignants que les élèves.

- **Évaluation des établissements**

Au niveau de chaque établissement s'y ajoutent des évaluations faites :

- par l'administration de l'école elle-même (autoévaluation annuelle) en Angleterre et en Australie où les parents y sont associés ;

- tous les cinq ans par un organisme public extérieur indépendant en Angleterre ;

- et dans le cadre d'inspections nationales et régionales (Pologne).

Les parents sont informés des résultats de cette évaluation en Angleterre et en Australie.

En Pologne, l'établissement doit présenter un plan pour remédier aux lacunes relevées lors de ce contrôle.

- **Évaluation des enseignants**

L'évaluation des enseignants relève d'un comité d'évaluation présidé par le chef d'établissement en Italie et du chef d'établissement lui-même en Pologne (où elle est le préalable à toute promotion), et en Australie où elle peut aboutir à ce que l'enseignant soit astreint à suivre une formation.

- **Évaluation des élèves**

Les cohortes d'élèves sont soumises à des évaluations nationales destinées à évaluer les performances de l'ensemble du système scolaire.

Les compétences des élèves sont évaluées individuellement au fil des apprentissages étant observé que le redoublement :

- n'existe pas en Angleterre ;
- est possible dans une seule matière en NSW ;

– reste exceptionnel en Italie en primaire et s'y limite à des cas motivés dans le secondaire, de même qu'en Pologne où des attestations de fin d'études normalisées au niveau national sont aussi délivrées par les établissements à chaque fin de cycle.

## AUSTRALIE (Nouvelle-Galles du Sud)

En Australie, l'éducation fait l'objet d'un partage de compétences entre la fédération ou *Commonwealth*, d'une part, et les États qui la composent, d'autre part. Ces derniers en assument l'essentiel tandis que le gouvernement fédéral apporte des financements supplémentaires.

Un accord national sur l'éducation conclu entre les parties précitées (*National Education Agreement*) fixe notamment les compétences propres de l'État fédéral, des États ainsi que celles qu'ils partagent, les grands objectifs, les politiques et réformes à mettre en œuvre, le programme de travail, la mesure et la transmission des résultats obtenus. Il est applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

On a choisi d'étudier principalement, pour illustrer le propos, les établissements scolaires de la Nouvelle-Galles du Sud (*New South Wales, NSW*), État le plus peuplé d'Australie avec un peu moins de 7 millions d'habitants.

### **1. L'organisation administrative et territoriale de l'enseignement primaire et secondaire public (government schools)**

L'ouverture ou la fermeture d'un établissement scolaire est du ressort du ministre de l'éducation de NSW.

L'accord national sur l'éducation précité confie aux États l'organisation administrative et territoriale de l'enseignement primaire et secondaire en les chargeant de veiller à ce que « chaque enfant ait la possibilité de s'inscrire dans un établissement dispensant un enseignement de qualité et à ce qu'il le fréquente assidument pendant sa scolarité obligatoire ». Sur leur territoire, ils sont responsables du développement des politiques éducatives, de la mise en place du service de l'enseignement, de la surveillance et du contrôle des résultats des établissements ainsi que de la réglementation applicable aux établissements scolaires afin d'atteindre les objectifs nationaux décidés en commun au niveau national.

Les établissements scolaires fonctionnent sous le contrôle direct du ministre de l'Éducation de l'État compétent conformément à la législation et à la réglementation de cet État.

En Nouvelle-Galles du Sud, la loi de 1980 relative au service public de l'éducation n° 23 modifiée (*NSW Teaching Service Act 1980 n° 23*) définit les fonctions du directeur du ministère de l'Éducation qui rend compte au ministre de l'Éducation, détermine la typologie des établissements scolaires, le statut des enseignants (carrières et rémunérations), les conditions de recrutement et exerce le pouvoir disciplinaire.

## **2. Le statut juridique des établissements d'enseignement primaire et secondaire**

### *a) Le conseil d'établissement*

La loi sur l'éducation de 1990 n° 8 modifiée (*NSW Education Act 1990 n° 8*) prévoit que des conseils d'établissements (*School councils*) peuvent être institués dans les établissements scolaires de NSW à l'initiative du chef d'établissement qui a pour mission de promouvoir une véritable participation à la vie de l'établissement des parents, des personnels, des élèves et des habitants de la commune. 70 % des établissements scolaires en sont dotés. Il n'existe pas de norme générale relative à l'organisation des conseils d'établissements, qui sont *ipso facto* très divers.

Les lignes directrices publiées par le ministère de l'Éducation de NSW sur l'organisation de ces conseils sont en cours de révision.

Depuis 2007, le partenariat entre l'établissement et les associations de parents d'élèves est privilégié. Le chef d'établissement doit leur transmettre un certain nombre d'informations et dialoguer avec elles.

Le nouveau gouvernement, élu en juin 2010, a décidé d'améliorer les résultats scolaires en donnant plus de pouvoirs aux parents et à chaque communauté scolaire par l'intermédiaire du programme « *Empowering local schools* », évoqué *infra*. Celui-ci a notamment pour objectif de mettre en place de nouvelles structures de direction (*school council, school board*) dans lesquelles les parents joueront un rôle décisif dans la fixation des priorités et des objectifs de l'établissement.

#### **• Composition**

En règle générale, les conseils d'établissement sont composés de parents d'élèves, d'enseignants, de représentants de la collectivité et parfois d'élèves. Aucune des catégories précitées ne doit détenir à elle seule la majorité. Parents et représentants de la collectivité y occupent une place prépondérante. Le chef d'établissement en est membre de droit.

Les associations de parents de l'établissement sont responsables de l'organisation des élections des représentants des parents.

Le conseil se réunit en moyenne huit fois par an.

#### **• Mission**

Le conseil d'établissement fixe les objectifs et les orientations de l'établissement pour l'avenir.

Il analyse les problèmes de l'établissement et les points sur lesquels celui-ci doit faire porter ses efforts.

Il évalue les besoins financiers.

Il donne son avis sur de nombreuses questions telles que l'information les parents ou sur le bien-être des élèves. Celles relatives aux

enseignants, aux programmes scolaires et à la pédagogie échappent toutefois à sa compétence.

*b) Le chef d'établissement*

- **Recrutement**

Le chef d'établissement est recruté à la suite d'une annonce publiée sur le site de recrutement du gouvernement de NSW et éventuellement dans la presse.

Il est nommé dans cet emploi public par le directeur du ministère de l'Éducation qui apprécie ses compétences au regard des caractéristiques du poste. S'il n'appartient pas déjà à la fonction publique de NSW, il effectue une période probatoire de douze mois.

- **Mission**

Selon le règlement de 2007 sur le service public de l'enseignement (*NSW Teaching Service Regulation 2007*), le chef d'établissement doit gérer son établissement de manière « correcte, efficace, économique et impartiale ». Il en rend compte à l'administration de l'Éducation de NSW.

Parmi les obligations qui lui incombent, le règlement indique qu'il doit :

- « mettre en œuvre des procédures et des plans d'action, des objectifs clairement définis, un programme scolaire équilibré, séquentiel et adapté et des mécanismes adéquats de surveillance, d'évaluation et de collecte de données qui assurent la coordination de toutes les activités scolaires, la continuité de la politique d'éducation et une bonne communication ;

- encourager et faciliter le développement professionnel du personnel du service public de l'éducation, qu'il soit enseignant ou non, sans discrimination conformément à la loi applicable en la matière ;

- utiliser de façon efficace et économique ses ressources ;

- se charger de la discipline des personnels et des élèves ;

- encourager les personnels du service public de l'éducation (enseignants et autres) à faire des suggestions en vue d'accroître l'efficacité de celui-ci ;

- former tous les personnels de ce service public en leur offrant des possibilités et des facilités pour s'améliorer dans des domaines en relation avec leurs obligations professionnelles :

- par la participation à des formations sur place ou organisées par ou pour l'établissement ;

- par l'inscription dans des organismes de formation extérieurs ;

– et respecter la réglementation en matière de médecine du travail et de sécurité des conditions de travail ».

Le mémorandum du ministère de l'Éducation du 3 juin 2000 aux chefs d'établissements fait le point sur leurs principales responsabilités en les classant selon qu'elles ont trait au(x) :

- rôle de dirigeant de l'enseignement ;
- programmes d'enseignement ;
- résultats scolaires ;
- bien-être des élèves ;
- bien-être des personnels, gestion et développement ;
- gestion des ressources matérielles et financières ;
- et partenariats.

Le gouvernement élu en juin 2010 a décidé d'améliorer les performances et les résultats des élèves en donnant aux chefs d'établissement plus de responsabilités budgétaires et de pouvoirs sur la conduite de l'établissement, notamment sur le choix des différents types de personnels et la fixation des priorités locales, par l'intermédiaire du programme « *Empowering local schools* », évoqué *supra*.

Les chefs d'établissement auront à l'avenir davantage de contrôle sur la gestion de leur établissement, les dépenses prioritaires et les orientations à suivre. Les décisions prises à l'échelon local devraient ainsi mieux refléter les besoins de l'établissement. Des aides tant financières que d'autre nature leur seront octroyées pour assumer ces nouvelles responsabilités.

Ce programme devrait commencer dans 1 000 établissements en 2012-2013 avant d'être étendu à tous les établissements en 2018. Les écoles choisies, sélectionnées sur dossier en 2011, recevront l'équivalent de 29 100 d'euros à 36 400 d'euros.

### **3. Le financement des établissements d'enseignement primaire et secondaire (budget de fonctionnement)**

En 2007-2008, le financement des établissements publics provient pour la plus grande part (environ 89 %) des États et pour 11 % du *Commonwealth* soit, respectivement, l'équivalent de 17 et 2,2 milliards d'euros, sur un total de 20,2 milliards d'euros.

Les établissements scolaires sont aussi financés par des contributions des parents et de la collectivité estimées en moyenne à environ 5 % du total de leurs dépenses. Elles proviennent de frais supplémentaires appliqués aux fournitures, livres scolaires et activités facultatives, de donations d'équipements scolaires, de loyers de locaux scolaires... La majoration des frais ne peut toutefois pas être imposée aux parents.

Chaque État adopte son budget annuel destiné à l'éducation qui représente en moyenne un quart de ses dépenses. Les mécanismes de répartition de ces budgets diffèrent d'un État à l'autre. Des moyens généraux sont, en général, affectés aux établissements en fonction de l'évaluation des frais de personnels enseignants et non enseignants ainsi que d'autres dépenses récurrentes. Sont également attribuées des subventions liées à la participation à certains programmes comme ceux destinés aux enfants de milieux défavorisés ou handicapés, aux zones rurales et aux communautés indigènes...

Dans la plupart des États comme le NSW, le financement est centralisé et les établissements ne gèrent pas leur propre budget si bien qu'il est même difficile de connaître son chiffre. Ce système permet aux collectivités de réaliser des économies d'échelle par une gestion centralisée des personnels et des contrats de fournitures et d'entretien.

Depuis 2009 et la conclusion d'un accord intergouvernemental sur les relations financières fédérales, le Commonwealth verse aux États le « versement national à objectif spécifique » (*National Specific purpose Payment, national SPP*), pour la délivrance de prestations de service public spécifiques. En 2009-2010, le versement au service public de l'Éducation (*National Schools SPP*), s'élevait à l'équivalent de 7 milliards d'euros. Les États disposent d'une certaine latitude pour utiliser ces fonds dans le cadre des objectifs fixés dans l'accord national de l'éducation (voir *supra*) sous réserve de fournir les indicateurs chiffrés figurant dans celui-ci. Des fonds supplémentaires sont accordés aux États lorsqu'ils ont signé un des sept partenariats nationaux associés à l'accord national de l'éducation, comme celui destiné à améliorer les compétences des enseignants, la lecture et le calcul...

En 2009, les sommes versées par le *Commonwealth* à chaque État ont été calculées sur la base des budgets précédents. A l'avenir, elles seront revues pour tenir compte de l'évolution de la population scolaire et du coût moyen récurrent par élève dans les établissements publics du primaire et du secondaire (*The Average Government Schools Recurrent Cost, AGSRC*) calculés à partir des statistiques transmises par les États.

Ce système de financement appliqué depuis plus de trente ans est critiqué et fait actuellement l'objet d'une révision générale, annoncée le 15 avril 2010, laquelle devrait s'achever fin 2011.

#### **4. Le statut des enseignants des établissements d'enseignement primaire et secondaire**

Les enseignants sont des personnels de la fonction publique du NSW.

Leur statut est régi par les lois de 1980 relative au service public de l'éducation n° 23 modifiée et de 2002 relative à la gestion et à l'emploi dans le secteur public n° 43 modifiée (*NSW Public Sector Employment and Management Act 2002 n° 43*), ainsi que par la décision 2009 applicable aux rémunérations et conditions de travail des fonctionnaires (enseignants et

personnels apparentés) dans le NSW « *Crown Employees (Teachers in Schools and related Employees) Salaries and Conditions Award 2009* » de la Commission des Relations Industrielles du NSW (*Industrial Relations Commission of NSW*).

En vertu de la loi de 1996 relative aux relations industrielles n° 17 modifiée « *NSW Industrial Relations Act 1996 n° 17* », la Commission des Relations Industrielles du NSW qui est composée d'un président, d'un vice-président, de trois présidents suppléants, de sept juges et de sept membres « ordinaires » nommés par le gouverneur du NSW (représentant de la reine d'Angleterre) sur proposition de l'exécutif local fait partie du ministère de la Justice et a, entre autres, pour mission de faciliter la réglementation de l'emploi par des *awards*. Les *awards* sont des instruments juridiques qui traitent des relations du travail (durée, rémunération, congés, indemnités de licenciement...) et qui résultent de la négociation collective ou d'une décision rendue par la Commission des Relations Industrielles en cas de conflit entre organisations patronales et salariales.

Dans les autres États, le statut des enseignants figure dans des « *awards* », comme en NSW, ou dans des accords collectifs.

- **Recrutement**

Leur recrutement suit la même procédure que celle des chefs d'établissement décrite *supra*.

Jusqu'à présent, chaque État détermine les diplômes et compétences requises pour accéder à la profession.

Depuis septembre 2004, en NSW, les nouveaux enseignants doivent suivre une procédure d'accréditation définie par l'Institut des enseignants (*NSW Institute of teachers*), organisme public indépendant créé en 2004 pour améliorer la qualité de l'enseignement. A leur entrée en fonction, ils reçoivent une accréditation conditionnelle pour enseigner. Ils disposent d'un délai variable, déterminé de façon individuelle en fonction de la situation de chacun d'entre eux, pour acquérir les compétences professionnelles requises. A l'issue de celui-ci et après vérification, ils obtiennent leur accréditation définitive.

En décembre 2010, les différents ministres de l'Éducation se sont entendus pour fixer des normes professionnelles nationales applicables aux enseignants (*National Professional Standards for Teachers*) qui doivent entrer en vigueur en 2011.

- **Obligations de service**

Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2011, les obligations de service sont fixées par l'« *award* » de la Commission des Relations Industrielles du NSW datant de 2009, complété par des accords syndicaux.

Dans l'enseignement primaire, l'enseignant doit effectuer 21,75 heures d'enseignement par semaine auxquelles s'ajoutent des

permanences pour surveiller les cours de récréation à la pause de la matinée (15 minutes) et à la pause déjeuner (60 minutes). Il peut lui être également demandé d'être présent 30 minutes avant le début et/ou à la fin des cours pour surveiller les élèves, assister à des réunions de travail ou effectuer d'autres tâches. Pour certaines autres activités professionnelles comme le travail sur les programmes et les matériels pédagogiques, la formation des enseignants, la préparation des évaluations, le conseil aux élèves, les relations de l'école avec la communauté scolaire, l'enseignant peut obtenir une dispense de cours de deux heures par semaine

Dans l'enseignement secondaire, un enseignant doit effectuer 20,66 heures d'enseignement par semaine. Il doit s'acquitter de 28 unités d'enseignement et superviser jusqu'à 3 unités de sport par semaine. Chaque unité a une durée de 40 minutes. A la place de la surveillance d'activités sportives, le directeur peut obtenir l'accord de l'enseignant pour que celui-ci s'acquitte de 2 unités de cours particuliers avec un élève pendant la semaine ou qu'il surveille des activités sportives le week-end.

Les horaires d'ouverture de l'établissement secondaire doivent permettre d'effectuer huit fois quarante minutes de cours par jour. Le chef d'établissement peut, avec l'accord des enseignants concernés, étendre l'emploi du temps au-delà des horaires normaux d'ouverture pour les élèves des deux dernières années du secondaire. Dans ce cas, l'enseignant a droit à une période de repos équivalente dans la semaine, de préférence en début ou fin de journée. Il ne peut pas lui être demandé de venir avant et après les heures normales d'ouverture le même jour.

Un enseignant a l'obligation de remplacer un collègue absent pendant une durée pouvant aller jusqu'à 6 unités par trimestre.

- **Programmes scolaires**

Les programmes scolaires diffèrent selon les États.

En NSW, la loi sur l'éducation de 1990 précitée fixe le contenu minimum des programmes scolaires. Ceux-ci peuvent être développés par le Conseil des Études (*Board of Studies*) composé d'un président, de trois membres de droit dont le directeur du ministère de l'Éducation et de dix-neuf membres qui représentent les professeurs, directeurs d'établissements, parents d'élèves des établissements primaires et secondaires, publics et privés, ainsi que des personnes ayant une expérience significative en matière d'éducation.

Les programmes scolaires sont mis en œuvre avec une certaine flexibilité. L'enseignant n'est pas tenu d'appliquer une pédagogie ou une approche particulière, ni de suivre une progression prescrite. En primaire, les efforts portent sur l'anglais et les mathématiques.

Un programme scolaire national (*the Australian Curriculum*) qui définit les compétences devant être acquises à la fin de chaque année scolaire est en cours de préparation sous l'égide d'une autorité indépendante (*Australian Curriculum Assessment and Reporting Authority, ACARA*) qui

travaille en collaboration avec tous les acteurs concernés. La première phase 2010-2011 traite de l'anglais, des mathématiques, des sciences et de l'histoire.

- **Rémunération**

Pour la période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2011, en NSW, le salaire des enseignants est fixé par le document 2009 précité (*award*) de la Commission des Relations Industrielles complété par des accords syndicaux. Il prévoit un salaire de base indiciaire assorti de primes.

## **5. Les procédures d'évaluation des établissements, des enseignants et des élèves**

- **Évaluation des établissements**

Elle varie selon les États, mais tous ont mis en place un modèle que l'établissement doit suivre pour rendre compte de son activité.

Depuis 1997, en NSW, tous les établissements scolaires ont l'obligation de rédiger un rapport annuel pour rendre compte de leur activité aux parents et à la communauté scolaire, au ministère de l'Éducation de NSW ainsi qu'au ministère australien de l'Éducation. En 2004, l'auditeur général du NSW, équivalent de la Cour des comptes, a rédigé un rapport de performance à partir de l'ensemble des rapports annuels d'établissement 2003 et a adressé ses recommandations au ministère de l'Éducation.

Le rapport annuel de l'établissement doit fournir un certain nombre d'informations obligatoires qui portent sur :

- les élèves et les personnels ;
- les résultats des élèves aux évaluations nationales et à celles de l'État de NSW ;
- les performances sportives et artistiques des élèves ;
- une auto-évaluation par l'établissement des résultats obtenus et de sa progression vers les objectifs ;
- et les objectifs pour l'année suivante.

Le rapport annuel est préparé par le comité d'autoévaluation de l'établissement qui est composé de représentants de parents d'élèves et de la communauté scolaire au sens large, de personnels enseignants et non enseignants sous la direction du chef d'établissement.

Ce rapport, mis en ligne sur le site de l'établissement, est distribué aux parents autour du 30 juin de chaque année.

- **Évaluation des enseignants**

Elle varie selon les États.

En NSW, la loi de 1980 relative au service de l'enseignement n° 23 modifiée prévoit que les prestations des enseignants doivent être évaluées au

moins une fois par an et davantage si le directeur du ministère de l'Éducation l'estime nécessaire.

L'évaluation annuelle est conduite par le chef d'établissement qui reçoit les enseignants en entretien individuel. Celui-ci prend également en compte la façon dont ceux-ci suivent le programme scolaire ainsi que certains documents comme le matériel pédagogique utilisé, les travaux et évaluations des élèves... Il transmet toutes les données relatives à l'évaluation annuelle au ministère de l'Éducation.

Si cette évaluation n'est pas satisfaisante, le chef de l'administration peut enjoindre à l'enseignant en question de suivre une formation dont il définit l'objet et la durée.

Si en dépit de sa participation à celle-ci (ou sa non-participation, ou une participation insuffisante), aucune amélioration n'est constatée, le directeur de l'administration peut prendre une mesure visant à corriger les insuffisances ou une sanction disciplinaire, mais dans ce dernier cas, il doit avoir inscrit l'enseignant dans un plan d'amélioration des performances et avoir donné à celui-ci une véritable possibilité d'améliorer son travail.

Le nouveau gouvernement australien élu en 2010 s'est engagé à instituer un système national de gestion des performances des enseignants à partir des normes professionnelles nationales évoquées *supra* qui entrent en vigueur en 2011. Ce système national, appliqué à compter de 2013, devrait être couplé avec une rémunération des performances fondée sur les normes en question qui permettrait de récompenser 10 % des meilleurs enseignants australiens selon leur niveau d'expérience. Il est ainsi envisagé d'octroyer deux primes d'un montant qui équivaut à 2 935 euros aux professeurs les plus expérimentés.

- **Évaluation des élèves**

Les méthodes d'évaluation varient selon les États. En NSW, dans les premières années de scolarité comprises entre les niveaux 1 et 10 (seize ans), on recourt aux lettres A à E éventuellement assorties d'une des mentions : excellent, haut, bon, élémentaire et limité. Dans les deux dernières années de scolarité (11 et 12, dix-sept et dix-huit ans), les établissements peuvent utiliser une notation chiffrée de 1 à 100 ou alphabétique comme *supra*.

Depuis 2008, les élèves dans les classes de niveau 3, 5, 7 et 9 (neuf, onze, treize et quinze ans) font l'objet d'une évaluation nationale en lecture, écriture, grammaire et calcul dans le cadre du programme national d'évaluation (*National Assessment Program Literacy and Numeracy, NAPLAN*).

Une évaluation par échantillon qui porte sur des groupes représentatifs d'élèves tirés au sort, des classes de niveau 6 et 10 (douze et seize ans) et se déroule sur trois années consécutives permet d'apprécier les connaissances dans les matières scientifiques, en éducation civique ainsi qu'en informatique et technologies de communication. Cette expérience a commencé

en 2003 avec l'évaluation des matières scientifiques, suivie en 2005 par l'éducation civique et, en 2006, par l'informatique et les technologies de communication.

Par ailleurs, il existe deux diplômes nationaux, le certificat d'éducation (*School Certificate*) à la fin de la classe de niveau 10 (seize ans) et le certificat d'éducation supérieur (*Higher School Certificate, HSC*) à la fin de la classe de niveau 12 (dix-huit ans) qui est requis pour l'admission à l'université.

La politique en matière de redoublement varie selon les États.

En NSW, les élèves peuvent redoubler une année à la demande de l'établissement ou de la famille. Dans l'enseignement secondaire, classe de niveau 7 à 10 (treize à seize ans), ils peuvent redoubler dans une matière et une seule où ils rencontrent des difficultés. Ceci pose des problèmes pratiques d'organisation car les élèves suivent alors la même matière dans deux niveaux différents au cours d'une même année scolaire. Pour les deux dernières années de l'enseignement secondaire supérieur, niveau 11 et 12 (dix-sept et dix-huit ans), les élèves peuvent valider les matières pour obtenir le certificat d'éducation supérieur sur une période de cinq années. Ainsi un élève qui aurait des problèmes de santé pourrait choisir de valider anglais, mathématiques et histoire une année, puis physique l'année suivante et géographie l'année d'après.

## ITALIE

Le système éducatif public italien primaire et secondaire, relève d'une organisation nationale.

Il est régi par des textes législatifs et réglementaires et une convention collective nationale applicable aux personnels des établissements scolaires qui relèvent cependant du secteur public.

Depuis 2006, les pouvoirs publics ont pris des mesures pour :

- rationaliser la carte scolaire ;
- augmenter le rapport élèves/enseignants ;
- remodeler les programmes des lycées et des autres établissements du secondaire, notamment pour rendre l'enseignement technique et professionnel plus attractif ;
- et assurer une certification des acquis scolaires au fil des cycles de formation successifs afin que tous les élèves bénéficient du « droit-devoir » à l'instruction.

Ces réformes se sont caractérisées par une diminution du nombre des enseignants et des personnels de l'éducation nationale qui n'ont touché ni l'organisation interne des établissements scolaires, ni le statut juridique des enseignants.

### **1. L'organisation administrative et territoriale de l'enseignement primaire et secondaire**

La loi n° 59 du 15 mars 1997 a déconcentré les fonctions antérieurement exercées par l'État en matière d'instruction publique aux établissements scolaires qui ont reçu la personnalité juridique, l'autonomie didactique et un budget autonome géré librement dont le montant est cependant fixé par les services de l'État.

Le décret législatif n° 112 du 31 mars 1998 a réservé à l'État la compétence pour fixer des critères d'organisation du réseau scolaire, pour évaluer ses performances et pour déterminer les charges qui incombent au budget national. Il a délégué aux régions : la programmation de l'offre de formation ; la programmation régionale du réseau scolaire ; la division du territoire en secteurs afin d'améliorer l'offre et la fixation du calendrier scolaire. Il a transféré aux provinces, équivalent des départements, en ce qui concerne l'école secondaire supérieure (lycées, établissements techniques et établissements professionnels), et aux communes pour les autres écoles d'un niveau inférieur :

- la création, le regroupement, la fusion et la suppression des établissements scolaires, sur la base des plans de programmation ;
- la rédaction des plans d'organisation du réseau scolaire ;

- l'aide à la scolarisation des élèves handicapés ou défavorisés ;
- la détermination du plan d'utilisation des édifices et d'usage des équipements, en accord avec les établissements ;
- la possibilité d'interrompre les cours en cas d'urgence ;
- et la constitution, le contrôle et éventuellement la dissolution des organes scolaires collégiaux.

Les éventuels conflits de compétences entre établissements sont tranchés par la province dans le cas général et par la commune en ce qui concerne les écoles maternelles et les écoles primaires.

Le décret n° 233 du 18 juin 1998 prévoit que les établissements scolaires doivent avoir un nombre d'élèves prévisible stable pour cinq ans compris entre 500 et 900 sauf dans les petites îles et les communes de montagne où ce chiffre peut s'établir à 300. Pour fixer la dimension optimale des établissements ont prend en compte :

- l'importance de la population scolaire totale de la zone territoriale ;
- les caractéristiques démographiques, orographiques, économiques et socioculturelles du bassin de vie des élèves ;
- la délinquance juvénile et la criminalité des mineurs ;
- et la difficulté de direction, de gestion et d'organisation didactique en fonction de la multiplicité des niveaux scolaires et des filières dans l'école.

Les écoles dont la population est inférieure à ces seuils sont réunies horizontalement aux écoles de niveau identique de la même zone territoriale ou verticalement à d'autres établissements en fonction des besoins d'éducation du territoire.

Les plans de dimensionnement des écoles sont établis par la conférence régionale du réseau scolaire en fonction des filières et des critères adoptés par les régions. Les provinces et les communes sont compétentes pour supprimer ou transférer les sièges et les établissements des écoles qui ont obtenu la personnalité juridique.

Ces dispositions n'ont pas été parfaitement appliquées. En 2008, environ 700 établissements scolaires avaient moins de 300 élèves et 850 pas ou plus de titre au maintien d'une dérogation relative au nombre d'élèves. Entre 15 et 20 % des écoles ne répondaient pas aux conditions posées par la loi de 1998 pour obtenir leur autonomie. Pour remédier à cette situation, le décret n° 81 du 20 mars 2009 a prévu que les critères et paramètres de dimensionnement des établissements scolaires seraient fixés par un arrêté ministériel après avis conforme de la conférence unifiée qui réunit, sous la présidence du Gouvernement, les membres de la Conférence État-Villes et ceux de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes. Cette réforme du réseau scolaire doit permettre une

économie d'au moins 85 millions d'euros avant l'année scolaire 2011-2012 qui sera partagée entre État, régions, provinces et communes.

En pratique ces dispositions n'ont, pour le moment semble-t-il, pas entraîné de fermeture d'établissement.

## **2. Le statut juridique des établissements d'enseignement primaire et secondaire**

Les dispositions relatives à ce sujet figurent dans le décret législatif n° 297 du 16 avril 1994.

### *a) Le conseil d'établissement (consiglio di istituto)*

- **Composition**

Le conseil d'établissement se compose de 14 à 19 membres en fonction de la taille de l'établissement, désignés pour trois ans.

Dans les établissements jusqu'à 500 élèves, il compte 6 représentants élus par le personnel enseignant, 1 par le personnel administratif, technique et auxiliaire (ATA), 6 par les parents d'élèves et le chef d'établissement. Dans les établissements du niveau du lycée, le nombre des parents d'élèves est réduit à trois, les trois sièges libérés étant occupés par des représentants élus des élèves. Le médecin et le psychologue scolaire peuvent être appelés à participer à ses travaux à titre consultatif.

Il est présidé par un membre élu, à la majorité absolue parmi les représentants des parents d'élèves. Le président désigne un secrétaire.

Le conseil élit un bureau composé d'un enseignant, d'un membre du personnel ATA et de deux parents. Le chef d'établissement en est membre de droit et le préside.

- **Mission**

✓ *Un principe d'autonomie*

Le conseil d'établissement établit, sur proposition des professeurs, le plan de l'offre de formation et le « curriculum » obligatoire des élèves qui comprend, outre la quotité horaire nationale, la quotité dont il définit librement le contenu aussi bien en termes de disciplines que d'activités, sous réserve des lignes directrices fixées par les régions (voir *infra*).

Il adopte le programme annuel des dépenses, sur la base du montant des crédits qui lui est notifié par l'équivalent du rectorat. Il vote son budget prévisionnel, ses sources de financement propres et, à l'issue de l'exercice, adopte son compte administratif. Il établit le règlement intérieur, décide de l'acquisition des matériels, des adaptations du calendrier scolaire, des contacts avec d'autres écoles, de l'aide à délivrer aux élèves et des principes de constitution des classes. Il adresse un rapport annuel à l'inspecteur d'académie.

Le bureau prépare les réunions du conseil, élabore le projet de budget, le projet de compte administratif et met en œuvre les délibérations du conseil. Il statue aussi sur les mesures disciplinaires concernant les élèves.

Le décret n° 275 du 8 mars 1999 précise que l'autonomie didactique des établissements concerne : l'organisation des quotas horaires prévus pour chaque discipline ; l'utilisation des horaires résiduels ; les parcours didactiques individualisés et la répartition des disciplines en groupes disciplinaires. Cette autonomie s'exerce sous réserve de règles nationales communes (nombre annuel de jours d'activité, cours 5 jours par semaine, respect des charges de service figurant dans la convention collective applicable aux enseignants).

✓ *Le respect de règles nationales et régionales*

Par delà l'autonomie reconnue aux établissements, le ministère de l'Instruction publique détermine :

- les objectifs généraux du processus de formation ;
- les objectifs spécifiques des apprentissages ;
- les disciplines et les activités constituant la quotité nationale des *curricula* obligatoires et leur montant horaire annuel ;
- le niveau de l'horaire obligatoire annuel (qui comprend la quotité nationale, soit 80 % et la quotité réservée aux établissements, soit 20 %) ;
- les limites à la flexibilité temporelle pour réaliser des compensations entre les disciplines et les activités ;
- les critères d'évaluation des élèves ;
- et les standards de qualité du service.

Les régions fixent les lignes directrices de l'utilisation du quota horaire de 20 % du temps scolaire (dans le cas général) que les établissements scolaires du primaire et du secondaire précisent, chacun pour ce qui le concerne, dans le respect des objectifs nationaux. Les établissements scolaires utilisent le quota de 20 % pour :

- renforcer le dispositif national ;
- réaliser des compensations entre les activités et les disciplines ;
- introduire de nouvelles disciplines enseignées par des professeurs, sous réserve de l'équilibre de leur budget.

*b) Le chef d'établissement*

• **Recrutement**

Les chefs d'établissement sont recrutés sur la base de concours nationaux ouverts aux enseignants qui ont au moins cinq ans de service, organisés tous les trois ans, par type d'école. Leurs lauréats, qui suivent une

formation appropriée, sont inscrits dans des cadres d'emplois constitués au niveau régional (sans que les chefs d'établissements soient employés par les régions).

Le salaire du chef d'établissement est fixé par la convention collective applicable aux établissements d'enseignement (salaire indiciaire et primes). Depuis 2001, à l'instar de l'ensemble des dirigeants des administrations italiennes, les primes liées aux résultats obtenus représentent au moins 30 % de sa rémunération totale.

Le décret législatif n° 165 du 30 mars 2001 prévoit que le chef d'établissement est évalué par une unité créée au niveau de l'équivalent du rectorat, au niveau régional, composée d'un chef et d'experts qui n'appartiennent pas à cette administration.

Enfin la loi de finances pour 2007 (alinéas 610 et 613) a prévu la création d'une Agence nationale pour le développement de l'autonomie scolaire dotée de compétences en matière de recherche éducative et pédagogique-didactique, de formation professionnelle du personnel des écoles et de documentation. Elle doit définir les procédures d'évaluation des chefs d'établissement et réaliser un suivi global du système d'évaluation.

- **Mission**

Le décret législatif du 30 mars 2001 précité confère au chef d'établissement, qui est le représentant légal de celui-ci, une compétence étendue en matière de gestion des ressources financières et des moyens matériels et humains pour la mise en œuvre des orientations fixées par le conseil d'établissement. Il peut déléguer ses compétences à des enseignants qu'il choisit.

Il présente périodiquement au conseil d'établissement un rapport motivé sur ses activités.

### **3. Le financement des établissements d'enseignement primaire et secondaire (budget de fonctionnement)**

- **Les ressources financières**

Dans les régions, les responsables des équivalents des rectorats répartissent les ressources entre les provinces, en concertation avec les régions, les provinces et les communes de façon cohérente avec le plan régional de localisation des institutions scolaires. Ils tiennent compte :

- de l'importance et de la composition de la population scolaire de chaque région y compris les besoins des élèves handicapés ;

- de la densité démographique des départements (*provincia*) et de la répartition de la population entre les communes ;

- des caractéristiques géomorphologiques des territoires concernés, de leur situation socioéconomique et des difficultés qu'ils rencontrent ;

- de l'articulation de l'offre de formation ;

– de la répartition des élèves dans les classes et les établissements dans le but d’atteindre une hausse de 0,4 point du rapport élèves/classe au plan national ;

– et des caractéristiques des constructions scolaires.

Les ressources destinées à l’instruction des premier et second degrés tiennent aussi compte des disciplines et des activités proposées dans chaque établissement.

La conférence unifiée État-régions est consultée sur la répartition des ressources entre les différentes régions.

La loi de finances pour 2007 (alinéa 601) a créé deux nouveaux chapitres budgétaires (l’un destiné aux dépenses de personnel hors traitement et l’autre au fonctionnement des écoles) dont les ressources seront directement versées aux établissements scolaires, sans plus transiter par les équivalents des rectorats.

#### **4. Le statut des enseignants des établissements d’enseignement primaire et secondaire**

Cette matière est régie par le décret législatif n° 297 du 16 avril 1994 et la convention collective nationale des personnels des établissements scolaires.

- **Recrutement**

Les enseignants sont recrutés sur la base de concours organisés au niveau régional, à l’initiative du ministère de l’Instruction publique. Ces concours comportent des épreuves écrites (coefficient 40/100) orales (*idem*) et une évaluation des titres académiques (coefficient 20/100). Ils intègrent ensuite des cadres d’emplois provinciaux (sans pour autant être des agents des provinces). La pratique des « listes complémentaires » donne lieu à des phénomènes de « file d’attente ».

Les établissements peuvent, pour organiser des activités et des enseignements facultatifs, optionnels et gratuits dans le cadre des 20 % (règle de base) du quota horaire dont elle disposent, recruter par contrat de prestations de services des experts qui ne sont pas des professeurs, mais qui disposent des titres définis par un décret du ministre de l’Instruction publique (article 7 du décret du 19 février 2004).

Le salaire des enseignants est fixé par la convention collective applicable aux établissements d’enseignement, à savoir un salaire de base indiciaire assorti de primes.

- **Obligations horaires**

Les obligations de service horaires sont fixées par le décret n° 297 du 16 avril 1994 à :

– 24 heures hebdomadaires réparties sur 5 jours (y compris la surveillance de la cantine) dans les écoles primaires, dont deux heures pour organiser des réunions des professeurs en matière didactique ;

– et à 18 heures hebdomadaires dans le secondaire.

- **Contenu**

La convention collective dispose que la nature des obligations de service est fixée par chaque établissement dans le cadre de son autonomie didactique étant entendu qu'au début de l'année le chef d'établissement détermine le plan annuel des activités de l'établissement et les obligations qui en découlent. Ce plan est soumis à l'approbation du conseil des enseignants. Il peut être modifié en cours d'année.

A l'école primaire, les enseignants peuvent être amenés, dans le cadre de l'horaire légal, à fournir les prestations pour l'enrichissement de l'offre d'enseignement, le soutien scolaire individualisé ou en petits groupes à des élèves en difficulté et à des élèves étrangers venus de pays non membre de l'Union européenne, ainsi qu'au remplacement de leurs collègues absents.

Dans le secondaire, les enseignants sont tenus, dans la limite des 18 heures précitées, de dispenser leur enseignement dans des classes dépourvues de titulaire, d'effectuer des remplacements et de rester disponible pour des activités parascolaires ou interscolaires.

- **Rémunération**

La rémunération des enseignants est fixée par la convention collective applicable aux établissements d'enseignement (salaire indiciaire et primes).

## **5. Les procédures d'évaluation des établissements, des enseignants et des élèves**

Au plan national, l'INVALSI a sollicité, en 2009, l'ensemble des écoles primaires afin de mener une enquête statistique sur un échantillon d'élèves tirés au sort dans la deuxième et dans la cinquième classe. Les élèves retenus sont soumis à des épreuves d'italien et de mathématiques. Cette expérience doit être progressivement étendue à d'autres établissements.

- **Évaluation des établissements**

Le décret législatif n° 286 du 19 novembre 2004 a créé l'Institut national d'évaluation du système éducatif d'instruction et de formation (INVALSI)

Dans le cadre de la mise en œuvre du « droit-devoir » à la formation, il intervient avec l'Agence nationale pour le développement de l'autonomie scolaire (ANSAS) pour aider le ministre de l'Instruction à déterminer les

lignes directrices en matière d'orientation, de formation des professeurs, de soutien scolaire, de suivi, d'évaluation et de certification des cursus (arrêté ministériel du 22 août 2007, art. 5). Les trois décrets relatifs aux lycées, aux instituts techniques et aux instituts professionnels publiés en mars 2010 confient à l'ANSAS et à l'INVALSI la mission de suivre et d'évaluer les cursus qui s'y déroulent. L'INVALSI évalue, en outre, spécifiquement la réussite des élèves par rapport aux objectifs fixés pour les apprentissages par les indications nationales.

- **Évaluation des enseignants**

Le décret législatif n° 297 du 16 avril 1997 prévoit qu'un comité pour l'évaluation des services des enseignants est créé dans chaque établissement. Il comprend le directeur qui le préside, et de deux à quatre enseignants élus par leurs pairs, en fonction de la taille de l'établissement. Il intervient à la demande d'un enseignant dont il évalue l'activité durant les trois dernières années.

- **Évaluation des élèves**

A l'école primaire et dans le premier cycle du secondaire, les notes sont données sur 10.

Le redoublement est exceptionnel dans le primaire. Il n'intervient que dans des cas motivés dans le premier cycle du secondaire.

A la fin du secondaire, le passage de l'équivalent du baccalauréat n'est possible que si l'élève y est autorisé par le conseil de classe au vu de ses résultats, le cas échéant après avoir « remboursé » les « dettes de formation » (*debiti formativi*) sous la réserve desquelles le conseil de classe a permis son passage dans la classe supérieure au cours du cycle.

L'école est tenue, à la fin de l'école primaire, de l'école secondaire de premier degré et du second cycle du secondaire, de certifier les niveaux d'apprentissage atteints par l'élève. A cette fin, un registre national des élèves a été constitué afin de suivre leur parcours scolaire.

## **6. Les politiques spécifiques de lutte contre l'échec scolaire : modalités, moyens et résultats**

- **Les actions de lutte contre l'échec scolaire**

L'arrêté ministériel n° 92 du 5 novembre 2007 fait obligation aux établissements de mettre en œuvre les activités de « soutien » et, le cas échéant, de « récupération » afin de prévenir l'échec scolaire.

Ces activités, qui figurent dans le plan de l'offre de formation de chaque établissement, sont décidées pour les élèves concernés, par le conseil de classe à l'issue des évaluations périodiques et avant le terme de l'année scolaire. Elles entrent dans l'horaire normal des élèves et sont obligatoires.

Le conseil des professeurs définit les critères de composition des groupes d'élèves aidés et ceux d'affectation des professeurs à ces groupes. Il

peut aussi désigner un professeur afin de coordonner ces activités. Les professeurs en sont chargés, mais l'école peut y faire participer des personnes extérieures à l'établissement, à l'exclusion de celles qui travaillent dans le cadre d'entreprises à but lucratif. Elles sont distinctes des activités supplémentaires organisées durant le quota de 20 % que les écoles organisent de façon autonome au bénéfice de l'ensemble des élèves. Elles peuvent être mises en œuvre dans un cadre autre que celui de la classe, pour un groupe d'élèves qui rencontrent les mêmes difficultés, par un enseignant qui n'est pas celui de l'élève. Elles peuvent aussi être suivies de l'assistance donnée par un professeur à un élève pour l'aider à travailler seul.

A l'issue de l'action de « récupération » ou de soutien, le professeur qui en est chargé procède à une évaluation de l'élève qui en a bénéficié pour s'assurer que celui-ci a acquis les compétences qui faisaient défaut. A la fin de la période scolaire, si conseil de classe constate que l'élève ne dispose pas des compétences requises dans certaines disciplines, il en informe la famille par écrit et propose les mesures à prendre pour combler ces lacunes avant le 31 août de l'année civile. A l'issue de celles-ci il s'assure que les compétences sont acquises et procède à l'attribution des crédits correspondant à l'année.

- **Les actions pour la réussite des formations et la prévention des abandons**

Le ministre de l'Instruction adopte, après accord de la conférence unifiée, des lignes directrices pour la réalisation de plans d'intervention pour l'orientation, la prévention et la remise à niveau (*ricupero*) des élèves ayant abandonné le système.

## POLOGNE

La réforme de l'école entreprise en 1989 a eu pour objet d'accroître l'influence des collectivités locales et des parents dans une organisation qui était, jusque là, soumise à l'autorité exclusive de l'État. Les pouvoirs publics ont de nouveau réformé le système scolaire en 1999 dans la perspective de l'entrée du pays dans l'Union européenne puis en 2004 après l'adhésion à l'Union.

Du primaire au secondaire, le système éducatif public polonais comprend :

- l'école primaire de 7 à 13 ans ;
- le premier cycle de l'enseignement secondaire de 13 à 16 ans ;
- et le second cycle de l'enseignement secondaire de 16 à 18 ou 19 ans (en fonction du type d'établissement, général ou professionnel).

L'éducation est obligatoire de 7 à 18 ans.

### **1. L'organisation administrative et territoriale de l'enseignement primaire et secondaire**

Le ministère de l'Éducation est responsable de la politique d'éducation nationale (procédure d'admission à l'école, contenu des programmes de base, régime des examens, des innovations et de l'inspection pédagogique, détermination des types d'écoles), tandis que le fonctionnement de l'administration de l'Éducation nationale (écoles primaires, secondaires et lycées ou équivalents) est décentralisé aux 2 478 communes. Les 379 districts ne sont chargés que de l'administration des écoles après lycée, des écoles d'art et des écoles spéciales quel que soit leur niveau. Quant aux 16 régions, elles ne gèrent que les écoles d'importance supra-régionale.

Les objectifs et contenus éducatifs des programmes de base nationaux sont obligatoires, mais les enseignants peuvent, sous réserve de l'accord du directeur de l'école, y apporter des modifications adaptées aux besoins et aux capacités de leurs élèves.

De surcroît, 16 inspections pédagogiques régionales, dont les chefs sont nommés par le représentant de l'État dans la région, lui-même désigné par le Premier ministre, sont chargées de la supervision pédagogique des écoles de leur ressort.

### **2. Le statut juridique des établissements d'enseignement primaire et secondaire**

#### *a) Le conseil d'établissement*

Ce conseil est créé par le chef d'établissement en vertu d'une demande du conseil des parents (voir *infra*) ou, à l'école secondaire, d'une demande des représentants des élèves.

- **Composition**

Le conseil d'administration de l'établissement se compose d'au moins 6 membres élus pour 3 ans, à savoir, en nombre égal :

- des enseignants élus par leurs pairs ;
- des parents élus par les parents d'élèves ;
- et des élèves également élus dans le second cycle du secondaire (équivalent des lycées).

Le chef d'établissement participe à ces réunions à titre consultatif, de même que les personnalités dont le conseil sollicite l'avis.

Les statuts de l'établissement, qui déterminent les modalités d'élection, peuvent prévoir la participation de membres qui n'appartiennent à aucune des catégories énumérées *supra* et le renouvellement du conseil par tiers tous les trois ans.

- **Mission**

Le conseil d'établissement adopte les statuts de l'institution et son règlement intérieur. Il élit son président.

Il peut voter des motions relatives au financement de l'établissement et demander à la collectivité qui administre celui-ci, laquelle a compétence liée, de procéder à une évaluation de l'école, de son directeur ou d'un professeur.

Il émet des avis concernant le projet d'établissement et la mise en œuvre d'expérimentations pédagogiques, peut effectuer une évaluation des activités, présenter des demandes au chef d'établissement, au conseil pédagogique et à la collectivité qui administre l'établissement, notamment en ce qui concerne des *curiculi* particuliers.

Il peut collecter des fonds pour financer certaines activités grâce à des dons ou à d'autres ressources, tout en respectant les règles d'affectation des sommes prévues par ses statuts.

*b) Le chef d'établissement*

- **Recrutement**

Le chef d'établissement est choisi, selon une procédure publique, pour cinq ans par la collectivité locale chargée de l'administration de l'établissement parmi :

- des enseignants dotés d'un emploi à durée indéterminée ou parmi les professeurs les plus gradés qui ont au moins cinq ans de services ;
- ou des personnes qui ne relèvent pas du corps enseignant, avec l'accord des institutions de supervision pédagogique (en pratique, moins de trente chefs d'établissement sur les 25 700 que comptait le pays en 2009 se trouvaient dans ce cas).

Il désigne son adjoint et les personnels de direction, après consultation du conseil d'établissement, du conseil pédagogique et de la collectivité locale qui administre l'établissement.

- **Mission**

Le chef d'établissement est responsable de la direction de l'établissement qu'il représente, de la supervision pédagogique, du bien-être des élèves, de la mise en œuvre des décisions du conseil d'établissement, de la gestion des crédits et de leur utilisation ainsi que de l'organisation des examens. Il dirige le personnel enseignant et non-enseignant (embauche, gestion et promotion).

Il décide du recrutement et du renvoi des personnels enseignants et non-enseignants ainsi que, en coopération avec la collectivité locale qui administre l'établissement, de la discipline.

Il peut, dans la limite des sommes inscrites au budget de l'établissement, accorder certaines primes à des enseignants.

Il bénéficie d'une décharge d'enseignement qui varie en fonction de la taille de l'école (il doit entre 12 heures de cours hebdomadaires si l'école ne dépasse pas quatre classes et 3 heures hebdomadaires si l'école a plus de 17 classes).

*c) Les autres conseils*

- **Le conseil pédagogique**

Présidé par le chef d'établissement, un conseil pédagogique constitué d'au moins trois professeurs est créé dans chaque établissement. Il approuve le projet d'établissement, les décisions relatives au passage dans la classe supérieure, les innovations et les expérimentations, la formation, le projet de budget, la répartition des services des professeurs entre les activités qui donnent lieu au paiement du traitement de base ou d'heures supplémentaires. Il prépare aussi les projets de modification des statuts de l'institution. Il peut demander la démission du chef d'établissement. Ses décisions sont prises à la majorité des suffrages si au moins la moitié des membres qui le composent sont présents.

- **Le conseil des parents**

Ce conseil, qui représente les parents d'élèves, comprend un représentant des parents de chaque classe élu au scrutin secret au début de l'année scolaire. Il établit son règlement intérieur et peut déterminer, en collaboration avec le conseil pédagogique, le programme d'aide sociale de l'école ainsi que des programmes de prévention. Il émet des avis sur le programme d'amélioration de l'efficacité de l'enseignement et sur le programme social de l'établissement, ainsi que sur son budget.

### **3. Le financement des établissements d'enseignement primaire et secondaire (budget de fonctionnement)**

Le financement de l'ensemble du fonctionnement du système est assuré par l'État. Les crédits sont répartis en fonction d'une règle de calcul publiée chaque année par le ministre de l'Éducation qui prend en compte le nombre des élèves pondéré par des facteurs tels que les fonctions particulières de l'établissement (enseignement général, spécialisé ou professionnel...), sa situation en zone rurale ou dans de petites villes. Chaque collectivité locale détermine les dépenses des établissements qu'elle administre. Les investissements sont, quant à eux, cofinancés par l'État et ces collectivités.

### **4. Le statut des enseignants des établissements d'enseignement primaire et secondaire**

#### **• Recrutement**

Le ministère de l'Éducation détermine les titres requis pour l'accès à la profession d'enseignant ouverte aux titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur doublé d'une préparation pédagogique ou bien d'un diplôme d'un établissement de formation à l'enseignement. Tout nouvel enseignant suit un premier stage d'un an afin de devenir enseignant contractuel, puis un second stage de 2 ans et 9 mois pour obtenir un poste à durée indéterminée.

Relevant de l'autorité du chef d'établissement, les enseignants ne sont pas soumis au statut de la fonction publique polonaise. Ils sont embauchés dans le cadre d'un contrat de travail relevant d'un régime légal spécifique qui leur assure la stabilité de l'emploi car leur contrat de travail ne peut être rompu que dans un nombre limité de cas (à leur demande, pour incapacité notamment...) plus restreint que le contrat de travail de droit commun. Ils bénéficient aussi de la protection pénale dont jouissent les fonctionnaires.

#### **• Rémunération**

La rémunération est fixée par la loi du 26 janvier 1982 sur le statut des enseignants et un règlement du ministre de l'Éducation consacré à leur rétribution.

Elle se compose du salaire de base et d'indemnités fonction de : l'ancienneté, la motivation, la nature des fonctions, les conditions de travail, la rémunération des heures supplémentaires et de celles de remplacement. S'y ajoutent des primes diverses.

Un arrêté ministériel fixe le montant du salaire de base des enseignants, le régime des primes et du paiement des heures supplémentaires.

Le ministre et les inspecteurs d'académie peuvent décider le versement de primes, également pour récompenser des réussites didactiques ou pédagogiques, dans des conditions qu'ils déterminent. En outre, 1 % de la masse salariale de chaque établissement est destiné au versement de primes de motivation soit par la collectivité locale responsable de l'établissement, soit

par le chef d'établissement. Elles récompensent un effort d'un caractère exceptionnel en matière de qualité du travail ou d'initiatives prises en dehors du programme obligatoire.

Enfin le titre de « professeur méritant » – qui ouvre droit au versement d'une prime exceptionnelle égale à six mois du dernier salaire de base – est accordé aux plus méritants des enseignants.

Chaque collectivité locale détermine quant à elle le montant des primes de motivation, de fonction et de celles relatives aux conditions de travail, les modalités de calcul du paiement des heures supplémentaires et de celles accomplies au titre de remplacements ponctuels de collègues.

Outre un régime de retraite plus favorable que celui des autres salariés, les enseignants disposent également de droits sociaux spécifiques (prime d'habitation, congé maladie spécial « pour rétablissement », prime de déménagement, congés plus longs notamment).

- **Obligations de service**

La durée maximale du travail est de 40 heures par semaine qui comprennent nécessairement une charge d'enseignement proprement dite qui varie de 15 à 30 heures hebdomadaires (dans le cas général, la durée de base de 18 heures peut être portée, à la demande de l'enseignant, à 27 heures moyennant une hausse de salaire correspondante). Les enseignants employés dans des services administratifs sont tenus de travailler 40 heures par semaine.

Les enseignants sont rémunérés pendant les deux mois de vacances d'été. Ils peuvent, durant cette période, être requis par le chef d'établissement pour travailler à des opérations concernant la fin de l'année scolaire en cours ou la préparation de l'année suivante.

Malgré l'opposition des enseignants, une réforme adoptée en 2003 a prévu que dans le cadre du maximum hebdomadaire de 40 heures, les enseignants doivent effectuer, outre leurs cours, les tâches prévues par les statuts de l'école notamment des cours supplémentaires à portée éducative ou afférents à des opérations de prévention. Depuis 2008, la direction de l'école dispose à ce titre de la faculté d'imposer 2 heures hebdomadaires aux enseignants de l'enseignement primaire et du collège et 1 heure hebdomadaire aux enseignants de l'équivalent des lycées.

En cas d'absence d'un enseignant, son service peut être attribué à l'un de ses collègues :

- sans le consentement de celui-ci si le remplacement ne dépasse pas un quart de l'horaire de travail hebdomadaire (l'usage est de confier à l'enseignant 4,5 heures hebdomadaires de remplacement) ;

- avec le consentement de l'enseignant remplaçant, au maximum la moitié de l'horaire de travail hebdomadaire (la pratique consiste à ne pas dépasser 9 heures de remplacement par semaine).

Un enseignant dont la charge de travail est de 27 heures de cours par semaine ne peut pas effectuer d'autres heures d'enseignement, hormis pour des remplacements. Ceux-ci sont payés dans les conditions prévues par le ministère de l'Éducation en plus du salaire de base.

- **Programmes scolaires**

L'enseignant jouit de la liberté pédagogique dans l'application des programmes de base nationaux, sous réserve de l'accord du directeur de l'établissement pour y apporter des aménagements.

## **5. Les procédures d'évaluation des établissements, des enseignants et des élèves**

- **Évaluation des établissements**

L'évaluation pédagogique externe des établissements scolaires s'effectue au niveau national et au niveau régional par une inspection pédagogique. Elle concerne les résultats éducatifs, les procédures au sein de l'établissement, les relations de celui-ci avec l'environnement local, notamment avec les parents d'élèves, ainsi que son management. Si une appréciation négative est formulée dans l'un de ces quatre domaines, l'établissement doit mettre en œuvre un plan destiné à remédier aux carences relevées.

De son côté, le chef d'établissement est chargé de l'évaluation interne de la qualité de l'enseignement dispensé. Il doit préparer, chaque année, un plan de supervision pédagogique contenant les objectifs, les modalités et le calendrier de sa mise en œuvre.

- **Évaluation des enseignants**

Les enseignants sont évalués par le chef d'établissement au moins une fois par an, soit pour obtenir de l'avancement, soit à la demande de l'enseignant lui-même, des services d'inspection pédagogique régionaux, du conseil d'établissement ou du conseil des parents. L'évaluation contient une description et une appréciation générale.

Pour l'avancement des professeurs stagiaires ou contractuels, l'évaluation du chef d'établissement se fonde sur l'appréciation du maître de stage et du conseil des parents. Pour celle des enseignants dotés d'un contrat à durée déterminée, elle prend en compte l'avis du conseil des parents. L'enseignant peut faire appel de l'évaluation le concernant devant une structure qui supervise le contrôle pédagogique, laquelle statue en dernier ressort.

- **Évaluation des élèves**

Les élèves sont évalués individuellement par les professeurs en fonction des *curricula* établis par chaque école au cours de leur scolarité. Ils le sont aussi à l'issue du primaire et du secondaire, par des institutions extérieures, la commission centrale et les commissions régionales des

examens, sur la base de standards nationaux définis par le ministère de l'Éducation.

Le redoublement n'est possible, pendant les trois premières années de l'enseignement primaire, que pour des raisons justifiées par des psychologues et acceptées par les parents. Par la suite, les élèves passent dans la classe supérieure s'ils n'ont pas reçu la note « non satisfaisant » au terme de l'année dans les matières obligatoires. Cependant, le conseil de classe peut les autoriser à passer dans la classe supérieure s'ils ont obtenu la note « non satisfaisant » dans une seule de ces matières. Les élèves qui ont reçu une telle note peuvent aussi subir un examen pour accéder à la classe supérieure.

Toutes les écoles délivrent une attestation de fin d'études dont la forme est standardisée.

## ROYAUME-UNI (Angleterre)

Les établissements scolaires primaires et secondaires du secteur public sont désignés sous le terme de *maintained schools* qui signifie écoles subventionnées. Cette appellation regroupe plusieurs catégories d'établissements. On étudiera, parmi celles-ci, dans une première partie, les *community schools* qui sont les plus nombreuses. Elles disposent d'un budget autonome. Elles ont été créées par les collectivités locales<sup>1</sup> et sont les seules à être exclusivement financées par celles-ci. Tous les établissements scolaires appartenant à cette catégorie disposent d'une grande autonomie.

Depuis la formation du nouveau gouvernement, le 11 mai 2010, l'enseignement et le système éducatif sont en pleine mutation dans le cadre de la « révolution scolaire » annoncée dans le programme politique du Parti conservateur qui s'inspire de l'expérience des « écoles libres » suédoises et des *charter schools* américaines.

Afin d'améliorer les résultats scolaires, notamment dans les zones défavorisées, le Gouvernement a l'intention d'autoriser de plus en plus d'établissements à adopter le statut d'académie (*academy*) qui sera présenté dans une seconde partie *infra*, de donner plus de liberté aux enseignants par rapport aux programmes scolaires et de permettre à de nouveaux prestataires de diriger des écoles financées par l'État.

Depuis son élection et la promulgation, le 27 juillet 2010, de la loi sur les académies, le Gouvernement a :

– publié un livre blanc sur les écoles intitulé « De l'importance de l'enseignement », en novembre 2010 ;

– déposé, le 26 janvier 2011, devant le Parlement un projet de loi sur l'éducation « *Education Bill 2010-2011* » qui est en cours de discussion ;

– lancé, le 20 janvier 2011, une étude sur les programmes scolaires nationaux ;

– publié, le 3 mars 2011, le rapport du Professeur Alison Wolf sur l'enseignement professionnel qui dresse le rapport accablant d'un système<sup>2</sup> décrit comme « extrêmement complexe et contreproductif » et qui propose un changement radical inspiré notamment des « bonnes pratiques danoises, françaises et allemandes » ;

---

<sup>1</sup> En Angleterre, l'organisation des collectivités locales résulte de la loi sur le gouvernement local de 1972 modifiée. Cette loi avait créé deux niveaux de collectivités : le niveau supérieur (comtés) et le niveau inférieur (districts). Les lois postérieures ont modifié cette architecture de sorte que, désormais, sur environ la moitié du territoire, en particulier dans les agglomérations les plus importantes, il existe un seul niveau de collectivités, tandis que, sur l'autre moitié, le système prévu par la loi de 1972 subsiste. Dans cette seconde moitié, le conseil de comté est compétent en matière d'éducation.

<sup>2</sup> Enseignement professionnel qui s'adresse à la tranche d'âge des 14-19 ans.

– et lancé une consultation, du 9 mars au 30 juin 2011, pour réformer l’enseignement dispensé aux enfants souffrant de handicaps divers.

## **A. Les « maintained schools » de l’enseignement primaire et secondaire**

### **1. L’organisation administrative et territoriale de l’enseignement primaire et secondaire**

En application de la loi sur le cadre et les niveaux scolaires de 1998, les collectivités locales sont chargées de l’organisation administrative et territoriale de l’enseignement primaire et secondaire.

La loi sur l’éducation de 1996 les charge de faire en sorte que l’on dispose d’un nombre suffisant d’établissements scolaires et de places pour la scolarisation des enfants et des jeunes sur leur territoire. Elles ont également « l’obligation de promouvoir un bon niveau d’enseignement, l’égalité des chances ainsi que la réalisation du potentiel scolaire de l’élève ».

La création, la suppression, les modifications d’un établissement scolaire font l’objet d’un appel d’offres lancé par la collectivité locale intéressée sauf dérogation accordée par le ministre. La décision finale est arrêtée par la collectivité.

### **2. Le statut juridique des établissements d’enseignement primaire et secondaire**

#### *a) Le conseil d’établissement*

Les établissements scolaires sont administrés par un conseil de direction (*governing body*) qui a la personnalité morale.

Les dispositions relatives à ce conseil figurent dans la loi sur l’éducation de 2002 et dans le règlement 2000 sur l’éducation (conseil de direction) (termes de référence) applicable en Angleterre.

La loi sur l’éducation de 2002 complétée par le règlement 2002 relatif aux sociétés scolaires permet à des conseils de direction, avec l’autorisation des collectivités locales concernées, de se regrouper pour créer une société commerciale (*company*) notamment afin de bénéficier d’achats groupés de biens ou de prestations de services et réaliser des économies d’échelle.

#### **• Composition**

Le conseil de direction est composé de gouverneurs (*governors*), qui sont des représentants :

- désignés par la collectivité locale ;
- élus par les parents d’élèves ;
- élus par le personnel enseignant ;
- élus par le personnel non enseignant ;
- et éventuellement d’autres personnes qui n’ont pas le droit de vote (par exemple des élèves de l’établissement).

Un règlement fixe leur nombre en fonction des effectifs scolaires de l'établissement.

Les décisions y sont prises par un vote à la majorité dans la plupart des cas à condition que la moitié des gouverneurs soient présents.

Le conseil de direction nomme un secrétaire (*clerk*) qui assure son secrétariat (convocation, tenue du registre des membres et des présents, rédaction des procès-verbaux des réunions, veille juridique). Ce ne peut être ni un membre du conseil, ni le chef de l'établissement.

Les membres du conseil de direction et le secrétaire reçoivent une formation adéquate.

Les employeurs doivent accorder à leurs personnels qui sont membres d'un conseil de direction du temps, dans une limite raisonnable, pour leur permettre d'accomplir leur mission.

- **Mission**

Le conseil de direction est chargé d'établir un projet d'établissement qui fixe les grands objectifs de l'établissement et les orientations permettant de les atteindre. Il choisit notamment les enseignements offerts dans le respect des programmes scolaires nationaux.

Il surveille et évalue la progression de l'établissement vers ces objectifs. Il détermine une politique de gestion des performances des enseignants utilisée pour leur évaluation annuelle. Il apprécie aussi le travail du chef d'établissement auquel il doit également apporter son soutien et adresser des critiques constructives à l'instar d'un *critical friend*.

Il décide de l'utilisation du budget de l'établissement.

Le conseil de direction ou son comité des rémunérations (*Pay Committee*) élabore la politique salariale des personnels et procède à sa révision annuelle (voir *infra*).

*b) Le chef d'établissement*

- **Recrutement**

Le chef d'établissement est recruté par le conseil de direction par annonce. Ce conseil constitue en son sein un comité représentatif d'au moins trois gouverneurs chargé des entretiens de recrutement. Avant leur déroulement, il transmet à la collectivité locale les informations relatives aux candidats auditionnés. Celle-ci dispose de sept jours pour demander qu'un candidat soit écarté. Si le comité persiste, la collectivité peut demander à assister aux entretiens. Au terme de ceux-ci, le comité établit une recommandation au conseil de direction qui prend sa décision à l'unanimité après avoir recueilli l'avis consultatif de la collectivité locale. Le candidat ainsi sélectionné est embauché par la collectivité locale.

- **Mission**

Le chef d'établissement est responsable de l'organisation interne, de la gestion et du contrôle de l'établissement dans le cadre fixé par le conseil de direction auquel il rend compte.

Il a un rôle de conseil et de proposition auprès de ce conseil de direction pour l'élaboration et la révision de la politique stratégique globale de l'établissement.

Il fait des propositions sur la mise en œuvre des programmes scolaires nationaux en vue de leur validation par le conseil de direction. Il dispose d'une marge de liberté pour les adapter en fonction de besoins ou de circonstances particulières. Il peut, par exemple, y déroger au profit d'enfants ayant des besoins spécifiques du fait d'un handicap.

Le conseil de direction peut choisir de lui déléguer certaines de ses compétences, comme le recrutement des enseignants (à l'exclusion de celui de l'équipe de direction) ou les licenciements.

### **3. Le financement des établissements d'enseignement primaire et secondaire (budget de fonctionnement)**

Les collectivités locales reçoivent des fonds de l'État pour financer les établissements scolaires situés sur leur territoire. A partir d'avril 2011, elles percevront également une autre subvention (*pupil premium*) correspondant à 430 £ par enfant défavorisé multiplié par le nombre d'enfants bénéficiant de repas scolaires gratuits en janvier 2011.

Elles les répartissent selon une clef qu'elles déterminent en fonction des critères établis par le règlement 2008 sur les crédits scolaires applicable en Angleterre qui prévoit que la formule de calcul est obligatoirement fonction du nombre et du niveau de pauvreté des élèves, mais peut également incorporer des coefficients de pondération en fonction de l'âge et de la classe. Cette clef peut également prendre en compte de nombreux autres critères (besoins supplémentaires liés aux handicaps, mauvaise connaissance de la langue anglaise, frais de chauffage et d'électricité, assurances, transports d'élèves, salaires des personnels...).

Depuis avril 2006, les collectivités locales sont tenues d'indiquer à chaque établissement les projections de budget pour les années n+1 et n+2.

Les collectivités locales sont libres d'abonder les subventions gouvernementales.

Le livre blanc sur les écoles publié en novembre 2010 propose de réformer le financement des établissements pour le rendre plus transparent et plus juste.

#### **4. Le statut des enseignants des établissements d'enseignement primaire et secondaire**

- **Recrutement**

Les enseignants sont des personnels de la collectivité locale.

Le conseil de direction est responsable de la politique du personnel qu'il conduit dans le cadre du règlement 2003 relatif aux personnels des écoles, applicable en Angleterre. Il décide notamment des effectifs et des remplacements éventuels. Il fixe également les règles de conduite et de discipline des personnels.

Pour être recrutés par le conseil de direction ou, par délégation, par le chef d'établissement, les enseignants doivent avoir reçu une formation leur donnant le « statut de professeur qualifié ». Le Gouvernement projette d'exiger un niveau de formation supérieur pour l'entrée dans la profession.

Les enseignants sont liés à la collectivité locale par un contrat de travail qui régit tous les points non prévus par les statuts comme le paiement des jours d'arrêt-maladie.

- **Rémunération**

Le statut des enseignants et leurs rémunérations figurent dans un document de valeur réglementaire publié chaque année après une série de consultations, notamment auprès des syndicats d'enseignants, le « Document relatif à la rémunération des professeurs d'école et à leur statut » (STPCD). Ce texte prévoit que chaque conseil de direction détermine par écrit les règles selon lesquelles seront payés les personnels, les conditions dans lesquelles la décision relative aux salaires est prise, les critères appliqués, les révisions annuelles effectuées, les procédures de contestation mises en œuvre. Cette politique fait l'objet d'une révision annuelle après consultation du chef d'établissement, des personnels et des syndicats.

En matière de rémunérations, le conseil de direction dispose d'une marge d'appréciation discrétionnaire. Il peut accorder des points d'expérience supplémentaires en dérogeant au principe de l'acquisition d'un point par année d'enseignement aux enseignants dont le travail a été jugé « excellent » au cours de l'année scolaire précédente, à ceux qui ont des expériences professionnelles « enrichissantes » hors enseignement, ou qui accomplissent des travaux supplémentaires. Il peut aussi verser une prime pour favoriser un recrutement ou pour retenir un enseignant.

- **Obligations de service**

Le document 2010 relatif à la rémunération des professeurs d'école et à leur statut, « *School Teachers' Pay and Conditions Document 2010, STPCD* » prévoit qu'un professeur à temps plein doit être « disponible » (*available*) 195 jours par année scolaire :

– 190 jours pendant lesquels il lui est demandé d’enseigner ou d’effectuer d’autres tâches ;

– et 5 jours exclusivement réservés à l’exécution d’autres tâches.

Ces 195 jours lui sont spécifiés par la collectivité locale qui est son employeur ou sur ordre de celle-ci, par le chef d’établissement. En principe, aucun professeur n’est tenu de travailler les samedis, dimanches et jours fériés, ni d’effectuer la surveillance de la pause déjeuner.

L’enseignant doit demeurer disponible 1 265 heures par année scolaire pour effectuer les tâches que le chef d’établissement lui donne l’ordre d’exécuter. Ces heures doivent être réparties de manière raisonnable sur les 195 jours précisés *supra*. L’enseignant ne peut être contraint d’effectuer des heures en dehors des jours qui lui ont été spécifiés.

Le terme « disponible » ne signifie pas que l’enseignant soit obligatoirement présent. Ces quotas de jours et d’heures sont en fait les limites supérieures à ne pas dépasser, ce qui donne une certaine souplesse au chef d’établissement pour organiser ses plannings.

Pendant les heures d’ouverture de l’établissement, l’enseignant bénéficie de temps pour préparer ses cours et corriger les copies (*Planning, Preparation and Assessment, PPA*) d’une durée au moins égale à 10 % de ses heures d’enseignement. Ce temps doit lui être octroyé par période d’au moins 30 minutes et compte pour l’accomplissement des 1 265 heures.

Outre le travail d’enseignement proprement dit et la participation à l’organisation de l’établissement, au choix de sa politique éducative, l’enseignant a l’obligation de :

– remplacer à titre exceptionnel un collègue absent si son absence est due à des circonstances imprévisibles ;

– participer à la préparation d’épreuves d’examens qui se déroulent dans l’établissement comme les évaluations nationales ;

– et s’acquitter d’un certain nombre de tâches administratives à condition qu’elles ne lui soient pas confiées de manière habituelle (*routinely*) et qu’elles requièrent véritablement les compétences et la capacité de jugement d’un enseignant.

- **Programmes scolaires**

Les enseignants sont tenus d’appliquer les programmes scolaires nationaux. En revanche, ils peuvent choisir le matériel scolaire et la méthode pédagogique en concertation avec le chef d’établissement et des professeurs référents dans la matière enseignée. Le ministère de l’Éducation publie des guides pour l’enseignement de certains sujets. Il a ainsi réalisé, en 2007, un guide pour l’apprentissage de la lecture, mais les enseignants sont libres de choisir la méthode et le matériel qu’ils souhaitent appliquer à condition qu’ils correspondent à ce type d’apprentissage.

Par ailleurs, les établissements et les collectivités locales ont le « pouvoir d'innover » depuis le 1<sup>er</sup> octobre de 2002 en application de la loi sur l'éducation de 2002. Ils peuvent ainsi solliciter auprès du ministre de l'Éducation une dérogation temporaire pour ne pas appliquer certaines dispositions législatives en vue de mener une expérience innovante afin d'accroître les niveaux scolaires. Le ministère de l'Éducation précise la procédure à suivre dans son guide mis à jour en janvier 2011.

Le Gouvernement, qui a lancé une révision des programmes scolaires nationaux en mars 2011, estime que ceux-ci font référence à trop de connaissances qui ne sont pas essentielles et contiennent trop de directives quant à la façon d'enseigner.

## **5. Les procédures d'évaluation des établissements, des enseignants et des élèves**

### **• Évaluation des établissements**

Les établissements sont inspectés en général tous les cinq ans<sup>1</sup> par l'Office pour les normes scolaires, les compétences et les aptitudes pour s'occuper d'enfants (*Office for Standards in Education, Children's services and skills, Ofsted*) mis en place le 1<sup>er</sup> avril 2007 à la suite de l'adoption de la loi sur l'éducation et les inspections de 2006. L'Ofsted est un organisme public indépendant du ministère de l'Éducation. Les inspections sont en général notifiées avec un préavis d'au moins deux jours au chef d'établissement qui prévient à son tour le conseil de direction. Celui-ci doit alors informer les parents pour leur permettre de faire valoir leurs observations auprès de l'inspecteur et prévenir la collectivité locale. Le rapport d'inspection est transmis au conseil de direction, au chef d'établissement et à la collectivité locale. Le conseil de direction doit en adresser une copie à tous les parents dans un délai de cinq jours ouvrables et le rendre public en le publiant sur le site web de l'établissement, en disposant des exemplaires dans les librairies locales et en l'adressant aux médias. Tous les rapports d'inspection sont publiés sur le site web de l'Ofsted.

Chaque établissement procède par ailleurs à une autoévaluation annuelle avec l'aide d'un « partenaire à l'amélioration scolaire » (*school improvement partner* ou *SIP*), désigné par la collectivité locale, qui aide cette dernière dans l'exercice de ses compétences en matière d'éducation. Il s'agit le plus souvent d'un ancien chef d'établissement qui consacre environ cinq jours par an à cette évaluation. Le *SIP* a pour mission d'aider le chef d'établissement en fonction à évaluer les performances de son établissement et à déterminer les futures priorités en respectant une procédure nationale de fixation d'objectifs. Le conseil de direction reçoit directement le rapport du *SIP*. Le résultat final de l'évaluation suit les rubriques d'un formulaire

---

<sup>1</sup> Et dans des délais rapprochés, voire de manière inopinée, dans les établissements posant problème.

d'autoévaluation établi par l'Ofsted. Ce formulaire est utilisé par l'Ofsted lors des inspections externes décrites *supra*.

Le livre blanc sur les écoles publié en novembre 2010 propose de supprimer l'obligation pour les établissements d'avoir un *SIP* nommé par la collectivité locale ainsi que la procédure nationale de fixation des objectifs d'établissement. Il propose d'augmenter, en contrepartie, le nombre de responsables locaux et nationaux d'éducation (*national and local leaders of education*) qui sont des directeurs d'excellents établissements scolaires qui s'engagent à apporter leur soutien à d'autres établissements. Ce document propose également de favoriser les échanges d'informations entre les établissements et de faciliter l'accès de ceux-ci aux meilleurs outils et pratiques scolaires.

- **Évaluation des enseignants**

Le règlement de 2006 relatif à la gestion des performances des enseignants applicable en Angleterre prévoit que le conseil de direction doit établir, en coopération avec le chef d'établissement, une politique de gestion des performances des enseignants. Le projet relatif à cette politique est soumis pour avis aux personnels et aux organisations syndicales avant adoption.

Les enseignants font l'objet d'une évaluation annuelle menée par le chef d'établissement entre septembre et octobre : entretien individuel avec fixation d'objectifs et examen de la réalisation des objectifs précédents, inspection dans la classe, appréciation des besoins en formation... Cette évaluation donne lieu à la rédaction d'une fiche sur laquelle l'intéressé peut porter ses observations.

Le chef d'établissement rédige un rapport annuel sur le déroulement des procédures d'évaluation, leur efficacité et les besoins en formation.

- **Évaluation des élèves**

Les méthodes d'évaluation sont variables d'une école à l'autre. Il peut s'agir de lettres, de notes de 1 à 10 ou de commentaires.

Les élèves passent en principe automatiquement dans la classe supérieure.

Il existe des évaluations nationales des élèves âgés de 7, 11 et 14 ans.

## **B. Les « académies » et les « écoles libres » de l'enseignement primaire et secondaire**

- **Les académies**

Les premières académies ont ouvert en 2002 sous le gouvernement Blair avec l'objectif de relever le niveau scolaire de certains établissements de l'enseignement secondaire et de participer au redressement des territoires défavorisés en matière d'éducation. 203 académies ont été créées entre 2002 et janvier 2010.

En vertu de la loi promulguée en juillet 2010, les académies sont des établissements indépendants de l'enseignement primaire et secondaire qui accueillent des élèves de tous niveaux scolaires et sont financées par l'État. Le Gouvernement encourage le plus d'établissements possibles à devenir des académies. Il a annoncé, dès juin 2010, que 1 000 établissements avaient demandé ce changement de statut, dont 626 excellents établissements. Ces derniers bénéficient d'une procédure accélérée.

Les académies ont des sponsors d'origines diverses : personnalités du monde des affaires ou entreprises, universités et établissements de l'enseignement supérieur, fondations, organisations caritatives, communautés religieuses dont les motivations et le sérieux font l'objet d'un examen approfondi par le Gouvernement avant acceptation. Ces sponsors s'engagent sur le long terme auprès des académies, en y consacrant temps, argent et réflexion pour améliorer l'éducation, l'enseignement et pour « donner aux élèves de meilleures chances dans la vie ». Au moment de la création de l'académie, ils participent à l'élaboration du projet d'établissement, de l'éthique de l'établissement ainsi qu'à la définition des valeurs qui lui serviront de ligne de conduite. Par la suite, ils travaillent en collaboration avec le chef d'établissement.

Le Gouvernement estime que ces sponsors jouent un rôle-clef dans un redressement rapide des établissements scolaires et dans la réduction des inégalités entre élèves, parce que leur expérience professionnelle et leur vision du monde leur permettent de proposer des méthodes de travail, des façons de résoudre les problèmes auxquels, selon lui, les enseignants ne penseraient pas de prime abord.

Les académies, qui échappent au contrôle des collectivités locales, ne sont pas tenues de suivre les programmes scolaires nationaux qu'elles peuvent adapter en fonction des besoins de leurs élèves. En revanche, si elles exercent leur activité dans l'enseignement secondaire, elles doivent se spécialiser dans une ou plusieurs matières comme les langues, la technologie, le commerce, les mathématiques ou la musique...

Elles sont également libres de choisir le rythme de travail scolaire (durée de la journée, du trimestre et des vacances).

Elles restent libres de fixer la politique salariale et les conditions de travail des personnels enseignants. Elles n'ont pas à respecter le document précité sur la rémunération des enseignants et leurs conditions de travail (STPCD) et peuvent choisir de rémunérer davantage leurs meilleurs enseignants.

Enfin, elles ont davantage d'autonomie dans la gestion de leur budget et peuvent conclure des contrats de collaboration avec des organismes publics et privés.

Leur budget est sensiblement équivalent à celui des *maintained schools*.

- **Les « écoles libres » ou « free schools »**

Pour lutter contre les inégalités et donner plus de latitude aux parents et à leurs enfants dans le choix d'une bonne école, le Gouvernement propose la création d'« écoles libres » qui peuvent être définies comme des établissements de l'enseignement primaire et secondaire indépendants et financés par l'État.

Ces écoles peuvent être créées par une grande variété de prestataires qui veulent faire une offre nouvelle dans le paysage éducatif (entreprises, universités, organisations caritatives, organismes scolaires, enseignants et parents d'élèves). Ces prestataires ont l'interdiction de réaliser des profits. Ces écoles nouvelles ne sont pas nécessairement logées dans des bâtiments scolaires traditionnels.

Bénéficiant d'une plus grande autonomie que les académies, elles peuvent, par exemple, embaucher des enseignants qui n'ont pas le « statut de professeur qualifié » en principe requis.

Leur budget est sensiblement équivalent à celui des *maintained schools*.

Le Gouvernement a invité les intéressés (entités et parents désireux de fonder un établissement...) à lui soumettre leurs projets en vue d'établir les premières « écoles libres ». Leurs dossiers doivent notamment prouver l'existence d'une demande parentale (pétition signée par les parents) et fournir une « étude de faisabilité ». Ces projets font l'objet d'un examen très attentif de l'État.

Le Gouvernement a annoncé qu'il avait reçu, à la date du 11 février 2011, 323 propositions pour la rentrée scolaire 2011/2012, dont 40 avaient d'ores et déjà réussi la première étape. Parmi ces dernières, 11 étaient dans la phase de pré-ouverture et une seule avait abouti à la signature d'un accord de financement avec l'État.

## ANNEXE : DOCUMENTS ANALYSÉS

### AUSTRALIE

#### *a) Texte législatifs et règlementaires*

*New South Wales (NSW) Teaching Service Act 1980 n° 23*

loi de 1980 relative au service public de l'éducation n° 23 modifiée de Nouvelle Galles du Sud (NSW)

*NSW Education Act 1990 n° 8*

loi de 1990 sur l'éducation n° 8 modifiée de NSW

*NSW Industrial Relations Act 1996 n° 17*

loi de 1996 relative aux relations industrielles n° 17 modifiée de NSW

*NSW Public Sector Employment and Management Act 2002 n° 43*

loi de 2002 relative à la gestion et à l'emploi dans le secteur public n° 43 modifiée de NSW

*NSW Teaching Service Regulation 2007*

règlement de 2007 sur le service public de l'enseignement de NSW

*National Education Agreement 2009*

accord national de 2009 sur l'éducation

#### *b) Autres documents*

*Empowering local schools (2010-2014)*

programme national visant à donner plus de pouvoirs à l'échelon scolaire local (2010-2014)

*NSW Crown Employees (Teachers in Schools and related Employees) Salaries and Conditions Award 2009*

décision de 2009 de la Commission des Relations industrielles du NSW applicable aux rémunérations et conditions de travail des fonctionnaires (enseignants et personnels apparentés) dans le NSW

*National Professional Standards for Teachers (december2010)*

normes professionnelles nationales applicables aux enseignants (décembre 2010)

## ITALIE

### *a) Texte constitutionnels, législatifs et réglementaires*

*Costituzione, articolo 117*

constitution, article 117

*Decreto legislativo 16 aprile 1994, n° 297, Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine*

décret législatif n° 297 du 16 avril 1994, portant approbation du texte unique des dispositions en vigueur en matière d'instruction relatives aux écoles de tous types

*Legge 15 marzo 1997, n° 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*

loi n° 59 du 15 mars 1997, délégation au gouvernement pour l'attribution de compétences et de responsabilités aux régions et aux collectivités locales pour la réforme de l'administration publique et pour la simplification administrative

*Decreto legislativo 31 marzo 1998, n° 112, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n° 59*

décret législatif n° 112 du 31 mars 1997, dévolution de compétences et de responsabilités administratives de l'État aux régions et aux collectivités locales, pour l'application du chapitre I de la loi n° 59 du 15 mars 1997

*Decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n° 233, recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti*

décret du président de la République n° 233 du 18 juin 1998 portant règles pour le dimensionnement optimal des institutions scolaires et pour la détermination des organes fonctionnels des ces instituts

*Decreto legislativo 30 marzo 2001, n° 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*

décret législatif n° 165 du 30 mars 2001, normes générales sur l'organisation du travail dans les administrations publiques

*Legge 28 marzo 2003, n° 53, Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*

loi n° 53 du 28 mars 2003, délégation au gouvernement pour la définition des règles générales sur l'instruction et les niveaux essentiels de prestation en matière d'instruction et de formation professionnelle

*Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n° 59, Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia ed al primo ciclo dell'istruzione [...]*  
décret législatif n° 59 du 19 février 2004, portant normes générales relatives à l'école maternelle et au premier cycle d'instruction [...]

*Decreto legislativo 15 aprile 2005 n° 77, Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro [...]*  
Décret législatif n° 77 du 15 avril 2005, portant définition des normes générales relatives à l'alternance école-travail [...]

*Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n° 226, Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione [...]*  
décret législatif n° 226 du 17 octobre 2005, portant règles générales et niveaux essentiels des prestations relatives au second cycle du système éducatif d'instruction et de formation [...]

*Decreto ministeriale 13 giugno 2006 n° 47*  
arrêté ministériel n° 47 du 22 juin 2006 [sur le quota de 20 % réservé aux établissements scolaires]

*Legge 27 dicembre 2006 n° 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*  
loi n° 296 du 27 décembre 2006, dispositions pour l'établissement du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de finances pour 2007)

*Legge 11 gennaio 2007, n° 1, disposizioni in materia di esami di stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al Governo di materia di raccordo tra la scuola et le università*  
loi n° 1 du 11 janvier 2007, dispositions en matière d'examens d'État concluant les études secondaire supérieure et délégation au gouvernement en matière de lien entre l'école et les universités.

*Decreto ministeriale 22 agosto 2007, Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione*  
arrêté ministériel du 22 août 2007 règlement relatif à la mise en œuvre de l'obligation scolaire.

*Decreto ministeriale 3 ottobre 2007 n° 80*  
arrêté ministériel n° 80 du 3 octobre 2007 [sur l'évaluation des élèves et la lutte contre l'échec scolaire]

*Decreto ministeriale 5 novembre 2007 n° 92*  
arrêté ministériel n° 92 du 5 novembre 2007 [sur l'évaluation des élèves et la lutte contre l'échec scolaire]

*Legge 6 agosto 2008, n° 133, conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008 n° 112 recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*

loi n° 133 du 6 août 2008, conversion en loi du décret-loi n° 112 du 25 juin 2008 portant dispositions urgentes pour le développement économique, la simplification, la compétitivité, la stabilisation des finances publiques et la péréquation fiscale

*Decreto legge 1 settembre 2008 n° 137 disposizioni urgenti in materia di istruzione e università*

décret loi n° 137 du 1<sup>er</sup> septembre 2008, dispositions urgentes en matière d'instruction et d'université

*Decreto del presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n° 81, Norme per la riorganizzazione della rete scolastica ed il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola [...]*

décret du président de la République n° 81 du 20 mars 2009, règles pour la réorganisation du réseau scolaire et l'utilisation rationnelle et efficace des ressources humaines de l'école [...]

*Decreto del presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n° 89, Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione [...]*

décret du président de la République n° 89 du 20 mars 2009, révision du cadre réglementaire, d'organisation et de didactique de l'école maternelle et du premier cycle d'instruction [...]

*Decreto del presidente della Repubblica 22 giugno 2009 n° 122, Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia [...]*

décret du président de la République n° 122 du 22 juin 2009, règlement portant coordination des règles en vigueur pour l'évaluation des élèves et modalités ultérieures en la matière [...]

*Decreto del presidente della Repubblica n° 87, Regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali [...]*

décret n° 87 du président de la République du 15 mars 2010 portant règlement concernant la réorganisation des instituts techniques [...]

*Decreto del presidente della Repubblica 15 marzo 2010 n° 88, Regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti tecnici [...]*

décret n° 88 du président de la République du 15 mars 2010 portant règlement concernant la réorganisation des instituts techniques [...]

*Decreto del presidente della Repubblica 15 marzo 2010 n° 89, Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei [...]*

décret n° 89 du président de la République du 15 mars 2010 portant règlement concernant la révision du régime d'organisation et de didactique des lycées instituts techniques [...]

*Decreto 10 settembre 2010, n° 249, Regolamento concernente : « Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalita' della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado »*

décret n° 249 du 10 septembre 2010, règlement concernant la définition des règles applicables aux obligations et aux modalités de la formation initiale des enseignants de l'école maternelle, de l'école primaire et de l'école secondaire de premier et second degré.

*b) Autres documents*

*Corte costituzionale, sentenza 279/2005*  
cour constitutionnelle décision n° 279/2005

*Camera dei deputati, XVI legislatura, Dossier di documentazione, Servizio Studi, Dipartimento cultura, Piano per la razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali del sistema scolastico, schema n. 36, 14/10/2008*  
Chambre des députés, XVI<sup>e</sup> législature, dossier documentaire, service des études, département de la culture, plan pour la rationalisation de l'utilisation des ressources humaines et des équipements du système scolaire, schéma n° 36, 14/10/2008

*Commission européenne, EURYDICE, Schede nazionali sui sistemi educativi e sulle riforme in corso un Europa, 2010*  
[...] fiches nationales sur les systèmes éducatifs et sur les réformes en cours en Europe [...]

*Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Schema di regolamento recante Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei [...]* *Relazione illustrativa*  
ministère de l'Instruction, de l'université et de la recherche, schéma de règlement portant révision du régime d'organisation et de didactique des lycées [...] étude d'impact

*Ministero della pubblica Istruzione, Persona, tecnologie e professionalità, Gli Istituti tecnici e professionali come scuole dell'innovazione, Roma, marzo 2008*  
ministère de l'Instruction publique, personne, technologie et profession, les instituts techniques et professionnels comme écoles de l'innovation, Rome, mars 2008

*Ministero della pubblica Istruzione, Istituti tecnici, Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento*  
ministère de l'Instruction publique, instituts techniques, lignes directrices pour le passage à la nouvelle organisation

## **POLOGNE**

*European Commission, Education, Audiovisual & Culture Executive agency (EACEA), Organisation of the education system in Poland, 2009/2010*  
[...] organisation du système éducatif en Pologne [...]

## **ROYAUME-UNI (Angleterre)**

### *a) Texte législatifs et réglementaires*

*Local Government Act 1972*  
loi de 1972 sur le gouvernement local

*Education Act 1996*  
loi de 1996 sur l'éducation

*School Standards and Framework Act 1998*  
loi de 1998 sur le cadre et les niveaux scolaires

*The Education (School Government) (Terms of Reference) (England) Regulations 2000*  
règlement de 2000 sur l'éducation (conseil d'établissement) (termes de référence) (Angleterre)

*Education Act 2002*  
loi de 2002 sur l'éducation

*The school Companies Regulations 2002*  
règlement de 2002 relatif aux sociétés scolaires

*School staffing (England) Regulations 2003*  
règlement de 2003 relatif aux personnels des écoles (Angleterre)

*Education and Inspections Act 2006*  
loi de 2006 sur l'éducation et les inspections

*The Education (School Teacher Performance Management) (England) Regulations 2006*  
règlement de 2006 relatif à la gestion des performances des enseignants (Angleterre)

*The School Finance (England) Regulations 2008*  
règlement de 2008 sur les crédits scolaires (Angleterre)

*Academies Act 2010*  
loi de 2010 sur les académies

*Education Bill 2010-2011*  
projet de loi sur l'éducation 2010-2011

*b) Autres documents*

*School Teachers' Pay and Conditions Document, STPCD*  
document relatif à la rémunération des professeurs d'école et à leur statut

*The Importance of Teaching, the Schools White Paper 2010*  
de l'importance de l'enseignement, livre blanc sur les écoles 2010

*Power to Innovate : Guidance for applicants (Updated January 2011)*  
pouvoir d'innover : guide à destination des postulants (mise à jour janvier 2011)

*Review of vocational Education – The Wolf Report », March 2011,*  
rapport du professeur Alison Wolf sur l'enseignement professionnel,  
mars 2011