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 II : Auditions

(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 Bérit-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

Pages

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS 5

- **Audition de membres de la Cour des comptes** 5
- **Audition de chercheurs de l'École normale supérieure (ENS) de Lyon** 18
- **Audition de Mme Josette Théophile, directrice générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche** 26
- **Audition de M. Michel Leroy, recteur d'académie, directeur général du Centre national d'enseignement à distance (CNED)** 32
- **Audition de MM. Éric de Labarre, Yann Diraison et Fernand Girard, responsables de l'enseignement catholique** 39
- **Audition de Pierre-Laurent Simoni, adjoint au directeur des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative** 46
- **Audition de Mme Agnès Van Zanten, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Observatoire sociologique du changement, laboratoire de recherche de l'Institut d'études politiques de Paris** 53
- **Audition de M. Bruno Racine, président du Haut conseil de l'éducation (HCE)** 63
- **Audition de Mme Brigitte Doriath, inspectrice générale de l'éducation nationale, sur la rénovation de la voie professionnelle** 72
- **Audition de M. Jean-Philippe d'Issernio, conseiller technique au cabinet du ministre, M. Vincent Moreau, sous-directeur, et Mme Maud Phélizot, chef du bureau de l'enseignement scolaire à la 3e sous-direction du budget, ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État** 79
- **Audition de M. Michel Quéré, directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative** 87
- **Audition de MM. Erick Roser, doyen de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), et Thierry Bossard, inspecteur général, chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative** 93
- **Audition de Mme Marion Zalay, directrice générale, et de M. Jean-Pascal Fayolle, chef du service de l'enseignement technique, direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire** 100
- **Audition de MM. Laurent Bigorgne, directeur de l'Institut Montaigne et Laurent Cros, délégué général de l'association « Agir pour l'école »** 111
- **Audition de M. Éric Charbonnier, expert à la direction éducation de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)** 123
- **Audition de M. Jean-Michel Blanquer, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative** 130
- **Table ronde avec les représentants syndicaux de l'éducation nationale** 137
- **Table ronde avec les représentants des élus et des parents d'élèves** 179
- **Table ronde avec les représentants des milieux socio-économiques** 206
- **Audition de M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative** 223

- **Colloque sur le système éducatif et ses acteurs : de la réglementation à la régulation** 233
- *Première table ronde - Les expérimentations en matière scolaire : discours ou levier de réforme ?* 233
- *Deuxième table ronde - Fonctionnement du service public de l'éducation : du cloisonnement au partenariat* 250
- **Audition de Mmes Sylvie Marcé, présidente du Groupe des éditeurs scolaires, vice-présidente du Syndicat national de l'Édition, Isabelle Magnard, présidente de l'Association Savoir Livre, et Pascale Gélébart, directrice, chargée de mission pour les éditeurs scolaires au Syndicat national de l'Édition** 264
- **Audition de M. Yves Careil, maître de conférences à l'IUFM de Bretagne** 273
- **Audition de M. Jean-Yves Rochex, professeur à l'université Paris VIII** 281
- **Audition de M. Hervé Masurel, secrétaire général, et de Mme Isabelle Defrance, responsable du département Éducation, santé et développement social (DESDS), du Comité interministériel des villes** 288

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Audition de membres de la Cour des comptes

(11 janvier 2011)

M. Jean Picq, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. – La troisième chambre de la Cour des comptes, que je préside, a produit, notamment, le rapport de mai dernier que j'ai eu le plaisir de venir vous présenter en juin et qui portait sur les résultats du système éducatif face « à l'objectif de réussite de tous les élèves ». Je suis aujourd'hui accompagné de Mme Marie-Ange Mattei, conseillère référendaire, responsable du secteur « enseignement scolaire » à la troisième chambre, qui a été co-rapporteure de notre rapport, et de M. Pascal Duchadeuil, conseiller maître, président de la deuxième section de la troisième chambre.

M. Serge Lagauche, président. – Nous avons convenu que vous rappellerez brièvement les conditions d'élaboration et les conclusions de votre rapport, pour ensuite répondre aux questions que vous a posées notre rapporteur, M. Carle.

M. Jean Picq. – Depuis la sortie de notre rapport, sont parus les résultats de l'enquête PISA 2009, qui devraient être le point de départ de votre réflexion. Car autant la méthode et donc les résultats de l'enquête de 2002 ont été critiqués, autant ceux de cette dernière enquête, menée avec l'implication des administrations nationales, ne le sont plus. Et, malheureusement, ces résultats confirment que nous n'avons pas pris la mesure du retard de notre système éducatif, tandis que d'autres pays, la Pologne par exemple, ou l'Allemagne, ayant engagé une profonde réforme de leurs systèmes éducatifs, ont obtenu des résultats. Ce qui n'est pas notre cas. Faute d'un sursaut collectif analogue à celui qu'ont connu les *Länder* allemands après le PISA 2006, quand ils ont senti que l'Allemagne « décrochait », nous n'avons enregistré aucune amélioration. Or seule une action de longue haleine peut inverser les tendances actuelles Notre système éducatif est celui qui corrige le moins les inégalités sociales. La proportion d'élèves entrant en sixième avec des résultats gravement insuffisants s'est accrue tandis que celle des élèves de bon niveau s'est réduite. Nous continuons à fabriquer des élites mais, parallèlement, s'aggrave la situation des 20 % qui sont en échec flagrant. Où est la prise de conscience collective ?

Le travail de la Cour des comptes, comme les résultats de l'enquête PISA, imposent cette prise de conscience collective et justifient le travail engagé par votre mission d'information. Depuis 2008, la Cour a élaboré trois rapports qui méritent votre attention. Le premier, en 2008, s'intitulait « Les communes et l'école de la République ». Inutile de dire que son titre doit

beaucoup au regretté Philippe Seguin… Pour votre commission des finances, à la demande de MM. Longuet et Dallier, nous avons sorti en décembre 2009 un deuxième rapport portant sur « Les politiques éducatives et les politiques de la ville en zones sensibles ». Enfin, en mai dernier nous avons publié le rapport « L'éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves ».

Notre premier rapport, complet et fouillé, où nous nous sommes placés du point de vie des communes et avons étudié, en liaison avec les chambres régionales des comptes, 14 académies, a mis en évidence qu'il existait désormais, pour le temps périscolaire, des politiques locales qui méritent notre attention et, qu'en conséquence, il serait bon de mieux faire circuler l'information réciproque entre le ministère de l'éducation nationale et les communes. Nous avons également constaté que, le coût des actions communales étant difficilement chiffrable, on ne pouvait en évaluer leurs résultats ; c'est pourquoi nous avons suggéré la création d'un observatoire de ces politiques éducatives locales. Nous avons aussi souligné que les écoles sont souvent devenues intercommunales et suggéré de privilégier ce cadre de l'intercommunalité. Enfin, nous avons appelé l'attention sur les risques de rupture d'égalité, entre écoles plus ou moins dotées, et plaidé pour que l'État fixe au moins, en concertation, un cadre de référence des moyens à mettre en œuvre.

Notre deuxième rapport devrait également vous éclairer sur la façon dont, sur le terrain, la politique éducative et celle de la ville se rejoignent. Nous avons privilégié trois zones - Lille/Roubaix, les Yvelines avec Chanteloup-les-Vignes et les quartiers Nord de Marseille – et pris l'exemple de six collèges. Nous en avons tiré la conclusion que c'était bien sur ces zones défavorisées qu'il fallait accentuer l'effort. Ce sont des collèges où, à l'entrée en sixième, un élève sur deux ne maîtrise pas les connaissances de base en français et un sur trois en mathématiques – contre, respectivement, un sur cinq et un sur dix en moyennes nationales. Or, dans ces collèges, le fameux programme personnalisé de réussite éducative (PPRE) issu de la loi d'orientation de 2005, est très peu mis en place – pour moins de 20 % des élèves, alors qu'il aurait fallu avoir déjà atteint l'objectif de 50 %. Il faut noter que, tant pour les élèves que pour les enseignants, ces PPRE reposent sur le volontariat : comment accomplir ces programmes sans des enseignants volontaires en nombre suffisant ? Un tableau de notre rapport montre les différents dispositifs de soutien : si chacun d'eux est bienvenu, ils se sont empilés les uns sur les autres provoquant d'inutiles doublons. A Chanteloup-les-Vignes, par exemple, les PPRE ayant eu un effet positif sur les élèves qui décrochaient le moins, on a décidé d'orienter les plus mauvais vers un dispositif communal de « tutorat renforcé », exercé par des bénévoles qui n'ont pas les mêmes compétences que des enseignants.

Votre mission d'information fera œuvre utile si elle repère, parmi les expérimentations locales, celles qui sont efficaces ou celles qui font doublons. Cent fleurs peuvent s'épanouir mais il faut bien, à un moment donné, que le bouquet ait un peu de cohérence…

La Cour des comptes a également constaté – 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'enquêtes sur ce point, il serait intéressant que votre mission d'information pose publiquement la question de la carte scolaire et de son assouplissement.

Notre troisième rapport, que j'ai présenté en juin, a mis en évidence que notre pays est un de ceux où le destin scolaire est le plus fortement corrélé aux inégalités sociales : trois quarts des élèves issus de catégories sociales favorisés obtiennent le baccalauréat général contre 18 % de ceux de catégories sociales défavorisées. L'éducation nationale, qui « consomme », pour dix millions d'élèves, 53 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.

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 prioritaires. 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^{e} siècle, et notamment de l'indispensable personnalisation de l'enseignement face à des publics hétérogènes.

La Cour a aussi jugé préoccupante l'organisation du temps scolaire qui combine l'année scolaire la plus courte avec la journée scolaire la plus longue.

Nous avons aussi souligné que, bien que l'éducation nationale affiche, sous la pression des exemples étrangers, l'objectif de diminuer le nombre de redoublements, ceux-ci ne baissent que peu ; ils coûtent 2 milliards d'euros par an et, à 14 ans, 250 000 élèves ont déjà redoublé, sans être vraiment pris en charge lors de ces redoublements.

Au terme de nos travaux, nous ne pouvions ni ne voulions nous contenter d'un constat critique. Nous avions le désir de provoquer une prise de conscience de la Nation et déterminer enfin, au vu de ces constats, quels leviers devaient être actionnés afin d'améliorer la situation. Après avoir entendu pendant plus de cinquante heures tous les acteurs du système éducatif, nous avons élaboré 13 recommandations dont je citerai les plus importantes.

La première est d'adopter une démarche inversée et de cesser de pratiquer une politique de l'offre comme si l'enseignement pouvait être partout le même. Par exemple, lorsque la réforme du lycée institue deux

heures d'accompagnement personnalisé, celui-ci ne peut être le même à Henri IV et au lycée Frédéric-Mistral d'Avignon. Plutôt que de verser une allocation uniforme, il faut répondre désormais à la demande. Votre mission d'information peut contribuer à prolonger cette réflexion. Il faut laisser aux équipes pédagogiques le soin de voir comment allouer les moyens pour répondre aux besoins – accompagnement, soutien ou stimulation – de classes hétérogènes. Il faut savoir que près de la moitié des classes sont en réalité des « classes de niveau », c'est-à-dire de niveau homogène, ce qui fait du collège unique une fiction.

Nous recommandons que le ministère engage une évaluation systématique du coût des dispositifs et des établissements. Quand on sait que le redoublement coûte 2 milliards d'euros, on devine qu'il existe des marges de manœuvre significatives. Il faut identifier les besoins et permettre une plus grande différenciation des méthodes afin de réduire les écarts scolaires. La liberté laissée aux équipes pédagogiques justifie que, allant au-delà de l'inspection des enseignants, on évalue les établissements. Aux établissements confrontés à d'extrêmes difficultés scolaires, il faut accorder des moyens exceptionnels : recrutements sur profil, contrats à long terme, stabilité des équipes éducatives, enseignants mieux formés.

C'est à l'aune de ces remarques que je vais répondre à quelques questions de votre rapporteur.

Vous demandez si, pour assurer la réussite de tous les élèves, l'éducation peut encore être nationale. Oui, une Nation doit avoir des objectifs éducatifs et tous ceux qu'a fixés la loi d'orientation de 2005 – le socle commun par exemple – sont nationaux. Mais, national, ne signifie pas uniforme.

Autre question : la répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'organisation de l'éducation nationale – ministère, rectorats, inspections d'académie et établissements – est-elle pertinente et si l'on veut, comme le préconise notre rapport, différencier fortement les moyens en fonction des besoins des élèves, peut-on maintenir le même schéma d'organisation sur l'ensemble du territoire national ? Nous sommes sceptiques sur les bouleversements administratifs : il y aura toujours des recteurs et des inspecteurs d'académie. Mais, plus on descend dans les échelons administratifs, plus on a conscience de la gravité de la situation. Il est donc capital d'engager au niveau local une politique vertueuse d'allocation différenciée des moyens. Doit-on dire aux recteurs ou aux inspecteurs d'académie d'allouer les moyens en fonction des différentes réalités du terrain ? Comment répartir les moyens de façon juste et efficace ? A votre mission d'information de l'imaginer. Il est capital de déterminer ce qui empêche la performance du système.

Vous nous demandez si la carte administrative – c'est-à-dire la définition des ressorts des rectorats et des inspecteurs d'académie, le zonage de dispositifs spécifiques, relevant par exemple de l'éducation prioritaire, ou

l'implantation des établissements – doit être remaniée. Il nous semble que la question n'est pas administrative. Elle est de réfléchir à une bonne allocation des moyens et de passer d'une logique de zonage à une logique de personnalisation : méfions-nous des approches trop géographiques car il y a des élèves en difficulté partout.

En revanche qu'est-ce qui peut bien faire obstacle à la directive ministérielle sur la composition des classes ? Il y a là une zone d'ombre du système éducatif. Qu'est-ce qui pourrait la dissiper afin d'accroître l'hétérogénéité des classes ? Nous sommes là devant un problème qui n'est ni juridique ni administratif, mais politique et culturel. Il nous faut contribuer à ce que l'image du système éducatif change, car beaucoup de gens pensent encore que 20 % de bons élèves est un résultat qui suffit. Seul un jeune sur quatre obtient un diplôme de niveau licence alors que l'objectif de Lisbonne fixait la proportion d'un sur deux. Il s'agit d'un chantier social de première grandeur.

Depuis mai notre rapport a été téléchargé 270 000 fois. Nous avons donc la conviction qu'il se diffuse et que le travail que vous projetez est un des plus grands services que vous pouvez rendre à notre pays.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Je partage vos conclusions, le problème est moins juridique et administratif – j'ajouterai : financier – que politique et culturel. L'éducation doit-elle rester nationale ? Vous avez dit votre sentiment : elle doit rester nationale, mais pas dans l'uniformité, tant la diversité est grande. Une des réponses ne serait-elle pas, dès lors, la contractualisation avec tous les acteurs, avec tous ceux qui ont des compétences en la matière, collectivités territoriales, parents d'élèves, professionnels ? Nous manquons d'une évaluation du système. Mais qui peut évaluer : celui qui est juge et partie, ou d'autres organismes ? L'autonomie doit-elle valoir jusqu'au niveau de l'établissement, avec un chef d'établissement choisissant son équipe ? Ne basculerait-on pas alors d'un système rigide et centralisé dans un système atomisé ? Le bon échelon n'est-il pas le bassin de formation ?

Vos trois rapports ont eu pour périmètre l'enseignement public. Qu'en est-il de l'enseignement agricole – la « petite souris verte », comme je dis parfois – ou de l'enseignement privé ? Des expérimentations, des évaluations y ont-elles été conduites ?

M. Serge Lagauche, **président**. – Les élèves actuellement en classe seront-ils sacrifiés ? Ou avez-vous des recommandations à formuler pour le court terme, puisque la réforme de fond prendra un certain temps ?

M. Alain Dufaut. – L'assouplissement de la carte scolaire a eu des effets pervers dans les quartiers sensibles, comme j'ai pu le constater. Il a entraîné un écrémage des meilleurs élèves et une ghettoïsation accrue. Je suis élu d'un canton urbain d'Avignon. Triste privilège, notre collège ambition-réussite, Paul-Giéra, a été le premier à disparaître – il existait 254 collèges de ce type, il n'y en a plus que 253. Je siège aussi aux conseils d'administration

de deux établissements du centre-ville, les collèges Mistral et Vernet. J'ai donc vu comment les choses se sont passées. Les élèves ont été transférés dans ces deux établissements. Cela a été un échec.

M. Jean Picq. – Pour les filles, les résultats sont meilleurs…

M. Alain Dufaut. – En centre-ville, toutes les classes sont finalement à deux niveaux et, dans les quartiers sensibles, 15 000 habitants sont privés de collège de proximité. Le taux d'absentéisme est inévitablement élevé parmi les élèves qui viennent de la ZUS (zone urbaine sensible) de Monclar.

J'ai du reste présenté en 2009 une proposition de loi pour instaurer une mixité à l'envers. Votre rapport, page 143, évoque ces questions ainsi que la différenciation de l'offre de formation. Il ne faut pas que l'école de la République déserte certains quartiers.

M. Yannick Bodin. – Depuis la publication des classements PISA, les causes du retard, du « décrochage », ont été analysées, par vous, par le Haut Conseil de l'éducation, par d'autres organismes encore. Le constat est toujours le même, on observe les mêmes nœuds du problème : redoublement, problèmes sociaux, missions des maîtres, carte scolaire, horaires… Je crois qu'il faudrait se pencher sur un autre point : comment est organisé le cursus scolaire ? L'entrée en maternelle ? Une rupture. Après la maternelle ? Rupture. Après cinq ans d'école primaire, rupture encore. L'enfant arrive alors au collège, ou plutôt entre dans le premier cycle du lycée ! Nouvelle rupture. Au lieu de découper le parcours en années, pourquoi ne pas songer à des semestres ou à d'autres formules ? Les pays aujourd'hui montrés en exemple ne répartissent pas les dix années de scolarité obligatoire de la même manière que nous.

M. Christian Demuynck. – M. Carle a déjà évoqué la contractualisation. Une évaluation du recrutement des enseignants a-t-elle été faite ? *Quid* du recrutement sur profil pour tenir compte des difficultés dans certains établissements ?

M. Jean Picq. – L'enseignement agricole – plus d'un milliard d'euros – relève d'une autre chambre de la Cour. Pour l'enseignement privé, la raison est un peu plus compliquée. La Cour n'est pas compétente pour contrôler les établissements d'enseignement privés. Certes, sans exercer un contrôle direct sur les budgets, elle pourrait parfaitement, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), se pencher sur les indicateurs de performance et le respect des objectifs – qui sont identiques à ceux de l'enseignement public. Hélas, les indicateurs les plus utiles ne sont pas « renseignés », de manière spécifique. La direction générale de l'enseignement scolaire ne maîtrise pas cet aspect, qui relève de la direction financière, qui a la responsabilité de la négociation globale avec cet enseignement. Il y a là, en tout cas, une anomalie, car l'analyse des indicateurs nous conduirait plus loin… Il existe au ministère un corps d'inspecteurs et une direction de la prospective et de l'évaluation … Mais les inspections sont trop rares et les études anciennes. Dans une logique, non de guerre scolaire, mais de diffusion

des bonnes pratiques, il faudrait pouvoir s'engager dans cette voie de l'évaluation de la performance comparée. N'oublions pas que 40 % des élèves ont connu dans leur cursus les deux enseignements.

Quant à la contractualisation, faut-il privilégier le segment ministère-recteurs ou le segment recteurs-chefs d'établissement ? La logique contractuelle, qui est complexe à établir, n'a de sens que persévérante et chaque académie aurait tant de contrats à signer ! Mieux vaut localiser la démarche au niveau de ceux qui évaluent, ceux qui répartissent et ceux qui utilisent les moyens.

Faut-il une agence spécifique ? L'enseignement supérieur a son agence d'évaluation, parce que le nombre d'établissements d'enseignement supérieur est relativement limité, moins d'une centaine. Les établissements scolaires, eux, sont trop nombreux, l'approche ne serait pas pertinente… Mais 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 : cela fonctionne un peu de la sorte dans une académie. L'évaluation est moins une institution qu'une pratique, les acteurs doivent être eux-mêmes convaincus de son utilité.

Vous entendez évaluer les politiques éducatives locales : les collectivités territoriales ne sont pas les seules concernées, les inspections d'académie le sont aussi, dans une logique de performance et de résultats !

L'autonomie ? Notre souhaitions que notre rapport soit utile ; nous avons pris garde à manier avec prudence ces mots qui peuvent provoquer des débats inutiles. L'autonomie, chacun y aspire mais elle suscite des débats sans fin et une inquiétude chez les syndicats et chez certains enseignants, qui assimilent autonomie et autorité absolue du chef d'établissement. En dépit d'oppositions syndicales, il y a convergence pour estimer que le travail en équipe doit primer et l'autonomie doit être accordée au chef d'établissement et à son équipe pédagogique. Peut-être devriez-vous rechercher où ce système est appliqué. Il existe des projets d'établissement dans certains collèges, d'autres refusent tout net d'en entendre parler. Les blocages sont-ils dus aux mots ? Aux hommes ? Au manque d'information ? Je ne prétends pas que tout est mieux à l'étranger mais autant observer ce qui fonctionne bien ailleurs – comme les obligations de service en Espagne, en Suisse, en Écosse. La religion des circulaires doit céder la place à une religion des bonnes pratiques. Les règlements rigidifient, les bonnes pratiques se diffusent.

Monsieur Dufaut, vous avez constaté sur le terrain la même chose que nous. La recommandation n° 13 concerne les zones les plus difficiles. L'inspecteur d'académie de Seine-Saint-Denis que nous avons auditionné,

comme le chef d'un établissement à Marseille, estiment que même le dévouement le plus grand, dans certains quartiers, atteint ses limites et ne produit plus de miracle. Lorsque l'on touche à la carte scolaire, il faut donc songer aux conséquences. L'un nous a dit que l'on était allé trop vite, que les établissements n'étaient pas préparés ; l'autre a la profonde conviction que des ajustements doivent être apportés à la carte scolaire. Allocataires et distributeurs de moyens ont tout intérêt à nouer un dialogue !

Monsieur Bodin, le cursus a été le point de départ de notre travail ! Nous nous sommes intéressés au parcours des élèves. Nous avons voulu savoir ce qui se passe d'un bout à l'autre de la chaîne, de la maternelle au baccalauréat, et comment la notion de socle commun est mise en œuvre. Cette idée est-elle compatible avec le fractionnement en cycles ? Nous sommes finalement d'une sévérité extrême à l'égard du système existant, qui sur ce point doit être entièrement repensé. Il n'y a pas de parcours : chaque année est pour l'élève un nouveau jour. Il est temps de réintroduire de l'unité là où existent trop de discontinuités et de ruptures.

Mme Marie-Ange Mattei, conseiller référendaire, responsable du secteur « enseignement scolaire » à la troisième chambre de la Cour des comptes. – Nous avons procédé concrètement, regardé les dossiers des élèves, discuté avec eux comme avec les parents, les enseignants, les chefs d'établissement. Les situations sont hétérogènes et les expériences les plus intéressantes, celles en particulier qui créent des liens entre le primaire et le collège, s'entourant souvent d'une certaine discrétion… Volontairement, car elles frôlent la limite de ce que les textes autorisent. Il est donc difficile de repérer les bonnes pratiques.

Le même enfant est chaque année un nouvel élève. Généralement, les professeurs des écoles se parlent mais au collège, chaque enseignant est seul ; en outre, rien ne l'oblige à connaître l'enfant au-delà de l'élève dans sa discipline. Dans certains collèges, cette prise en charge est assurée, dans d'autres, les élèves sont des numéros : aucun élément n'est disponible sur leur parcours passé. En Écosse, en Espagne, un dossier, consultable par un très petit nombre de personnes, retrace toute la vie scolaire de l'élève, qui est pris en charge à son arrivée par un interlocuteur qui restera le même jusqu'à la fin de la scolarité dans l'établissement. En France, les bonnes pratiques reposent sur la bonne volonté des équipes. Il suffit d'un enseignant pour entraîner les autres, mais qu'il parte et les avancées sont compromises… Pour l'élève, c'est une loterie.

M. Jean Picq. – Le rapport, en ses pages 116 à 130, traite de la gestion du parcours scolaire et de la question la plus délicate, que vous n'avez pas posée : l'orientation à la fin de la classe de troisième. Si l'on veut véritablement suivre les élèves, il faut organiser le système. Dans le modèle anglo-saxon, un *guidance teacher* a la charge de huit élèves. Il a reçu une formation spéciale en « *personal and social education* ». Il n'est pas seul, il dialogue avec le *deputy head teacher*.

M. Claude Bérit-Débat. – Pour tout cela, il faut des moyens…

Mme Maryvonne Blondin. – Un autre acteur essentiel est l'enseignant. Dans les pays que vous avez cités, il bénéficie d'une plus grande reconnaissance que chez nous ! Au début de ma carrière d'enseignante, j'ai reçu les classes dont les autres ne voulaient pas. Or cela se passe encore ainsi aujourd'hui. Il faudrait renverser cette logique !

M. Jean Picq. – Cela est en effet capital.

Mme Maryvonne Blondin. – Mais si difficile à réaliser… Chaque enseignant est seul dans sa discipline, alors que le travail en équipe est essentiel. Et la réglementation bride le dynamisme. Le chef d'établissement accepte les initiatives mais refuse les heures supplémentaires effectives (HSE). « Faites-le sur votre temps libre », dit-il. Or certains enseignants cumulent deux mi-temps et courent d'un établissement à l'autre. Quand peuvent-ils le faire ? Quand rencontrer les parents ? M. Paul Robert, principal du collège de Clarensac près de Nîmes, a appliqué avec enthousiasme des principes d'organisation finlandais, avec le soutien de professeurs bénévoles. L'académie a laissé faire à condition que l'expérience soit menée à bas bruit. Les élèves en difficulté étaient retirés de leur classe dans la discipline concernée et pris en charge individuellement. Hélas, d'autres ont protesté que tous les moyens allaient aux élèves en difficulté, que les autres étaient délaissés. L'expérience s'est arrêtée après seulement deux années.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Vous l'avez dit implicitement en évoquant un problème d'ordre politique et culturel : il faut un changement des mentalités. Vous vous demandez comment sortir de la globalité et adopter une allocation diversifiée, afin de casser la reproduction des inégalités actuelles. Bref, il faut mener une révolution culturelle dans une période de révision générale des politiques publiques (RGPP) et d'économies budgétaires… Le classement PISA comme votre étude montrent la forte corrélation entre les inégalités sociales et les inégalités scolaires. Pourquoi n'avoir pas creusé la question de l'école maternelle ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Mme Procaccia, qui a dû se rendre en séance publique, souhaitait vous interroger sur le cours préparatoire : sachant que les élèves doivent y apprendre à lire, avez-vous mené une évaluation spécifique à cette classe ? Avez-vous pu repérer dans quelles écoles tous les élèves savaient lire en CE1 ?

M. Jean Picq. – Une ligne à ne pas franchir était pour nous celle de la pédagogie. Il existe en ce domaine de très nombreux experts et nous n'avons pas voulu entrer dans leurs querelles. Mais bien des opérations administratives, relatives à l'organisation des établissements, la composition des classes, l'emploi du temps, etc. ont un fort contenu pédagogique. Ne mélangeons pas organisation et art d'enseigner ! Par ailleurs, une réforme est en gestation et c'est donc intentionnellement que nous avons exclu les conditions de recrutement et la formation des enseignants. La Cour parle avec autorité mais humilité, elle n'estime pas avoir terminé sa tâche. Aux personnes

que nous rencontrions, nous demandions : qu'attendez-vous de la Cour ? Toutes ont répondu : dites ce que vous voyez ! C'est ce que nous avons fait, mettant en évidence des axes de changement : à vous, à la représentation nationale de voir comment leur donner chair… Ce travail n'est ni le premier ni le dernier. Nous avons réalisé à la demande du Sénat une étude sur l'école maternelle, où nous évoquions les questions que vous posez. Faut-il accueillir les enfants à 2 ou à 3 ans ? Nous déplorons le manque de statistiques. On doit accueillir les enfants de 2 ans dans les zones d'éducation prioritaires (ZEP), les zones de montagne, les départements ultra-marins. Médecine scolaire, gestion des enseignants, inégalités territoriales, sont d'autres points sur lesquels nous pourrions revenir.

Le redoublement ne sert à rien si l'on ne s'occupe pas des causes de l'échec. Mais cette affirmation soulève un grand scepticisme. Cet exemple montre qu'une prise de conscience collective est nécessaire. Notre pays ne peut plus se contenter d'avoir les meilleurs. Il faut aussi que le niveau moyen augmente.

M. Pascal Duchadeuil, conseiller-maître, président de la deuxième section de la troisième chambre de la Cour des comptes. – Ce matin même ont été publiés les résultats de la première enquête menée sur la réforme du lycée. Les 200 enseignants interrogés se déclarent mal formés pour les deux heures d'accompagnement éducatif, car un tel soutien demande une formation.

La contractualisation suppose un contenu, elle exige des marges de manœuvre budgétaires : or, nous le savons pour avoir travaillé sur cette question, 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 ! Au moins une académie, celle de Marseille, a essayé autour du recteur, Jean-Paul de Gaudemar, de travailler autour de contrats d'objectifs et de moyens. Mais avec des dotations rigides, l'expérimentation est difficile. Celle d'un enseignant alsacien qui a découpé le temps scolaire selon des séquences d'une heure trente au lieu de cinquante-cinq minutes a duré un an.

Que faire pour les élèves d'aujourd'hui ? Nous préconisons de commencer par appliquer la loi de programme qui a inventé le socle commun et le PPRE. Selon les dernières statistiques disponibles 8 % des élèves bénéficient d'un programme personnalisé, mais 18 % quittent le collège sans qualification ni titre. Il y a un problème d'allocation des moyens à la réalité des besoins, laquelle n'est pas connue. Notre première recommandation est donc de la mesurer. Nous estimons, dans une autre conclusion, que le dialogue entre l'enseignant et l'élève est ce qui compte le plus. Les dispositifs plaqués par le haut tels que la LOLF ou le projet d'établissement n'ont guère d'efficacité.

Mme Maryvonne Blondin. – La formation des enseignants est fondamentale.

M. Daniel Dubois. – Je veux dire un mot des zones rurales oubliées, et de la pédagogie numérique. Quand les tableaux blancs interactifs ne fonctionnent pas parce que l'ADSL est en panne, que faire ? Ne doit-on pas craindre une fracture territoriale ?

L'école primaire est-elle aujourd'hui encore de la compétence des communes ?

Troisième question : l'ambition de la nation ne doit-elle pas s'incarner dans une ambition locale portée par l'éducateur, les parents, le territoire ? Comment le contrat territorial portera-t-il l'ambition d'éducation ?

M. Jean Picq. – C'est tout l'enjeu de la décentralisation ! Celle-ci s'est traduite par de grands progrès dans le financement et la modernisation des bâtiments.

M. Daniel Dubois. – Pour les collèges, moins pour les écoles.

M. Jean Picq. – L'éducation nationale peut-elle survivre si elle est éclatée en de multiples projets locaux ? Voilà un beau sujet de débat pour notre pays qui en raffole…

Je crois que tout président de conseil général cherche à améliorer la situation de son département. Un partage plus équitable des compétences mènerait-il à plus d'autonomie ? En tout cas, il convient de mieux intégrer la dimension locale dans le projet national sans ignorer les fractures entre territoires – des mécanismes de péréquation sont à prévoir.

Votre mission montrera pourquoi les procédures ne fonctionnent pas partout. L'échange d'information, les politiques éducatives locales, ne sont pas identiques partout. Mais nous l'avons vu en recevant successivement les sous-préfets, les inspecteurs d'académie, les chefs d'établissement : on travaille bien ensemble localement dans les zones où les enquêteurs de la Cour se sont rendus. Cependant les écarts s'aggravent et la répartition des moyens par le système central se doit d'y apporter des corrections. Les recteurs, qui ignorent les coûts des politiques éducatives, procèdent forcément à l'aveuglette.

M. Pascal Duchadeuil. – En ce qui concerne les activités non scolaires offertes par les collectivités territoriales, Philippe Séguin avait été frappé, à l'époque du rapport de 2008, par les disparités dans l'équipement informatique. La différenciation est si grande d'une commune à l'autre que nous avions proposé à la direction générale des établissements scolaires une étude sur l'offre scolaire de base. Elle s'était montrée très intéressée… mais n'avait pas donné suite. Quoi qu'il en soit, les inégalités territoriales vont beaucoup occuper la troisième chambre ces prochains mois. L'enquête PISA a mis en lumière un fort écart-type entre élèves, mais aussi entre établissements. La question institutionnelle, celle des établissements publics d'enseignement primaire, ne nous a pas, en son temps, paru prioritaire. Pour nous, hier comme aujourd'hui, la priorité va à l'articulation entre l'école et le collège, dés 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.

M. Yannick Bodin. – Après le primaire, l'élève n'entre pas en première année de collège mais en sixième : cela en dit long. A l'étranger, on ne comprend rien à cette façon de compter à l'envers.

M. Jean Picq. – Le législateur de 2005 a eu de justes intuitions, avec le socle commun et le programme personnalisé, pour favoriser la réussite du plus grand nombre. Mais nous manquons de persévérance. Pour mettre en œuvre ces deux nouvelles notions, il faudrait une révolution culturelle, le souci, non pas de « faire le programme », mais d'assurer l'acquisition de compétences. Le PPRE est un instrument de réussite mais les élèves le perçoivent souvent comme le premier signe, stigmatisant, de l'échec !

Soyons enfin conscients que pour accroître les chances de notre pays, nous avons besoin de plus d'un licencié de l'enseignement supérieur sur quatre élèves d'une classe d'âge comme c'est le cas aujourd'hui compte tenu du vivier insuffisant des bacheliers généraux.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Les enquêteurs du PISA se plaignent d'avoir eu affaire à un ministère peu communicatif. Avez-vous eu la même impression ?

M Jean Picq. – : L'un des meilleurs services à rendre à cette grande administration qu'est l'éducation nationale est de la convaincre qu'une société ouverte est une société qui progresse. Il faut donner à un ministre le temps de concevoir, de mettre en œuvre et d'accompagner les réformes nécessaires. Antoine Prost nous disait que, sous la Troisième République – qui a posé les fondements de notre éducation nationale –, si les ministres changeaient souvent, les directeurs de l'enseignement scolaire restaient en fonction très longtemps. Face à l'extrême complexité du sujet, il faut plaider pour la stabilité et pour une grande continuité dans l'exercice des fonctions ministérielles et administratives, notamment pour ceux qui sont chargés sur le terrain de mettre en œuvre les politiques. Toute procédure prévoyant des rendez-vous d'évaluation réguliers favorise la prise de conscience collective que nous appelons de nos vœux.

M. Serge Lagauche, président. – La stabilité administrative ne doit pas être excessive mais elle doit être suffisante pour être efficace. Nous devons dépasser les querelles politiques et la querelle de fond qui nous oppose sur le nombre des fonctionnaires nécessaires et sur le statut de la fonction publique. Notre mission d'information devra aussi discuter des effectifs par classe. Reste encore le problème des rapports de plus en plus difficiles entre enseignants et parents – souvent peu compétents en matière d'éducation…

Merci d'être venus nous éclairer sur vos rapports.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Nous aurons sans doute le plaisir de vous rencontrer de nouveau lorsque notre mission en sera à mi-parcours.

M Jean Picq. – Comme l'a dit tout à l'heure Mme Blondin, au-delà des questions de statut et de rémunération, les enseignants ont besoin de « reconnaissance ». Une succession de rapports alarmistes ne serait pas faite pour leur remonter le moral. La résistance au changement est souvent due au sentiment d'être mis en accusation et de n'avoir aucune perspective. Notre rapport montre que la faute n'incombe pas à tel ou tel mais que la solution réside dans une prise de conscience collective de l'enjeu : mettre fin aux décrochages et découvrir les bonnes pratiques favorisant le changement. Nos recommandations ont rencontré l'adhésion générale. Il faut désormais que les différents partis politiques en débattent, s'approprient ces recommandations et contribuent à la prise de conscience collective qui permettra à la France de remonter dans le classement du prochain PISA.

Audition de chercheurs de l'École normale supérieure (ENS) de Lyon

(18 janvier 2011)

M. Yves Winkin, directeur adjoint de l'ENS. – Le décret du 28 décembre a dissous l'Institut national de recherche pédagogique (INRP) et transféré ses biens et obligations à l'Ecole normale supérieure de Lyon. Le 11 février, le Conseil d'administration de l'ENS fondera un institut interne qui reprendra les personnels, les missions et les budgets de l'INRP. Cette nouvelle administration s'intitulera probablement Institut français de l'éducation. J'en deviendrais très certainement le directeur, en accord avec les nouveaux statuts.

L'INRP vit en adéquation avec le terrain grâce à son réseau de 730 enseignants associés qui répondent à nos interrogations de recherche et nous renvoient leurs propres réflexions de praticiens. Ce réseau réagit au moindre changement et permet ainsi à l'Institut d'être doté d'une excellente capacité d'anticipation.

Pour illustrer la synergie entre recherche et action, je vais laisser la parole à Monsieur Normand, maître de conférences en sociologie, qui répondra à la première question que vous me posez : « Quels sont les types d'expérimentations que vous suivez ? ». Ensuite, Madame Pérotin, directrice du Centre Alain Savary spécialisé dans la lutte contre les inégalités, répondra à la question suivante : « A quel moment et de quelle façon interviennent les chercheurs de l'INRP ? ». Monsieur Normand interviendra brièvement sur la question « comment définiriez-vous une expérimentation réussie ? ». Madame Pérotin présentera alors quelques expérimentations menées de façon fructueuse. Enfin, Luc Ria, professeur à l'Université de Clermont-Ferrand, s'intéressera aux deux dernières questions : « Comment développer une culture de l'expérimentation dans les établissements ? » et « Vous êtes-vous penchés sur l'interaction entre l'école et son milieu ». Sur ce dernier point, Luc Ria vous expliquera comment fonctionne le dispositif Neopass Action.

M. Romuald Normand, chercheur. – Sur l'aspect typologique qui fait l'objet de la première question, nous constatons un foisonnement et une diversité des expérimentations ces dernières années. Ainsi, il est difficile d'en construire une typologie. D'ailleurs, la plupart de ces expérimentations n'ont pas été évaluées.

Les expérimentations sont en fait des innovations pédagogiques encadrées par la loi dont le but affiché consiste à améliorer la réussite des élèves. En effet, les acteurs ne doivent pas uniquement se reporter à des expérimentations passées. Nous attendons d'eux une démarche véritablement créative.

L'expérimentation est conçue comme un levier de transformation des pratiques professionnelles des enseignants.

Les chercheurs de l'INRP agissent selon trois modes d'intervention. Premièrement, les chercheurs accompagnent les équipes d'enseignants en apportant une réflexion sur les pratiques du terrain.

Deuxièmement, sur le plan de la recherche et du développement, l'INRP crée des séminaires et accueille des responsables de rectorats.

Troisièmement, l'INRP encourage une recherche fondamentale afin d'évaluer en profondeur les méthodes de conduite de ces expérimentations et les résultats auxquels elles aboutissent.

Mme Catherine Pérotin, responsable du Centre Alain Savary. – Le centre Alain Savary est souvent alerté par des problématiques de terrain non résolus par les équipes d'enseignants. Plusieurs académies nous sollicitent pour un accompagnement par la recherche. Par exemple, à Mulhouse, trois professeurs ne parvenaient pas à expliquer les résultats décevants des élèves aux tests d'écriture à l'entrée de la classe de sixième. Des chercheurs les ont aidés à trouver les solutions appropriées, en association avec des formateurs locaux. En effet, nous attachons énormément d'importance à la transmission locale des connaissances.

Les enseignants trouvent dans ce mode de coopération un intérêt immédiat et constatent très vite des progrès chez leurs élèves. L'Institut souhaite d'ailleurs que les résultats positifs soient diffusés sur le plan national, voire international.

Les interventions des chercheurs sur le terrain sont donc marquées par l'aspect coopératif. Les solutions sont ainsi toujours cherchées collectivement.

M. Yves Winkin. – Je vous propose d'illustrer ces interventions par un exemple très concret que Luc Ria va vous présenter dans un instant. Je tiens à souligner que l'INRP se signale par l'accessibilité de ses travaux à travers leur large diffusion dans des publications ou sur Internet.

M. Luc Ria, responsable du programme Professionnalité. – En France, la formation des enseignants débutants est reconnue comme excellente d'un point de vue académique et scientifique. En revanche, les enseignants français se révèlent en difficulté dans l'exercice même de leur travail. Ils ne connaissent pas forcément les gestes professionnels indispensables à l'enseignement.

Le rapport McKinsey publié en 2010 démontre la nécessité de réfléchir aux pratiques pédagogiques en termes de professionnalisation.

La plateforme Neopass essaie justement de reconstruire une articulation entre recherche et formation, en systématisant l'étude filmée du travail enseignant en classe. Il s'agit également de recueillir les témoignages des enseignants.

En effet, le travail enseignant n'est pas immuable. Au contraire, il se développe en permanence. Les jeunes enseignants sont obligés d'innover, de

s'affranchir des normes académiques pour inscrire leur métier dans la durée. L'exigence scientifique doit aller de pair avec le plaisir d'enseigner.

Il nous semble primordial de repérer ces tendances pour identifier les décalages avec les « bonnes pratiques » telles qu'elles sont diffusées par les formateurs.

Notre travail peut se résumer en trois phases : construire un observatoire de l'activité des débutants, modéliser cette activité par la recherche en créant une ressource pour la formation, puis analyser l'activité des jeunes enseignants afin d'évaluer les effets des ressources proposées par la recherche dans leur pratique. Ce fonctionnement nous permet *in fine* de redéfinir l'artefact de formation.

Nous repérons les nouvelles pratiques mais nous constituons aussi un conservatoire des gestes professionnels, car les enseignants travaillent souvent dans le confinement de leur classe et ne perçoivent pas forcément les nouvelles pratiques qui se développent.

La vidéo formation représente à ce titre une ressource privilégiée pour les établissements scolaires dans la réflexion sur leurs pratiques. L'INRP a l'ambition de produire des ressources nationales tout en accordant de l'importance aux spécificités locales. Il convient de réinterroger la formation en ciblant l'activité débutante.

M. Yves Winkin. – Nous allons maintenant vous montrer une scène de chahut pour vous aider à percevoir l'utilisation de la vidéo formation dans l'observation des pratiques enseignantes.

M. Luc Ria. – Cette vidéo concerne un des aspects les plus compliqués du travail de l'enseignant, à savoir l'accueil et la mise au travail des élèves dans des classes souvent hétérogènes. Nous allons voir une situation ordinaire vécue par un jeune enseignant lors de l'arrivée désordonnée et bruyante de ses élèves, dans une classe de troisième.

Une vidéo est projetée.

Je précise que cette scène n'est pas influencée par la présence d'une caméra. Une telle situation, enregistrée plusieurs fois sur vidéo, est le quotidien de nombreux enseignants débutants.

Le professeur en question, prénommé Romain, agrégé externe d'allemand, se retrouve au départ extrêmement démuni dans l'exercice de son métier.

Trois mois plus tard, Romain a progressé de façon spectaculaire, comme il le dit dans une autre vidéo. Il a mis au point des stratégies pour mieux maîtriser sa classe. D'autres débutants expliquent comment ils sont parvenus à sortir de cette situation compliquée. Des professeurs chevronnés témoignent de leur façon de procéder et des gestes professionnels efficaces qu'ils appliquent en situation de chahut. Néanmoins, il n'existe pas de geste universel en face d'élèves turbulents.

Concrètement, beaucoup d'enseignants commencent leur travail au seuil de la porte, en distribuant par exemple des fiches d'exercice. Ainsi, ils évitent d'adopter une posture passive et attentiste.

Neopass a reçu 50 000 visiteurs en trois mois et compte à ce jour près de 12 000 inscrits. De plus, les formateurs se réapproprient cet outil dans des espaces de formations institutionnels.

M. Romuald Normand. – Je vais maintenant répondre à la question « comment définiriez-vous une expérimentation réussie ? ». L'évaluation de l'expérimentation se heurte à deux difficultés principales : le temps et la technicité. Nous avons proposé aux équipes une démarche d'auto-évaluation afin d'articuler évaluation interne et externe. Le but recherché réside dans l'instauration d'un dialogue avec les responsables de l'évaluation en externe.

Cette organisation crée une confiance envers le processus d'évaluation. De plus, une démarche d'auto-évaluation a le mérite d'englober l'étude des effets sur le bien-être, l'estime de soi des professeurs, le sentiment de sécurité ou encore la violence et la discipline. Elle permet de constituer une mémoire de l'évaluation.

Cette démarche d'évaluation nourrit donc le développement professionnel continu des enseignants. L'explicitation collective des pratiques d'enseignants produit des effets positifs sur la réussite des élèves.

La littérature internationale de recherche témoigne d'expérimentations fructueuses. Aujourd'hui, des synthèses de pratiques efficaces sont effectuées internationalement.

L'évaluation doit se positionner au centre des pratiques pédagogiques de la classe. En l'absence d'explicitation des pratiques au moyen de l'échange entre enseignants, l'amélioration des résultats des élèves devient impossible.

M. Serge Lagauche, président. – Le travail de l'enseignant que vous avez montré dans la vidéo est comparable à celui d'un dompteur face à un fauve. Je ne comprends pas à quel stade vous intervenez dans la formation des enseignants. En effet, je considère qu'un enseignant ne devrait jamais se retrouver dans la situation que nous avons vue sur la vidéo. Il conviendrait que la formation de base évite aux enseignants de se retrouver au départ dans une situation aussi précaire. Intervenez-vous au niveau de la formation de base dans les IUFM (Instituts universitaires de formation des maîtres) ?

M. Luc Ria. – Dans la vidéo, nous avons vu l'archétype de l'enseignant issu de la formation française actuelle. Ces enseignants ont besoin avant tout d'un formateur. Ils se retrouvent souvent esseulés face à des situations difficiles à vivre sur le plan personnel (à l'origine de certaines démissions).

M. Romuald Normand. – Je m'appuierai sur les travaux d'Helen Timperley, une chercheuse néo-zélandaise qui a réalisé un rapport sur les conditions de formation des enseignants. Elle explique que les professeurs

doivent être placés en position d'enquêteurs sur leurs propres pratiques en bénéficiant d'un accompagnement de longue durée, la formation devant partir de leurs difficultés.

La plupart des pays européens se sont engagés dans cette voie car ils se sont aperçus des bons résultats obtenus quant à l'amélioration des résultats des élèves.

Mme Catherine Pérotin. – Outre la problématique de l'accueil des élèves dans la classe, la plateforme Neopass intervient sur des thématiques variées comme la gestion des conflits ou l'aide au travail des élèves. Nous agissons également auprès des formateurs au sein des académies pour les aider à utiliser cette plateforme.

M. Serge Lagauche, président. – Nous avons l'impression que les élèves ne sont pas pris en main dès le départ. Vous semblez n'intervenir qu'après l'apparition de la situation de conflit.

M. Yannick Bodin. – En dehors de ses connaissances théoriques, l'enseignant doit aussi avoir une certaine connaissance des gestes professionnels. Ce constat avait déjà été établi par l'enquête PISA 2009 (Programme international pour le suivi des acquis des élèves). Si de telles situations de chahut à l'entrée de la classe continuent de s'observer, je m'interroge sur le futur contenu de PISA 2012.

J'ai d'ailleurs été frappé par ces images. En tant qu'ancien enseignant, je ne me suis pas reconnu dans l'attitude de ce jeune professeur. Au niveau de la formation initiale, il serait utile d'énoncer clairement les gestes pédagogiques à éviter absolument. Or, nous attendons que des enseignants se retrouvent en posture difficile pour leur fournir des conseils qui, normalement, auraient dû être prodigués en amont.

Mme Françoise Cartron. – Vous parlez d'innovation et d'expérimentation mais ces termes me paraissent usurpés par rapport à ce que j'ai pu constater sur la plateforme Neopass. Je n'y ai vu qu'un rappel du B.A.-BA du métier d'enseignant. La richesse d'expérimentation provient de l'inventivité des enseignants en dehors des cadres institutionnels. Il importe donc d'identifier les expérimentations qui donnent de meilleurs résultats que les méthodes traditionnelles.

Par ailleurs, je ne comprends pas ce que vous entendez par le terme « normes ».

Je tiens également à souligner que les élèves ont beaucoup évolué au cours du temps et qu'il convient d'éviter de céder à la nostalgie consistant à revenir aux « bonnes vieilles méthodes ».

En outre, je crois que nous devons impulser davantage la notion d'équipe au sein de l'enseignement afin d'éviter l'isolement des professeurs. La notation individuelle paraît aujourd'hui dépassée.

Une mission « innovation-expérimentation » existe dans chaque rectorat.

J'aimerais enfin vous demander quels sont vos critères pour répondre aux sollicitations que vous recevez.

Mme Maryvonne Blondin. – Quels sont les personnels que vous utilisez ?

Quel est le mode de financement de vos interventions ?

Je voudrais également savoir comment peuvent s'adapter les expérimentations entre différents pays.

Je souhaiterais enfin que les enseignants reçoivent une aide personnalisée. En effet, je suis frappée par le manque de connaissance pédagogique de l'enseignant que nous avons vu sur la vidéo.

Mme Colette Mélot. – Je crois qu'il faut éviter les standardisations. En France, nous avons encore trop l'habitude de réfléchir suivant des programmes-types.

Outre le développement de la formation continue, il serait nécessaire de mettre davantage l'accent sur l'autonomie, comme par exemple en Finlande, un pays qui se classe très bien dans l'enquête PISA.

Il convient de se départir du moule unique de l'enseignement avec les mêmes méthodes.

Quid de l'autonomie des enseignants et des établissements ?

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Les enseignants qui débutent ont eux-mêmes été confrontés à des situations de chahut au cours de leur scolarité. Je suis donc surprise qu'ils ne s'inspirent pas des méthodes de leurs anciens enseignants. Au-delà des formations, les enseignants doivent faire preuve d'une certaine intuition dans leur travail. Je crains qu'un enseignant soit de nouveau en perdition quelques mois après avoir bénéficié d'un accompagnement. Je considère que des situations de classe agitée, telles que nous les avons vues sur la vidéo, sont inacceptables.

Que deviennent les enseignants qui demeurent en difficulté, même après leur formation ?

M. Serge Lagauche, président. – Pouvez-vous nous préciser votre niveau d'intervention ?

M. Luc Ria. – Nous intervenons dans le premier et le second degré. Nous commençons également à travailler sur la pédagogie universitaire. En effet, les méthodes pédagogiques à l'université sont à présent désuètes.

Mme Maryvonne Blondin. – La maternelle est-elle incluse ?

M. Romuald Normand. – Oui.

Je réponds maintenant à la question sur les normes. Je rappelle que certaines normes s'imposent pour progresser dans la mesure PISA. Cependant,

l'existence de normes ne signifie pas standardisation. Les enseignants doivent trouver des voies de diversification pour s'adapter au mieux aux besoins individuels des élèves. En France, nous restons prisonniers du collège unique et du principe d'égalité de traitement. Le défi est aujourd'hui de changer de paradigme.

Concernant l'adaptation d'expérimentations internationales, nous aurions beaucoup à apprendre de la conduite de l'ingénierie de la réforme en Nouvelle-Zélande. En France, l'encadrement intermédiaire, entre les enseignants et la direction de l'établissement, manque cruellement. De même, très peu de personnes créent un lien entre les services académiques et les établissements. Nous devons donc renforcer les fonctions intermédiaires pour améliorer la situation des expérimentations dans les établissements scolaires.

Mme Françoise Cartron. – La Finlande ne possède pas de corps d'inspection.

M. Romuald Normand. – Les corps d'inspection remplissent un rôle utile en France. Les Etats-Unis aimeraient d'ailleurs se doter de corps d'inspection plutôt que de subir des évaluations standardisées qui engendrent une forte pression à la performance. Les corps d'inspection ont le mérite de créer une relation humaine avec l'établissement scolaire et ne sont pas qu'un outil de normalisation.

M. Luc Ria. – Les enseignants débutants vivent dans des prisons conceptuelles liées à leurs croyances personnelles. La plupart d'entre eux ont connu un parcours scolaire sans heurts et se retrouvent désarçonnés face à des situations auxquelles ils ne s'attendaient pas.

Il importe de se détacher des idées reçues sur le « charisme » pour construire une professionnalité de l'enseignement sur la base de gestes, de techniques et de savoir-faire.

La plateforme Neopass est innovante car elle n'existait pas en France jusqu'à présent. Auparavant, nous n'avions pas de ressources sur le travail réel en classe, proposées en auto-formation et formations collectives.

M. Yves Winkin. – Nous pourrions réfléchir aux méthodes de formation des jeunes médecins. En effet, le parallélisme entre santé et éducation est très porteur. Une « pédago-vigilance » pourrait exister en miroir de la pharmaco-vigilance.

Mme Françoise Cartron. – Ces jeunes enseignants brillants ne doivent pas subitement découvrir les nouveaux publics d'élèves lors de leurs débuts dans le métier. Ils ne connaissent pas les codes face aux problèmes spécifiques de jeunes issus de quartiers difficiles.

M. Luc Ria. – Nous constatons que les valeurs éthiques des enseignants produisent de bons résultats chez les élèves. Les enseignants convaincus de l'éducabilité des élèves sont davantage susceptibles de recevoir des marques de respect de leur part.

Mme Maryvonne Blondin. – Le jeune enseignant que nous avons vu était affecté en troisième ZEP (zone d'éducation prioritaire). Il s'agit d'un problème commun à beaucoup d'enseignants qui débutent dans les classes les plus difficiles, sans aucun accompagnement.

Monsieur Ria a parlé tout à l'heure du plaisir d'enseigner, qui constitue selon moi un aspect essentiel du travail de professeur. Pour ce faire, les équipes d'enseignants doivent bénéficier d'une autonomie, d'une liberté pédagogique les émancipant des carcans scolaires.

M. Luc Ria. – Je partage votre point de vue. Les enseignants qui adoptent une posture défensive, enfermée dans un registre autoritariste, fomentent eux-mêmes les situations conflictuelles. En revanche, les professeurs qui manifestent un plaisir d'enseigner créent de ce fait une autorité scientifique sur les élèves et obtiennent de bons résultats sur le long terme.

M. Romuald Normand. – L'autonomie ne peut se développer que dans un cadre pédagogique renouvelé. 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 me semble indispensable dans la jeune génération d'enseignants.

M. Yves Winkin. – L'Institut français de l'éducation souhaiterait lancer une réflexion sur le bonheur à l'école, un thème majeur pour l'avenir du système pédagogique.

Audition de Mme Josette Théophile, directrice générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

(18 janvier 2011)

Mme Josette Théophile, directrice générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. – 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 transparaît d'ailleurs davantage depuis que 100 % d'une classe d'âge est accueilli à l'école.

La réforme des lycées, décidée par Luc Chatel, prévoit 30 % d'heures à l'initiative de l'établissement et représente donc un premier pas vers l'autonomie des établissements. En outre, chaque académie déclinera désormais sa politique pédagogique et, sur cette base, établira des propositions.

La mise en place des établissements CLAIR (collèges et lycées pour l'innovation, l'ambition et la réussite) vise à refonder l'éducation prioritaire. Jusqu'à présent, les solutions ont été empilées, ce qui s'est traduit par une augmentation des moyens pour des résultats très diversifiés. Le projet CLAIR est en réalité un programme d'expérimentation laissant aux établissements d'importantes marges de manœuvre sur le plan pédagogique et de ressources humaines.

Le recrutement connaît ainsi une véritable révolution culturelle en permettant la participation des chefs d'établissement à la proposition d'embauche.

N'importe quel établissement pourrait à terme intégrer le réseau CLAIR dès lors que l'ensemble des postes est profilé, mais cette perspective se heurte à certaines réticences. Pour l'instant, les établissements CLAIR ont été sélectionnés parmi ceux concentrant le plus de difficultés.

Nous avons prévu que les équipes d'enseignants devront rester cinq ans au sein d'un même établissement afin d'assurer une stabilité indispensable à l'obtention de bons résultats pédagogiques. Nous souhaitons ainsi que les enseignants s'investissent dans un accompagnement à la fois collectif au niveau de l'établissement et personnalisé pour les élèves, et qu'ils disposent d'une capacité à innover sur le plan pédagogique.

Les plans de formations ne sont pas uniformisés, hormis pour les aspects liés aux logiques disciplinaires. Il revient au chef d'établissement d'identifier les besoins spécifiques de ses équipes.

Un projet pédagogique se doit de posséder une dimension concrète et donc soumise à évaluation. Par conséquent, nous avons listé trois engagements répondant aux attentes des enseignants.

Premièrement, les enseignants obtiendront à l'issue de la formation l'affectation de leur choix. Deuxièmement, ils recevront une aide dans leur projet d'évolution professionnelle. Troisièmement, ils bénéficieront d'une accélération dans le déroulement de leur carrière.

En dehors de la possibilité future d'une définition des obligations de service, il importe avant tout de reconnaître les évolutions du métier d'enseignant. Par exemple, des enseignants ne donnent pas un signal positif quand, par exemple, ils ne réagissent pas aux bagarres dans la cour de récréation.

La perception habituelle de la liberté pédagogique renvoie trop à l'isolement du professeur dans sa classe, l'Inspection académique étant la seule autorisée à y pénétrer. Or, ce principe est à présent susceptible d'évoluer.

En outre, nous considérons dorénavant que le modèle de notation des enseignants est désuet et infantilisant. Nous encourageons donc le passage à un entretien d'appréciation conduit par le chef d'établissement, sans sacrifier le double regard de l'inspecteur.

Nous ne concevons pas qu'une capacité d'innovation pédagogique ne soit pas le fruit d'un travail collectif au sein de l'établissement. L'innovation pédagogique est le fruit d'un projet d'établissement et du travail d'une équipe pédagogique. De surcroît, le principe de flexibilité paraît indispensable à l'accompagnement de la réussite dans la maîtrise du corpus de base. Par exemple, des enseignants de CM2 pourraient accompagner les élèves lors de remises à niveau à l'entrée de la classe de sixième.

Il faut aussi mettre plus de fluidité entre le premier et le second degré.

Le rôle pédagogique des personnels de direction repose sur une meilleure articulation entre la pédagogie et la gestion. A ce titre, il faut renforcer la position des chefs d'établissement.

M. Serge Lagauche, président. – L'autonomie est un sujet important, mais un changement de réglementation doit d'abord se produire pour que la direction des ressources humaines en tienne compte.

Mme Josette Théophile. – Je serais plus nuancée. Certes, les pratiques doivent se conformer aux textes réglementaires à terme. Néanmoins, les textes actuels ouvrent déjà de nombreuses pistes pour de nouvelles démarches. Il est possible d'infléchir les usages. La direction générale des ressources humaines du ministère peut soutenir des modes de fonctionnement qui ne dérivent pas forcément de dispositions réglementaires.

M. Serge Lagauche, président. – Que pouvez-vous nous dire sur la situation des vacataires ?

Mme Josette Théophile. – Nous comptons 20 000 contractuels dans l'enseignement (15 000 CDI (contrat à durée indéterminée) pour 5 000 CDD (contrat à durée déterminée)), ce qui représente une proportion très faible par rapport aux effectifs totaux de 850 000 enseignants. La plupart des contractuels exercent dans l'enseignement professionnel.

Notre réseau de vacataires, composé de candidats au concours titulaires de licence, effectue des remplacements de manière ponctuelle. Ainsi, les titulaires restent disponibles à 70 % pour les remplacements. Le recours de vacataires fait office de complément.

Nous réfléchissons actuellement à la possibilité pour les contractuels ayant travaillé au moins trois ans au cours des six dernières années, de passer les concours internes par le biais de la reconnaissance des acquis professionnels.

Dans le cadre de la réforme et de l'exigence de master pour accéder à l'enseignement, nous envisageons de mettre en place des masters en alternance avec la fonction d'assistant d'éducation ou des missions de remplacement.

M. Serge Lagauche, président. – *Quid* des heures supplémentaires ?

Mme Josette Théophile. – Le processus de défiscalisation a porté ses fruits. Les enseignants effectuent en moyenne entre une et deux heures supplémentaires par semaine. Ce chiffre masque tout de même de très grandes disparités. Les heures supplémentaires ont rempli l'objectif d'augmenter la rémunération et de couvrir davantage de remplacements sans recourir à des titularisations.

M. Serge Lagauche, président. – A quel moment de l'année scolaire pouvez-vous donner un chiffre précis des effectifs ? Nous nous souvenons que l'existence de 20 000 membres de votre administration avait été subitement découverte.

Mme Josette Théophile. – Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux se calcule sur l'année n-2. Le ministère des finances a acté ce principe.

Les 20 000 personnes dont vous parlez correspondent à une reprise d'assiette. En tout cas, nous n'ignorions pas leur existence.

M. Serge Lagauche, président. – Vous n'êtes pas véritablement capable de donner les effectifs de votre ministère.

Mme Josette Théophile. – Si, nous avons des données précises sur les personnels par catégories, corps et fonctions.

M. Serge Lagauche, président. – Je ne pense pas que cela soit possible. Vous pouvez juste arrêter un chiffre et constater ensuite des évolutions.

Mme Josette Théophile. – Nous pouvons vous montrer des chiffres précis.

M. Serge Lagauche, président. – Je doute qu'ils soient exacts.

Mme Josette Théophile. – Les effectifs restent relativement stables pendant l'année scolaire, car les démissions ne s'effectuent généralement pas en cours d'année. Nous sommes donc capables de fournir des chiffres précis. Certes, je reconnais qu'il est parfois difficile de raisonner en ETP (équivalent temps plein).

M. Serge Lagauche, président. – Les rectorats ont-ils maintenant une obligation de vous fournir des chiffres ?

Mme Josette Théophile. – Oui. Nous sommes particulièrement vigilants sur les absences. Nous prenons en compte les plans pluriannuels des académies et effectuons les ajustements adéquats. Dans le second degré, la structure disciplinaire oblige à suivre le flux à l'unité près.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – La notion d'autonomie traverse nos débats. Vous avez énoncé plusieurs critères, parmi lesquels la nécessité de stabilité des équipes, la capacité d'innovation et la projection personnelle dans la dimension collective de l'équipe.

J'aimerais maintenant vous poser une question sur le recrutement. Comment les professeurs vont-ils prendre connaissance des postes disponibles dans le réseau CLAIR ? Comment vont-ils se porter candidats et être sélectionnées ?

J'aimerais également connaître l'état d'avancement de la mission de prévention de la santé au travail. En effet, une réforme d'ampleur est susceptible de produire des situations de stress.

Mme Maryvonne Blondin. – Pouvez-vous préciser si les CDI et CDD pour les contractuels relèvent du droit public ou du droit privé ?

Le chef d'établissement devient de plus en plus un recruteur, un peu à la manière d'un dirigeant d'entreprise. Or, le recrutement des TOS (techniciens ouvriers spécialisés) pose souvent problème du fait du manque d'informations techniques sur ces postes.

J'aimerais également savoir comment le plan de formation continue est élaboré.

M. Jean-François Humbert. – Vous avez parlé de 850 000 enseignants, dont 60 000 assistants d'éducation. Ces chiffres intègrent-ils les enseignants qui bénéficient, entre autres, de détachements et ne sont donc pas présents devant les élèves ? Auparavant, le ministère ne semblait pas connaître le nombre d'enseignants en détachement. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Mme Françoise Cartron. – Quelle est la proportion des postes à profil par rapport aux postes banalisés ? Comment avez-vous intégré la réforme des retraites dans la gestion des effectifs ?

Mme Josette Théophile. – Je commence par les questions qui appellent une réponse binaire.

Les CDI et les CDD relèvent du droit public.

Je ne possède pas le pourcentage des postes à profil. Nous considérons en tout cas que tous les postes à pourvoir dans le cadre du projet CLAIR sont des postes à profil. Ils font l'objet d'une démarche de contact direct du chef d'établissement avec les enseignants.

S'agissant de la loi sur les retraites, nous consolidons les données relatives aux demandes de départs des mères de trois enfants. Nous disposerons d'ordre de grandeur d'ici la fin du mois de janvier. Beaucoup de personnes sont concernées, surtout dans le premier degré, mais nous ne prévoyons pas forcément une vague de départs massive.

A ce jour, le réseau CLAIR comprend 105 établissements. Environ 100 autres établissements rejoindront le réseau CLAIR à la rentrée 2011, ce qui fixera définitivement le périmètre de l'expérimentation.

Le recrutement porte sur les postes vacants et non sur de nouveaux postes. Les chefs d'établissement ne doivent donc pas reconstituer des équipes à partir de rien. A titre indicatif, les postes vacants représentaient un peu moins de 10 % l'an dernier. Les établissements ont accueilli favorablement les candidatures qui répondaient à des besoins urgents, le nombre de candidatures variant selon la localisation.

Sur le dossier de la formation, nous avons mis en place le DIF (droit individuel à la formation) pour les enseignants en septembre. Nous souhaitons que les demandes annuelles de formation soient consacrées en priorité à l'accompagnement des projets de mobilité professionnelle. Le DIF se déroulera plutôt pendant les vacances scolaires avec une contrepartie financière. S'agissant des programmes académiques de formation, l'objectif est de passer d'une offre de catalogue à une plus forte personnalisation.

Concernant la prévention des risques professionnels, le ministère a longtemps considéré que les enseignants n'avaient pas besoin de formations dans ce domaine, mais nous devons maintenant assumer davantage de responsabilité en la matière. Nous avons donc renforcé l'organisation et l'infrastructure de prévention. Nous avons également décidé du recrutement de 80 médecins (dont 40 à la rentrée 2011). En outre, nous avons lancé le processus d'élaboration du document unique et des plans de prévention.

Nous avons mis sur pied des réseaux d'écoute et d'intervention à l'intention des enseignants confrontés à des incidents ou en situation psychologique difficile. De plus, un bilan à 50 ans sera proposé à l'ensemble des enseignants. Ce système est actuellement testé dans six académies.

A l'heure actuelle, nous comptabilisons 40 000 enseignants qui n'officient pas directement dans les classes. Ils occupent des fonctions

spécialisées. Je ne dispose pas ici du chiffre relatif aux personnels détachés mais cette donnée est connue.

M. Jean-François Humbert. – Lors de la précédente mission d'information, il y a trois ans, aucune donnée ne nous avait été fournie sur ce point précis.

Mme Josette Théophile. – Tous les enseignants qui opèrent dans le cadre de détachements sont gérés dans une base identifiée. Je vous enverrai ces chiffres que je n'ai pas en ma possession présentement.

Il nous reste de nombreux axes à améliorer. La fonction de chef d'établissement évolue et intègrera désormais la responsabilité sur les risques professionnels encourus. Le ministère est très investi dans la prévention des incidents de sécurité. Une défense juridique est proposée systématiquement aux enseignants.

Mme Maryvonne Blondin. – Je souhaiterais revenir sur l'affectation des jeunes enseignants dans des établissements difficiles.

Mme Josette Théophile. – Le système d'affectation est 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.

M. Serge Lagauche, président. – Les éventuelles questions supplémentaires seront envoyées aux personnes auditionnées aujourd'hui qui transmettront une réponse écrite.

Audition de M. Michel Leroy, recteur d'académie, directeur général du Centre national d'enseignement à distance (CNED)

(25 janvier 2011)

Mme Françoise Cartron, présidente. – Monsieur le recteur, nous vous recevons dans le cadre d'une mission d'information consacrée à l'organisation territoriale du système scolaire et aux expérimentations locales d'éducation. Je vous remercie d'être venu « plancher » devant nous avant de répondre à quelques questions.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Pourriez-vous retracer d'abord les missions et l'organisation du CNED ?

M. Michel Leroy, directeur général du CNED. – Merci de m'accueillir pour contribuer à votre réflexion.

Créé il y a plus de 70 ans, le CNED n'a cessé d'évoluer. Cet établissement public administratif, placé sous la tutelle conjointe de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, est encore en voie de transformation. Il accueille un public extrêmement divers, puisque sur les 220 000 inscriptions dénombrées en 2009, 40 % concernaient des élèves de l'enseignement scolaire. Pour les deux tiers, notre public est donc formé d'adultes. En effet, notre vocation couvre la formation initiale, mais aussi la formation continue et la formation professionnelle.

Base historique de l'établissement, l'enseignement scolaire s'adresse à des élèves très peu homogènes. Certains sont inscrits pour la totalité de l'enseignement. Depuis 2009, ils bénéficient d'une prestation gratuite, après avis favorable de l'inspecteur d'académie, ou du conseiller culturel pour les élèves résidant à l'étranger. D'autres ne suivent qu'un complément d'enseignement, surtout en langues vivantes. Enfin, nous assurons le soutien scolaire, intervenant cette fois dans une activité concurrentielle.

Pendant longtemps, l'enseignement à distance était synonyme de cours par correspondance. D'ailleurs, l'établissement était dénommé Centre national de télé-enseignement (CNTE) jusqu'en 1979, puis Centre national d'enseignement par correspondance avant de recevoir son appellation actuelle, en 1986. À cette occasion, M. Chevènement, alors ministre de l'éducation nationale, a nommé un recteur à la tête de l'établissement. Aujourd'hui, les nouvelles technologies facilitent la formation en ligne, notamment dans le domaine concurrentiel. Le CNED transforme en ce moment son organisation et ses outils. L'alignement corrélatif de ses tarifs a suscité des débats.

Une grande partie de notre public réside à l'étranger, notamment parmi les personnes suivant un cursus scolaire. Au demeurant, les évolutions économiques et politiques font fortement varier la proportion de nos inscrits résidant à l'extérieur du territoire national. Parmi les pays étrangers, l'Algérie vient en tête. Globalement, on peut retenir respectivement les chiffres de

40 %, 20 % et 25 % pour les inscriptions venant de l'étranger dans l'enseignement élémentaire, au collège et au lycée. Nous avons conclu des conventions avec une centaine d'établissements de par le monde.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Comment validez-vous les acquis de vos élèves ? Quelles sont les caractéristiques pédagogiques inhérentes à votre pédagogie ? Comment recrutez-vous vos enseignants ? Enfin, comment la notion d'équipe se décline-t-elle au CNED ?

M. Michel Leroy. – Pour compléter le profil de nos élèves, j'ajoute que les enfants du voyage représentent environ 40 % de nos inscrits. Pour le reste, nous accueillons aussi des sportifs et des artistes de haut niveau.

Lorsqu'il veut mesurer les acquis de ses élèves, le CNED ne peut malheureusement pas s'associer aux grandes évaluations en CM2 ou PISA, car la CNIL nous a refusé l'accès à la base « élèves ». Des discussions se poursuivent à ce propos. Nous faisons donc appel à une société qui vérifie par sondage la satisfaction des inscrits, ainsi que les résultats obtenus aux examens.

L'éloignement des élèves exige un suivi individualisé constant, mais le seul rapport qu'ils entretiennent avec nos enseignants se fait par le biais des devoirs, dont le rythme est imposé. Pour passer dans la classe supérieure, tout élève doit impérativement avoir au moins fait tous ses devoirs. Au demeurant, la correction est accompagnée d'une évaluation précise et détaillée, avec une référence aux piliers du socle commun de connaissances et de compétences. Cela nous permet de savoir si chaque inscrit atteint ses objectifs. Des élèves sont habituellement aidés par un adulte, en général un parent, mais nous assurons également un tutorat par téléphone ou par voie électronique. Bien que nous utilisions encore beaucoup le papier, les copies sont de plus en plus souvent corrigées en ligne. Nous avons aussi créé des classes virtuelles. Tout cela permet d'individualiser la prise en charge, ce qui rompt les effets de l'isolement.

Le CNED mobilise de nombreuses compétences très diverses, allant des imprimeurs aux techniciens en passant par des administratifs et des enseignants. Ces derniers relèvent de statuts variés. Ils sont souvent nommés sur des postes adaptés de longue durée, que l'on appelait autrefois « postes de réemploi ». La plupart d'entre eux souffrent de handicap, de maladie ou d'invalidité : il peut s'agir de difficultés liées à leur voix ou à la mobilité. La tâche principale des intéressés consiste à corriger des copies. Il en va de même pour leurs collègues, plus rares, nommés sur des postes adaptés de courte durée. À cette cohorte s'ajoute une centaine d'enseignants détachés, qui se consacrent principalement à l'ingénierie de la formation, à la conception et à l'élaboration des cours. Viennent enfin des enseignants mis à disposition par les académies, en nombre toujours plus réduit.

Nous avons en outre de plus en plus besoin d'ingénierie pédagogique, assurée par des ingénieurs capables d'utiliser les possibilités ouvertes par le multimédia.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Qui rémunère les enseignants ?

M. Michel Leroy. – Depuis 2007, les personnes nommées sur les postes adaptés sont rémunérées sur notre budget. Ainsi, 54 des 72 millions d'euros versés par l'éducation nationale en 2010 servent à rétribuer ces enseignants. Les enseignants mis à disposition émargent aux budgets des académies ; les autres sont payés sur nos ressources propres.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Qu'en est-il de votre liberté pédagogique?

M. Michel Leroy. – Elle est semblable à celle des enseignants en présence, reconnue par la loi. Nous sommes soumis aux mêmes inspections académiques et nous respectons les programmes, donc le socle commun, mais avec un effort particulier d'adaptation et d'imagination. Prenons un exemple : il nous est aisé d'apprécier la compétence 6 du socle, c'est-à-dire l'autonomie dans le travail, mais plus délicat de nous prononcer sur la compétence 7, qui se rapporte à l'engagement dans la vie collective...

Mme Françoise Cartron, présidente. – Disposez-vous de relais territoriaux ?

M. Michel Leroy. – À l'origine, le CNTE faisait partie de la même entité que le Centre national de documentation pédagogique. C'est pourquoi ses antennes régionales se sont développées, dans les années 60 et 70, sous l'égide des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP). Il s'agissait alors d'assumer des tâches logistiques extrêmement lourdes, puisque l'on imprimait 800 millions de pages par an. De surcroît, il fallait acheminer les copies par centaines de milliers et diffuser des cassettes et des disques. D'où la création de huit sites, qui existent encore.

Nous réfléchissons aujourd'hui à un nouveau maillage territorial, car les autorités politiques et les élèves souhaitent développer l'enseignement en ligne. S'ajoutent les effets du Grenelle de l'environnement : nous ambitionnons d'être un établissement exemplaire à cet égard. Nos huit sites permettent de travailler dans la proximité avec certaines universités ou d'autres établissements, mais nous sommes tenus par le schéma pluriannuel de stratégie immobilière, imposant la règle de 12 mètres carrés par agent. Enfin, nous devons prendre en compte les charges fixes et réfléchir aux synergies avec d'autres réseaux, notamment avec celui des CRDP.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Avez-vous établi des relations contractuelles avec les collectivités territoriales, spécialement avec celles accueillant vos huit sites déconcentrés ?

M. Michel Leroy. – Aucune relation spécifique n'est fondée sur la localisation d'un site. En revanche, nous avons lancé des expérimentations, notamment avec « atout CNED », un produit de soutien et d'approfondissement en ligne. Pour que les élèves en bénéficient *via* l'environnement numérique de travail, nous essayons de conclure des

conventions avec des collectivités territoriales plutôt qu'avec des établissements. À ce jour, nous sommes en phase expérimentale. Je citerai notamment les régions Pays de Loire et Picardie, ainsi que le département de la Seine-Maritime.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Êtes-vous associés à l'élaboration des plans régionaux de développement des formations (PRDF) ?

M. Michel Leroy. – Non.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Avez-vous été sollicité pour apporter un service de soutien au sein des internats ?

D'autre part, certains élèves suivent-ils un cursus scolaire complet au CNED ?

M. Daniel Dubois. – Comment fait-on pour s'inscrire au CNED ? Faut-il une justification ?

Avez-vous une stratégie de positionnement pour le soutien scolaire *via* l'espace numérique de travail ? Êtes-vous libres d'agir en ce domaine ? Les collectivités territoriales peuvent-elles organiser avec vous un soutien scolaire en ligne ?

Mme Françoise Laborde. – Au Brésil, l'enseignement en ligne est très développé. J'ai constaté sur place qu'il était destiné non à des territoires isolés, mais à l'ensemble du pays. Le CNED me semble quelque peu en retard sur ce point.

M. Michel Leroy. – L'enseignement en ligne ne peut se concevoir sans les services qui l'accompagnent. Je pense notamment au tutorat, qu'il soit téléphonique ou électronique. Ce style de pédagogie convient mieux aux adultes qu'à des enfants.

L'enseignement à distance a longtemps été considéré comme une modalité pédagogique par défaut, destinée aux élèves empêchés.

La Corée est aujourd'hui en tête pour les évaluations PISA. Or, l'enseignement à distance y fait partie de la pratique pédagogique ordinaire. Cette évolution tend à faire éclater les limites spatiales et temporelles de l'école. Elle bouleverse l'organisation pédagogique en mettant fin à l'unité de lieu, de temps et d'action constituée par la classe présentielle. Le Brésil et l'Inde utilisent massivement l'enseignement à distance, mais ces pays privilégient actuellement des cours filmés. Les outils interactifs utilisés en Corée nécessitent, eux, une véritable réflexion pédagogique. Avant d'intégrer l'enseignement en ligne dans leur pédagogie habituelle, nos enseignants doivent impérativement acquérir les compétences correspondantes.

Pour en revenir au CNED, il est difficile de savoir combien d'élèves sont suivis en moyenne par chaque tuteur, mais le temps consacré à la correction de devoirs est strictement encadré.

En matière d'internat, nous intervenons sur un marché où le secteur privé fait preuve d'un très grand dynamisme commercial. Nous disposons d'outils comme « atout CNED », mais ils sont rarement utilisés, *a fortiori* dans le domaine périscolaire.

J'ignore combien d'élèves suivent un cursus scolaire complet ; notre public est globalement volatil par nature. Des inspecteurs d'académie donnent leur accord pour les élèves malades et les sportifs ou artistes de haut niveau. En outre, certaines familles décident de s'appuyer sur les cours du CNED, une situation marginale qui tend à se développer.

Inévitablement, nos élèves doivent être autonomes ou très bien encadrés par leurs familles. Nous connaissons des exemples illustres d'anciens ayant suivi au CNED un cursus complet du CP à la terminale, mais je ne peux vous communiquer de nom...

Les modalités d'inscription sont variables selon les cas.

Comme je l'ai déjà dit, l'avis positif de l'inspecteur d'académie s'appuie sur un bon motif et assure la gratuité de l'enseignement à distance. On peut également suivre un cursus payant. Lorsque l'enseignement à distance concerne une discipline qui fait défaut dans l'établissement fréquenté, notamment lorsqu'il s'agit de langue, l'élève est ordinairement inscrit par l'établissement, qui paye la prestation, sauf en cas d'option secondaire. Il est d'autre part loisible aux intéressés de payer des cours à la carte pour améliorer leur compétence dans telle ou telle discipline. Enfin, on peut s'abonner à un cours de soutien comme « atout CNED » pour un trimestre ou pour un an, avec ou sans tutorat. À ce propos, rien n'empêche d'imaginer une intervention des collectivités territoriales en matière de services marchands relevant du secteur concurrentiel.

M. Daniel Dubois. – Allez-vous commercialiser des logiciels pédagogiques ?

Comment voyez-vous l'avenir du numérique dans ce domaine ?

M. Michel Leroy. – Nous avons conclu un partenariat avec Maxicours, pour élaborer un produit dénommé « maxiCNED », diffusé dans certaines collectivités territoriales.

Il convient de distinguer deux aspects : le choix politique de la tutelle et nos initiatives.

Le 26 novembre 2010, notre ministre de tutelle a annoncé un plan de développement des usages numériques à l'école. À cette occasion, il a cité le CNED pour la mise à disposition de ressources pédagogiques. Il y a deux jours, le ministre a dit vouloir recourir au CNED pour que les élèves puissent découvrir de nouvelles modalités d'apprentissage de la langue anglaise. L'académie en ligne existe depuis que M. Darcos l'a instituée en 2009. Le CNED a été sollicité pour mettre en ligne l'ensemble de ses cours, du CP à la terminale, initialement sous forme de fichiers PDF, puis en introduisant des

modalités interactives. Tout cela dans le cadre de notre mission de service public.

Dans le secteur concurrentiel du soutien scolaire ou périscolaire, nous sommes libres d'agir à notre guise, sous réserve de passer par des appels d'offres. Pour l'instant, nous en sommes plutôt au stade des expérimentations, mais l'intérêt de groupes comme SFR ou Orange pour nos produits n'a rien de secret, puisque les besoins de ressources pédagogiques ne sont pas satisfaits, alors que les réseaux de communication existent. Je souligne que les environnements numériques de travail ne sont pas interopérables.

La Corée du Sud dispose en ce domaine d'une grande antériorité, avec des équipements diffusés sur tout le territoire. Ce pays est en tête aussi pour les évaluations. Il est à la pointe, qu'il s'agisse des ressources ou des réseaux, tel le « Web 2.0 » qui permet une relation entre élèves et enseignants.

Nous savons quel est le cap ; nous avons les compétences pour l'atteindre ainsi que le soutien de notre ministre de tutelle ; il faut maintenant trouver les voies pour que ce projet puisse prendre forme dans un paysage complexe.

M. Claude Bérit-Débat. – Les enfants des gens du voyage, qui sont un des publics du CNED, représentent 40 % de vos effectifs au collège. Qu'en est-il à l'école élémentaire ?

Ensuite, permettez-moi de vous faire part de mes difficultés en tant que président d'une communauté d'agglomération et maire d'une commune. Nous avons lourdement investi dans un schéma d'accueil des gens du voyage : nous avons construit cinq aires d'accueil et deux aires de grand passage. Accueillir, c'est aussi accompagner. Or il y a deux ans, les familles ont déserté nos écoles en faisant valoir que leurs enfants étaient inscrits au CNED. Nous disposions de trois classes dédiées à ces élèves dans ma communauté d'agglomération, dont une classe de 45 élèves dans ma commune. Avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a durement frappé l'éducation nationale avec 16 000 postes supprimés cette année encore, deux de ces classes vont disparaître. J'en suis navré car l'intégration passe par l'école. L'enseignement à distance ne va-t-il pas accentuer la ghettoïsation ? Quels sont les résultats obtenus par ces élèves au collège et à l'école primaire ?

M. Yannick Bodin. – La majorité des élèves du CNED sont à l'étranger : s'agit-il d'élèves étrangers ou de Français de l'étranger ? Ces dernières années, comment ont évolué ces effectifs ? Ensuite, menez-vous une politique de promotion de l'enseignement français à l'étranger ? Quelles sont vos relations avec les institutions de la francophonie ? Enfin, quelle place doit occuper, selon vous, l'enseignement à distance dans la formation des enseignants ? Dans l'hypothèse où vous mettriez en place des modules de formation, qui en aura la charge ? Et quels seront vos interlocuteurs ?

M. Michel Leroy. – Les enfants des gens du voyage représentent 40 % de nos inscrits au collège, soit plus de 10 000 élèves. Ils sont scolarisés au CNED, non par nos soins, mais par les inspecteurs d'académie et les associations *via* des conventions. Le CNED offre les outils pour assurer la continuité de l'enseignement et le suivi du cursus de ces élèves itinérants ainsi que la possibilité d'accéder à ses cours et à ses devoirs. Dans la mesure du possible, ceux-ci sont également scolarisés dans les écoles. A ma connaissance, de tels accords n'existent pas pour les élèves du premier degré. Du reste, la scolarisation précoce est rare dans ces familles. Dans la plupart des cas, les enfants suivent, tant bien que mal, la totalité du cursus du collège et vont rarement au-delà. Bref, le CNED travaille dans une logique de complémentarité avec l'école, non de substitution. Les résultats ? Sans les connaître précisément, disons que ces élèves présentent les mêmes difficultés qu'à l'école, leurs familles hélas ne plaçant pas l'éducation au cœur de leurs priorités.

Les élèves du CNED à l'étranger représentent 40 % de nos inscrits au premier degré, 25 % au collège. Pour l'élémentaire, leur nombre se réduit. Les fluctuations sont liées à des événements politiques –entre autres, la politique d'arabisation de l'Algérie ou les événements en Côte-d'Ivoire– ou à la présence d'une forte communauté d'expatriés –je pense à la Grande-Bretagne. Au total, les élèves à étranger représentent 11,6 % de nos effectifs globaux, qui étaient de plus de 200 000 inscrits en 2010. En grande majorité, ils sont issus de familles françaises, pour des raisons qui tiennent à l'éloignement de structures françaises d'enseignement ou à la volonté de renforcer l'acquisition de la langue française.

Le CNED participe au rayonnement de l'enseignement français à l'étranger, dont il est le troisième opérateur reconnu par le ministère des affaires étrangères et européennes. Nous avons signé une convention avec le directeur général de la mondialisation en novembre dernier ; l'an passé, nous avons également renouvelé notre convention avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et passé un premier accord avec la Mission laïque française. Le Quai d'Orsay marque son intérêt pour le label CNED et, surtout, pour l'Académie en ligne. Malheureusement, l'utilisation de cette dernière à titre public et collectif est interdite, en raison de problèmes de droits –une question épineuse et coûteuse pour le CNED.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Une dernière question : quels sont les tarifs pratiqués par le CNED pour les familles qui s'inscrivent librement ?

M. Michel Leroy. – Ils varient selon le statut et le niveau. Outre la gratuité, il existe un système de redevance d'environ 200 euros par an pour les élèves âgés de plus de 16 ans qui poursuivent leur cursus jusqu'à 25 ans en BTS et dans les classes préparatoires, et un forfait de 600 à 800 euros pour une inscription complète au lycée. Ces coûts sont infiniment moindres que ceux des lycées français à l'étranger.

Audition de MM. Éric de Labarre, Yann Diraison et Fernand Girard, responsables de l'enseignement catholique

(25 janvier 2011)

M. Eric de Labarre, secrétaire général de l'enseignement catholique. – « Redécouvrir le sens de la relation contractuelle entre un établissement privé et la puissance publique », estime le Secrétariat général de l'enseignement catholique dans un texte qu'il publiera bientôt, « pour que le contrat ne soit pas seulement un cadre vide donnant accès à des fonds publics ou, pire encore, un acte-condition qui donnerait tout juste le droit de se conformer à ce que l'une des parties exige de l'autre est sans doute un beau défi à relever tant par les pouvoirs publics que par l'enseignement catholique ». A vrai dire, c'est probablement un enjeu qui dépasse le seul enseignement catholique puisqu'il s'agit de refonder l'organisation du système éducatif sur le couple liberté et responsabilité ; liberté fondée sur la confiance dans les équipes éducatives des établissements scolaires, responsabilité qui postule la définition d'objectifs à atteindre et l'évaluation régulière du travail réalisé. La loi Debré de 1959, dans le cadre duquel travaille l'enseignement privé sous contrat, recèle des richesses inexploitées. Elle n'est pas seulement une loi de financement des établissements privés en contrepartie du contrôle de l'État. Pour remplir cet objectif, il aurait suffi de prolonger les circuits de financement mis en place par les lois Marie et Barangé de 1951. La loi Debré met en exergue le contrat d'association, qui peut s'appliquer à toutes les classes, depuis la maternelle jusqu'à Bac+2.

Choisir le contrat, c'est faire reposer la relation entre établissements privés et éducation nationale sur des droits et des obligations réciproques. Les établissements privés doivent accueillir tous les élèves sans opérer de discriminations économiques, politiques ou religieuses et s'engager à respecter les programmes de l'enseignement public. De leur côté, les pouvoirs publics financent les établissements privés sous contrat afin d'assurer « la gratuité de l'acte d'enseignement ». Cela se traduit par des dotations en enseignants qui obéissent à la coutume du 80/20, étant entendu que celle-ci est difficile à mettre en œuvre en raison de structures très différentes de l'emploi dans les enseignements public et privé sous contrat. Les dépenses de fonctionnement sont, elles, financées *via* des « forfaits » versés par l'État pour les collèges et les lycées, et par les collectivités territoriales pour le reste. La règle des crédits limitatifs, qui est contraire au principe de la satisfaction du besoin scolaire inscrit dans la loi, nous oblige toutefois à refuser des élèves dans certaines régions. Autre limite, les plans de formation élaborés aux niveaux académique et régional. L'État exerce un contrôle, en reconnaissant à l'établissement privé son caractère spécifique, « son caractère propre » pour reprendre les termes de la loi. Par parenthèse, ce dernier peut prendre une forme purement pédagogique, dégagée de toutes considérations confessionnelles. Ce contrôle porte sur le respect des programmes et du quantum d'heures par discipline,

non sur la méthode pédagogique. Celle-ci relève de la responsabilité de l'enseignant et du chef d'établissement. A l'inspecteur d'académie de vérifier, ensuite, la qualité de l'enseignement assuré par chaque enseignant. Du reste, des dérogations sont possibles : prévues dans la loi Debré, elles ont été élargies avec la reconnaissance du droit à l'expérimentation pédagogique à l'article 34 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école de 2005.

Quelles sont nos relations avec les rectorats ? Dans l'ensemble, elles sont plutôt bonnes. Nous observons néanmoins une tentation quotidienne d'administrer directement les établissements privés, de gommer les spécificités des établissements privés. Celle-ci se manifeste par la tentation d'uniformiser les modes pédagogiques, d'imposer des tailles de classe quand leur adaptation aux besoins des élèves paraît souhaitable, par le refus d'ouvrir une section -tantôt parce qu'elle n'existe pas dans l'enseignement public tantôt parce qu'elle existe déjà dans l'enseignement public…- ou encore par des pressions afin que nous fermions des divisions. Les moyens sont contingentés pour tous, ce que nous comprenons parfaitement ; mais n'existe-t-il pas d'autres solutions qui ne passeraient pas par une réduction de l'offre de formation ? En outre, nous regrettons d'être peu associés aux projets et appels d'offre lancés par l'État. Si le Secrétariat général de l'enseignement catholique n'avait pas recensé des besoins de places en internat d'excellence, jamais nos établissements n'auraient été contactés. De la même manière, nous sommes assez peu consultés sur l'élaboration des plans de formation et, donc, des ouvertures de sections.

Quel est le rôle du Secrétariat général de l'enseignement catholique ? Cette structure légère, qui compte une quarantaine de personnes, est une simple tête de réseau, un réseau exclusivement construit sur le principe associatif. Nous n'entretenons aucune relation hiérarchique avec les établissements, non plus qu'avec les responsables départementaux ou académiques de l'enseignement privé et catholique. Nous avons un rôle de représentation, un rôle d'impulsion et, à la marge, de régulation des relations et des intérêts. Pour ce faire, quels sont nos moyens ? La maîtrise du schéma d'emploi d'enseignants, ce qui permet une répartition inter-académique des moyens ; l'élaboration de statuts pour les personnels-clés de l'enseignement catholique –les chefs d'établissement, les personnels de direction diocésaine, les psychologues ; la définition des axes de politique éducative –l'incitation à l'inventivité, à l'expérimentation et à la prise de responsabilité. Dans trois à quatre semaines, nous appellerons d'ailleurs nos responsables à se lancer dans les explorations éducatives.

Quid des communautés éducatives ? Dans nos établissements, elles sont construites sur le mode de la cogestion avec tous les acteurs : chefs d'établissement, enseignants, personnels d'administration et de service, gestionnaires, parents et élèves. Leur logique est celle de la participation, non de la représentation des intérêts, afin d'éviter que les tensions, qui existent dans toute organisation humaine, ne deviennent un facteur de blocage. Un

exemple concret : aborder la question de la participation des lycéens en termes de droits et de devoirs génère immédiatement des peurs chez les enseignants. Pour favoriser la prise de responsabilité des lycées, mieux vaut, selon nous, demander aux enseignants d'aider les lycéens à devenir de véritables citoyens dans l'école et dans la classe. La communauté éducative est également organisée autour d'une instance appelée le conseil d'établissement. Celui-ci, à la différence d'un conseil d'administration, est strictement consultatif. Il réunit autour du chef d'établissement tous les représentants des partenaires de la communauté éducative. On y traite de toutes les questions, qu'elles soient économiques, pédagogiques, éducatives ou liées à la sécurité dans l'établissement. La place du chef d'établissement est centrale dans l'organisation de notre système. Véritable animateur, il assume la responsabilité économique : la gestion des ressources humaines et, notamment, le recrutement des personnels de droit privé et des enseignants qui ne peuvent enseigner sans son accord ; et la responsabilité éducative. Un mot des parents. Pour nous, ils ne représentent pas un groupe d'intérêts qui défendraient leurs chers bambins. Individuellement, nous les considérons comme des partenaires de l'acte éducatif, dans le respect du rôle de chacun ; il n'y a pas de séparation entre l'école et la famille, de notre point de vue. Collectivement, ils sont associés au projet éducatif de l'établissement dans tous les domaines, y compris pédagogique pourvu qu'il ne s'agisse pas d'une relation entre un parent et un enseignant mais d'une réflexion d'ensemble. Ce mode de fonctionnement garantit l'harmonie et le dynamisme de nos établissements.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Vous avez évoqué des difficultés dans vos relations avec le rectorat : comment passer de la concurrence entre privé et public à la complémentarité ? La communauté éducative ne devrait-elle pas compter d'autres partenaires ?

M. Yannick Bodin. – Monsieur le rapporteur, évitons de rouvrir de vieux débats sur le « grand service public unifié de l'éducation nationale » dont je fus partisan en 1983… A quel âge accueillez-vous les enfants en maternelle, compte tenu des moyens qui vous sont alloués ? La liberté pédagogique est également une revendication syndicale des professeurs et des établissements publics. En revanche, ceux-ci, contrairement à vous, ont l'obligation d'accueillir un élève de leur secteur et n'ont pas la faculté de renvoyer un élève à cause de ses résultats scolaires. Ancien responsable des lycées à la région Île-de-France entre 1998 et 2004, j'aimerais savoir quel bilan vous tirez des vingt-cinq années de décentralisation ? Vous a-t-elle été bénéfique ? Peut-être l'aveuglement m'empêche-t-il de répondre à cette question car je suis en voie de béatification pour avoir décidé la gratuité des manuels dans toute la région, y compris dans vos établissements.

M. Eric de Labarre. – Monsieur Carle, j'ai pris soin de parler d'une logique administrative d'uniformisation, laquelle fonctionne parfois en dépit de la volonté de ceux qui la mettent en œuvre… Le mouvement ne me semble pas dirigé spécifiquement contre l'enseignement catholique privé. L'enseignement privé associé appartient au service public de l'éducation, au

même titre que l'enseignement public. Je souhaite, comme vous, que la situation que nous connaissons depuis quelque 120 ans, qualifiée de guerre scolaire, prenne fin. Une des solutions, pour y parvenir, est de rapprocher les modes de gestion, de fonder sur l'autonomie des établissements l'organisation générale du système éducatif. Ce dernier devrait compter trois niveaux de responsabilité clairement identifiés : le niveau national et politique, garant de la cohérence du système et de la détermination des objectifs, des programmes, des qualifications nécessaires pour enseigner et des modalités de validation des apprentissages ; le niveau académique et stratégique, chargé du suivi et de l'accompagnement des établissements, de leurs projets et des conventions avec les établissements impliquant l'État, les collectivités territoriales et les tiers acteurs que sont les branches professionnelles et les chambres consulaires ; enfin, le niveau local, le plus essentiel, celui des établissements, qui se construirait sur un projet éducatif piloté par un chef d'établissement. Nous pourrions ainsi gommer les différences de fonctionnement entre établissements publics et privés pour servir, ensemble, l'intérêt général.

S'agissant des acteurs de la communauté éducative, nous ne pensons pas que les collectivités territoriales et le monde professionnel en soient membres ; en revanche, ils en sont des partenaires. Dans nos établissements, l'ouverture sur le monde passe par la présence des parents d'élèves et des gestionnaires. Nos établissements étant pour la quasi-totalité des associations de loi 1901, ce sont souvent des bénévoles qui nous permettent d'équilibrer nos comptes en fin d'exercice.

Si la concurrence n'est pas souhaitable, l'émulation entre les établissements privés et publics et entre les établissements privés me semble l'être. Quant à la complémentarité, elle suscite ma réserve : l'enseignement catholique privé doit participer aux efforts d'une meilleure gestion des deniers publics, mais sa contribution au service public de l'éducation n'a de sens que si nous préservons notre spécificité. Une complémentarité stricte de l'offre de formation ne porterait-elle pas atteinte au principe du libre choix de l'école par la famille ?

Monsieur Bodin, le financement des classes de maternelle est conditionné à l'accord de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), doté de la compétence scolaire. En revanche, les communes ont pour obligation de financer les classes élémentaires, si elles sont sous contrat d'association, dans le cadre du forfait communal. Les postes d'enseignants dédiés à l'accueil des moins de trois ans se réduisant, nous scolarisons de moins en moins ces enfants. Nous avons suivi cette politique décidée par l'éducation nationale.

Concernant l'inscription, les établissements doivent accueillir tous les élèves sans distinction. Cela dit, lors de la rencontre entre le chef d'établissement et la famille ou l'élève, il peut être constaté qu'un travail en commun est impossible et que l'établissement ne répond pas aux attentes des parents. Le choix des élèves par les établissements est une question marginale : nos capacités de formation excèdent les besoins, sauf en Île-de-

France, dans les grandes métropoles régionales et dans l'arc méditerranéen. D'où la nécessité de redéployer les moyens entre les territoires.

L'exclusion d'un élève, quant à elle, est décidée à l'issue d'une procédure disciplinaire qui respecte les droits de la défense. Nos textes prévoient un conseil de discipline, ce qui ne signifie pas que tous les établissements les appliquent. De plus, nous demandons à nos chefs d'établissement de ne jamais laisser les enfants à la porte de l'école. L'exclusion, qui doit rester une possibilité car elle représente une sanction symbolique, peut avoir une portée éducative à condition d'être accompagnée : dans de nombreux lieux, il existe des relations entre chefs d'établissements privés et publics pour reclasser les élèves expulsés, d'où qu'ils viennent.

Le bilan de la décentralisation est mitigé. Compte tenu de la légèreté de nos structures locales, la gestion des relations avec les collectivités territoriales et les académies est un défi. Nous n'avons pas les instruments pour être un interlocuteur crédible.

M. Fernand Girard, délégué général du département des relations politiques et internationales. – L'Île-de-France a été exemplaire : il y a eu une concertation, un plan d'action, avec des places offertes à l'apprentissage et des ouvertures dans les zones sensibles, des aides. Sur le reste du territoire, hélas, la coopération avec les collectivités territoriales se limite à ce qu'impose la décentralisation. La discussion sur le montant des forfaits pour les personnels techniciens, ouvriers et de services, et le matériel est parfois difficile. La décentralisation n'efface pourtant pas les lois nationales ! Très peu de régions ont mis en place des conventions d'objectifs et de moyens.

Quel est le rôle du président de région, par rapport à celui du recteur ? Entre déconcentration et décentralisation, les choses ne sont pas claires. Les régions, responsables des schémas de formation, sont dans une relation de subsidiarité au rectorat. En matière d'informatique, de numérisation, le rectorat et la région ne travaillent pas ensemble : aux établissements de se débrouiller... Il faut clarifier les compétences. Nous sommes à mi-chemin entre politique nationale et stratégies régionales. Nos établissements sont encore tenus à l'écart des appels d'offre du rectorat. Il reste beaucoup à faire.

Le projet d'établissement est au cœur des principes d'organisation consacrés par la loi Jospin. Le chef d'établissement est responsable de sa conception, de sa présentation devant le conseil d'administration et de sa mise en œuvre. Le projet est à la fois la politique d'un établissement et sa gouvernance ; c'est ce qui fait la différence entre établissements. Le système éducatif meurt de ne pas savoir faire vivre les différences, la différence citoyenne. Trop d'uniformité nuit à l'égalité. Le projet d'établissement reste un instrument interne ; il faut un lien avec la stratégie rectorale.

La liberté pédagogique de l'enseignant est entière : il est expert de la transmission du savoir, mais s'inscrit dans une communauté, une équipe. Nous avons développé les fonctions intermédiaires – un enseignant peut être responsable de secteur, de filière, du partenariat avec les entreprises, des

relations internationales – pour encourager une gouvernance équilibrée et une dynamique d'ensemble.

Nos expérimentations s'inscrivent dans le cadre de la personnalisation de l'enseignement et des parcours de formation, avec par exemple « L'école de toutes les intelligences ». Nous développons l'apprentissage, du certificat d'aptitude professionnelle au master ; là où les régions nous ont accompagnés, les résultats sont sensibles. Il faut moderniser l'image de l'apprentissage, qui ne doit pas être réservé aux élèves en échec !

En matière d'orientation, notre comité national a voté un texte visant à développer des équipes au niveau académique, départemental et dans les établissements. Il s'agit de dynamiser la présentation et la découverte des métiers et des formations.

En matière d'enseignement spécialisé, nos lycées ont accueilli 9 % d'élèves handicapés de plus d'une année sur l'autre. Nous avons beaucoup fait pour intégrer des élèves handicapés dans nos lycées professionnels. Nous expérimentons l'accueil d'élèves autistes en maternelle, en lien avec l'hôpital Robert Debré. Nous développons également les sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), ainsi que le dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA).

Pour renforcer le lien entre lycée et enseignement supérieur, nous proposons un parcours intégré, de bac - 3 à bac + 3. Le bac + 2 est une exception française ; grâce aux crédits européens, nous pouvons aller jusqu'à bac + 3. L'enseignement supérieur concerne cinq cents lycées et 55 000 élèves.

Nous développons les relations avec le monde économique. La place des entreprises dans nos lycées professionnels est importante et reconnue ; elles contribuent à définir les objectifs de formation, la pédagogie. Je regrette que les lycées professionnels privés aient été oubliés lors de la constitution des pôles de compétitivité...

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Pas chez moi !

M. Fernand Girard. – Je m'en réjouis.

Dans les « écoles de production », qui accueillent les élèves en grande difficulté scolaire, l'enseignement est pour un tiers théorique, pratique pour les deux tiers. Enfin, l'organisme « Au service de la profession », qui travaille avec les entreprises, a développé mille projets, financés par la taxe d'apprentissage, pour des projets d'entreprise.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Comment les proviseurs recrutent-ils les enseignants ?

M. Yann Diraison, délégué général du département des ressources humaines. – Gestion interne et gestion de l'administration se croisent. En bout de chaîne, c'est le recteur qui nomme les enseignants, mais il lui faut l'accord

formel du chef d'établissement. Les nominations sont prétraitées par une commission de l'emploi, qui est paritaire.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – À quel niveau se font les nominations ?

M Yann Diraison. – Au niveau académique pour le second degré, au niveau départemental pour le premier degré, sachant que ce dernier tend à être géré également au niveau de l'académie.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Comment mesure-t-on l'adhésion de l'enseignant au projet d'établissement ?

M Yann Diraison. – Le chef d'établissement reçoit systématiquement le candidat qui lui est proposé : c'est lors de ce dialogue que se noue un contrat moral autour du projet d'établissement.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Qui propose le candidat ?

M Yann Diraison. – La commission de l'emploi étudie les demandes de mutations, par exemple pour impératifs familiaux, sachant qu'il n'y a pas de système de points comme dans le public.

Audition de Pierre-Laurent Simoni, adjoint au directeur des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative

(25 janvier 2011)

M. Pierre-Laurent Simoni, adjoint au directeur des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative. – Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser le directeur des affaires financières, qui est retenu mais se tient à votre disposition si vous souhaitez l'entendre. Je suis pour ma part adjoint au directeur des affaires financières depuis octobre 2010, après avoir été adjoint au directeur général de l'enseignement scolaire.

Depuis le 1er janvier 2006, le responsable de programme, chargé d'assurer la meilleure performance possible de la dépense publique, est seul maître de l'utilisation des moyens, crédits et emplois, qui lui sont alloués. La direction des affaires financières garantit la soutenabilité des projets des responsables de programme, pour l'année en cours ainsi que pour les exercices ultérieurs qui seront impactés par les décisions prises. Elle veille à la régularité de la dépense et sécurise l'information transmise à la direction du budget et au Parlement. Son rôle est toutefois délicat car la direction des affaires financières est elle-même responsable de programmes, dont celui de l'enseignement privé : les périmètres se recoupent, mais nous essayons de donner un maximum de liberté aux responsables de programme dans l'utilisation des crédits, tout en garantissant le respect des plafonds d'emplois.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – La Cour des comptes a souligné la difficulté du ministère à évaluer le coût des dispositifs dont les modalités pratiques de mise en place sont définies par rapport à « l'euro éducatif ». Partagez-vous ce constat ?

M. Pierre-Laurent Simoni. – La Cour des comptes a longtemps reproché au ministère de chiffrer ses dispositifs en « heures d'enseignement », plutôt qu'en unité de compte financière.

Sur le plan de la gestion du système éducatif, nous sommes capables de rendre compte aux citoyens du coût de nos politiques. Nous n'utiliserions pas une unité de pilotage au détriment d'une unité financière si les deux ne garantissaient pas le respect de l'autorisation parlementaire. L'ensemble du système éducatif utilise l'heure d'enseignement comme unité de compte, qu'il s'agisse des obligations d'enseignement des professeurs, des grilles hebdomadaires, du cycle de l'enseignement professionnel sur trois ans, des moyens alloués aux académies et aux établissements, et enfin de l'emploi du temps des élèves.

Les recteurs ne se désintéressent pas pour autant de la gestion de la masse salariale, surtout depuis que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) impose un diagnostic précis, qui est au cœur de notre gestion.

Les chefs d'établissement ne maîtrisent pas leur masse salariale : ce ne sont pas eux qui recrutent les enseignants ou qui décident de leur rémunération. La masse salariale varie considérablement selon les régions et les zones. Ainsi, dans les établissements de centre-ville, où les agrégés sont surreprésentés, une heure d'enseignement coûte plus cher qu'ailleurs ! Raisonner par heure d'enseignement facilite les comparaisons.

Il faut recomposer les coûts par dispositif *a posteriori*, ce qui a été rendu difficile faute de système d'information et de données. Prenons l'exemple du soutien scolaire dans le primaire, qui représente deux heures par enseignant, mais ne tient pas compte du temps consacré à la différenciation pédagogique. Tant qu'il n'y aura pas de comptabilisation financière, il sera difficile de quantifier la politique éducative de lutte contre l'échec scolaire.

S'agissant de l'éducation prioritaire, nous avons un projet de refonte du système d'information des ressources humaines : nous pourrons croiser la rémunération des enseignants, les affectations, la valorisation des services, les remplacements. Nous disposerons ainsi d'axes d'analyse plus détaillés, qu'il faudra définir.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Difficile d'y voir clair dans un tel maquis. Sur 60 milliards d'euros, une variation d'1 % n'est pas anodine ! Pourquoi les établissements n'utilisent-ils pas la notion d' » euro éducatif » ? Imagine-t-on que dans une entreprise, ceux qui sont au plus près du client ne connaissent pas le prix du produit qu'ils vendent ? N'est-ce pas un frein à l'autonomie des établissements ?

M. Daniel Dubois. – J'ai lu que l'administration centrale et les académies n'étaient pas d'accord sur le nombre effectif de fonctionnaires en poste. Est-ce vrai ? Si oui, comment est-ce possible ?

La LOLF avait pour objectifs la lisibilité, l'efficacité, la transparence. Je n'ai pas tout compris à votre exposé. Pourtant, je m'intéresse à la question ! Comment créer des communautés éducatives sur le terrain tant que la complexité est telle ?

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.

Le principal facteur de coût est l'offre de formation. Comment mettre en place une offre satisfaisante, qu'il s'agisse d'accueil géographique, des parcours scolaires, de la poursuite dans l'enseignement supérieur, de l'insertion professionnelle ? De là découlent nos discussions avec les élus

locaux sur la fermeture de tel ou tel établissement. L'utilisation de données financières serait pertinente pour démontrer aux élus le coût que représente, pour les collectivités et pour l'État, le maintien d'une offre qui n'est pas toujours de qualité.

Dans les mois à venir, nous allons produire un nouveau cadre budgétaire et comptable des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), 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.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Selon la Cour des comptes, l'éducation nationale dispose de moyens satisfaisants, mais le primaire serait sous-financé par rapport à d'autres pays. Pourrions-nous avoir une évaluation précise ?

M. Pierre-Laurent Simoni. – La dépense intérieure d'éducation agrège l'ensemble des financements : éducation nationale, autres ministères, collectivités territoriales, caisses d'allocations familiales, familles. En la divisant par le nombre d'élèves, on chiffre la dépense intérieure par niveau. Si le primaire apparaît sous-financé par rapport au secondaire, c'est qu'il y a un enseignant pour vingt-cinq élèves, contre un pour douze dans le secondaire. Le coût de la masse salariale est doublé !

Mme Françoise Cartron, présidente. – Mais pourquoi une telle différence avec les autres pays ?

M. Pierre-Laurent Simoni. – Les situations ne sont pas uniformes. Chez nos voisins, le taux d'encadrement est souvent supérieur, l'organisation, plus modulable, ne se fait pas par classes, le travail se fait en équipe, en fonction des compétences de chacun. En France, peu d'enseignants du primaire ont fait des études scientifiques, d'où un enseignement des matières scientifiques parfois de faible qualité. Certains pays rémunèrent mieux les enseignants du primaire que ceux du secondaire au motif qu'ils maîtrisent un panel de compétences plus large. En France, c'est l'inverse : plus un enseignant est qualifié, moins il travaille et plus il est payé !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – La masse salariale figure-t-elle dans le budget soumis au conseil d'administration de l'EPLE ? Comment sensibiliser et responsabiliser les acteurs, quand 60 % de la masse budgétaire globale n'est pas connu, et ne fait pas l'objet d'un vote ? Le Sénat avait proposé de faire des EPLE pour le primaire, mais l'Assemblée nationale a supprimé cette mesure en catimini... Le problème n'est-il pas plus politique qu'administratif !

M. Pierre-Laurent Simoni. – La question relève en effet du politique. Il est difficile d'imaginer que le conseil d'administration vote sur la masse salariale tant que l'établissement ne recrute pas ses enseignants, mais il

pourrait être informé. Certains recteurs et inspecteurs d'académie communiquent un ordre de grandeur. C'est une information importante pour la communauté scolaire.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – La masse salariale apparaît dans le budget de l'enseignement privé. Si l'on veut l'autonomie des établissements, il faut connaître leur budget !

M. Pierre-Laurent Simoni. – Depuis la réforme des universités, qui leur a confié des compétences élargies, le financement du glissement vieillesse-technicité est devenu un sujet politique. Mais peut-on étendre la démarche d'autonomisation aux neuf mille EPLE ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Nous pourrions l'expérimenter.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Ce serait mettre en lumière des inégalités considérables : les lycées les plus recherchés ont les enseignants les plus diplômés et les plus anciens, et donc les plus chers.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – À force de se cacher derrière son petit doigt, on n'aura plus rien à cacher !

M. Daniel Dubois. – Est-il vrai que les académies ne connaissent pas le nombre de leurs personnels ?

La LOLF est censée faciliter l'évaluation de la dépense publique, or je me bats auprès du recteur et de l'inspecteur d'académie pour obtenir les résultats des évaluations en CM2, ou connaître du moins la tendance qui s'en dégage. Mon territoire a investi 10 millions d'euros pour des écoles modernes, les élus sont engagés de la parentalité à la troisième, mais nous ne sommes pas traités comme des partenaires ! Comment voulez-vous que les collectivités territoriales investissent davantage si l'éducation nationale reste aussi fermée ? *(Mme Françoise Cartron approuve*). Quand connaîtrons-nous les résultats des actions engagées ?

M. Pierre-Laurent Simoni. – L'évaluation en CM2 a fait l'objet de débats avec les syndicats, certains y voyant les prémices de la libéralisation du marché du primaire, voire de la privatisation de l'école... Le format de l'information diffusée a été volontairement normé. Il fallait faire rentrer ces évaluations dans le paysage scolaire. J'espère que c'est désormais acquis. Pour permettre des logiques plus territoriales, il faudrait pouvoir informer le maire au moins de la tendance que révèlent les évaluations dans son école, qui est représentative de la qualité du travail des équipes enseignantes. Les choses se feront naturellement quand la polémique sera apaisée.

Les collectivités territoriales ont longtemps été considérées comme de simples financeurs. Pourtant, on ne peut nier leur investissement dans les politiques éducatives. Le déploiement des tableaux blancs interactifs, par exemple, amorce une relation plus partenariale. La mise en place de l'accompagnement éducatif a été douloureuse faute de partenariat entre les

collectivités territoriales et l'éducation nationale. Outre gaspiller l'argent public, on envoie de mauvais signaux.

Je reconnais que le comptage n'est pas très clair. Le président Arthuis a dénoncé le caractère bizarroïde du schéma d'emploi de la loi de finances pour 2011. En effet, on supprime 16 000 emplois, mais on arrive *in fine* à des créations d'emplois...

Dans ce schéma, nous nous sommes interrogés sur la façon de faire œuvre pédagogique. Dans l'enseignement primaire, l'écart porte sur quelque 5 600 équivalents temps pleins travaillés (ETPT).

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Quelle est la différence avec les équivalents temps plein (ETP) ?

M. Pierre-Laurent Simoni. – L'ETP est une modalité de comptage instantanée, chaque individu en place étant converti en temps plein. Au demeurant, il y a des subtilités, puisque les équivalents temps plein financiers ne sont pas nécessairement identiques aux équipes en temps opérationnels. Ainsi, une personne travaillant à 80 % est rémunérée à 84 %. Nous avons eu des discussions épiques à ce sujet !

De son côté, l'ETPT exprime un constat en année pleine, avec une conversion qui prend en compte, par exemple, une cessation de fonctions en cours d'année.

Le schéma d'emploi de l'éducation nationale est exprimé en ETP à la rentrée. La suppression de 16 000 postes intervient dans ce cadre.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – À ces distinguos s'ajoute le décalage entre l'année civile et l'année scolaire...

M. Pierre-Laurent Simoni. – La direction du budget vérifie le respect du plafond de masse salariale, du plafond des ETPT, mais aussi du schéma d'emplois, qui traduit les variations d'effectifs d'une année sur l'autre.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Pourquoi les départs à la retraite n'ont-ils pas été correctement prévus ?

M. Pierre-Laurent Simoni. – La loi de finances pour 2011 comporte trois types de mesures correctives. La première prend en compte la réalité des emplois pourvus au 1er janvier, soit un surnombre de 5 600 ETP dans le premier degré. En l'absence de contractuels, la plus ou moins bonne adéquation des effectifs au vote parlementaire s'explique par la différence entre les départs à la retraite constatés et les prévisions faites lorsque les concours ont été organisés. Nous avions tablé sur 14 000 départs à la retraite pendant l'année scolaire 2008-2009, mais seuls 9 000 ont eu lieu. D'où les ETP en surnombre. Ils sont financés jusqu'au 31 août, mais l'obligation de les résorber explique le faible nombre de postes mis aux concours.

Nous supposons que le volume des départs à la retraite augmentera cette année en raison des dispositions relatives aux mères de trois enfants.

Mme Françoise Cartron, présidente. – À ma connaissance, un recensement a eu lieu dans les académies pour savoir qui partirait sans tarder.

M. Pierre-Laurent Simoni. – Le service des pensions de l'éducation nationale a réalisé une enquête. Comme six mois s'écoulent entre la demande de départ à la retraite et la liquidation de la pension, la situation est connue au plan local, mais nous ne disposons pas de données consolidées. Sachant que certains futurs retraités devront travailler quatre mois supplémentaires, la disposition applicable aux mères de trois enfants devrait accroître le solde des départs cette année de quelque 1 000 à 1 500 personnes.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – À quel niveau cette comptabilisation a-t-elle été opérée ?

M. Pierre-Laurent Simoni. – À celui des académies. Au total, la France dispose de 300 000 professeurs du premier degré, soit environ 10 000 par académie.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – C'est l'effectif d'une assez grande entreprise... Concevable il y a un siècle, ce manque de réactivité ne l'est plus ! Une personne auditionnée la semaine dernière nous a dit que le système éducatif était réglementé, mais pas régulé. Qu'en pensez-vous ?

M. Pierre-Laurent Simoni. – Il est vrai que nous sommes obnubilés par le volume des ressources humaines, alors qu'il faudrait partir des objectifs, donc du type d'enseignement dont nous avons besoin.

Aujourd'hui, le vivier des personnes passant le concours de professeur des écoles provient surtout des facultés de sciences humaines, de psychologie et de sociologie. Nous aurions probablement besoin de candidats plus aguerris aux mathématiques par exemple.

Le recrutement se fait aujourd'hui par des concours académiques avec affectation départementale, si bien que l'on compte deux candidats par poste à Créteil et huit à Nice !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Comment gérez-vous le décalage entre l'année budgétaire et l'année scolaire ?

M. Pierre-Laurent Simoni. – Nous espérions une certaine souplesse, mais le ministère du budget ne semble pas pouvoir se rallier à cette philosophie...

Chaque année, il demande une programmation budgétaire initiale en ETPT, le stock d'emplois au 1er janvier, le schéma d'emplois à la rentrée et le stock au 31 décembre. Tout cela résumé en un seul chiffre conforme au vote parlementaire. Pour nous, la situation du 1er janvier au 31 août est la conséquence mécanique du stock au 31 décembre de l'année précédente. Et le solde constaté entre retraites et recrutements doit être conforme au schéma d'emplois, ce qui permet d'établir la situation à la rentrée.

Ne communiquer à chaque recteur qu'une dotation unique d'ETPT mènerait droit à la catastrophe !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Ne serait-il pas plus simple de décaler l'année scolaire pour la faire commencer en janvier ?

Mme Françoise Cartron, présidente. – Bonne idée pour la conclusion du rapport ! (*Rires.*)

Audition de Mme Agnès Van Zanten, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Observatoire sociologique du changement, laboratoire de recherche de l'Institut d'études politiques de Paris

(1er février 2011)

Mme Agnès Van Zanten, sociologue, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Observatoire sociologique du changement, laboratoire de recherche de l'Institut d'études politiques de Paris. – Je me suis toujours beaucoup intéressée, depuis maintenant presque vingt ans, aux liens entre les dynamiques locales et les inégalités d'éducation, à travers différentes entrées. J'ai d'abord travaillé sur les zones d'éducation prioritaire (ZEP), dans les années 1980, puis sur les politiques municipales d'éducation, et notamment sur celle mise en œuvre à Lyon, à l'époque où Michel Noir était maire de la ville. J'ai par la suite travaillé également sur les régulations territoriales, au rectorat de Créteil, notamment. J'ai alors mené plusieurs enquêtes dans le Val-de-Marne et en Seine-Saint-Denis, tant auprès des inspections d'académie que des conseils généraux. Mes études actuelles se focalisent sur la question de la carte scolaire. J'ai également beaucoup travaillé sur les établissements scolaires, principalement sur les plus défavorisés d'entre eux, ce qui m'a conduit à publier *L'École et la périphérie*, portant sur les collèges de la banlieue sud parisienne. Plus récemment, j'ai beaucoup travaillé sur les établissements très favorisés et je suis en train de rédiger un ouvrage sur la formation des élites, à l'autre bout de l'échelle sociale.

Tout ce parcours m'a conduit à m'intéresser de près à toutes les questions de dynamiques territoriales, qui suscitent chez vous beaucoup d'interrogations. A l'exception du travail réalisé sur les ZEP, j'ai essentiellement travaillé en zones urbaines, ce qu'il convient de prendre en considération dans l'analyse des résultats obtenus. Notons en outre que les rectorats de Créteil et de Lyon sont un peu exceptionnels, quant à leur taille et au nombre d'établissements gérés et qu'il conviendrait par conséquent de ne pas risquer de se lancer dans une quelconque généralisation des résultats obtenus sur ces territoires. Sans doute convient-il de souligner, enfin, qu'il existe malheureusement trop peu de travaux sur les administrations déconcentrées ou sur les collectivités territoriales dans le domaine de l'éducation, ce qui est évidemment regrettable.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Comment définiriez-vous une expérimentation réussie ?

Mme Agnès Van Zanten. – Une expérimentation – entendue comme un moyen parfaitement encadré de constater l'évolution de certains paramètres préalablement et clairement définis – me paraît une bonne manière de procéder, à condition qu'elle soit limitée dans le temps et que les résultats

produits soient soumis à une évaluation. Si une expérimentation est couronnée de succès, elle pourra donner lieu à une extension de la démarche.

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 du domaine concerné, à la différence de ce qui se pratique dans les autres pays. Cela s'explique principalement par la faible confiance accordée, en France, à la recherche en éducation, au profit d'intellectuels au sens large, trop souvent considérés comme de meilleurs spécialistes que les chercheurs en sciences humaines et sociales, pourtant souvent très compétents. Or, si ces personnes ont certes beaucoup d'idées, elles sont bien souvent dépourvues de connaissances solides, fondées sur une démarche empirique portant sur le fonctionnement des systèmes.

La durée limitée des expérimentations pose également problème, dans la mesure où celle-ci se révèle souvent incompatible avec le temps particulièrement long qu'une action éducative peut mettre à produire ses fruits. A l'inverse, la sphère politique est plutôt impatiente, ce qui génère une incompatibilité forte entre ces deux dimensions, et les expérimentations ne durent bien souvent que le temps du mandat de la personne qui les a initiées, ce qui pose évidemment problème.

Enfin, les conditions de généralisation d'une expérimentation sont souvent peu, voire pas analysées, ce qui est là encore regrettable, d'autant que la réflexion engagée sur toutes ces questions est actuellement très pauvre.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Comme vous venez de nous l'expliquer, ces expérimentations ont, de par leur nature même, une durée limitée et sont étroitement liées aux politiques en poste, qui en sont à l'initiative. *Quid* du bilan des expérimentations lancées au cours de la période récente ? Quelles réussites et quels échecs pouvez-vous évoquer devant nous ? Est-il par ailleurs possible de passer directement de l'expérimentation, à la généralisation de celle-ci ou faut-il préalablement transiter par une phase intermédiaire ?

Mme Agnès Van Zanten. – Il n'existe pas de bilans, à proprement parler, des expérimentations lancées dans le domaine de l'éducation, qui aient été largement diffusés. Il existe sans doute des bilans partiels, diffusés en interne. Pour autant, ni la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère, ni l'inspection générale, ni la confrérie des chercheurs dont je fais partie n'ont été saisis d'une mission spécifique consistant à évaluer toutes les expérimentations mises en œuvre, sur le terrain.

M. Yannick Bodin. – L'éducation nationale en France fait largement penser à l'église catholique romaine. J'en veux pour preuve que, comme vous

venez de le rappeler, les expérimentations sont le plus souvent impulsées d'en haut et qu'il est très difficile de parvenir à faire émerger les initiatives émanant de la base. Prenons l'exemple de Célestin Freinet, qui a dû être excommunié plusieurs fois de l'éducation nationale pour qu'enfin on considère que l'expérimentation qu'il avait initiée pouvait réussir.

Quel regard portez-vous sur ces expérimentations venues d'en bas, au premier rang desquelles celle des micro-lycées, dont j'ai récemment eu l'occasion de rencontrer l'un des fondateurs ? Certaines de ces expérimentations ont-elles été prises en compte, à une plus grande échelle, une fois couronnées de succès ?

Mme Françoise Laborde. – Si les critères de généralisation d'une expérimentation donnée sont si difficiles à déterminer, c'est parce que ce n'est pas dans notre culture ou d'autres raisons peuvent-elles l'expliquer ? N'y a-t-il pas notamment un problème de moyens ? Il arrive en effet trop souvent que des expérimentations portent leurs fruits, au niveau local, mais que celles-ci soient progressivement mises à mal, par des réductions incessantes d'effectifs. Je l'ai personnellement vécu au niveau des crèches et des écoles maternelles et je peux vous assurer que l'on n'invente plus rien lorsque l'on se retrouve tout seul ; et, plus inquiétant encore, on n'arrive même plus à assumer ce que l'on a créé.

Mme Maryvonne Blondin. – Avez-vous connaissance, au sein de l'Observatoire sociologique du changement ou du CNRS, des expérimentations conduites sur le terrain, dans les établissements scolaires notamment, lesquelles peuvent se dérouler sur plusieurs années, tant que les équipes pédagogiques en poste continueront à se porter volontaires ? Avez-vous les moyens de favoriser le développement de ces petites expérimentations locales ? Êtes-vous par ailleurs à même de les recenser de manière exhaustive, étant entendu qu'elles fonctionnent souvent tant bien que mal ?

Mme Françoise Cartron – J'aimerais avoir votre sentiment sur le sens des expérimentations qui sont initiées sur le terrain et pour lesquelles nous ne disposons d'aucune évaluation scientifique, si ce n'est des indices de satisfaction renvoyés à l'opinion publique. La portée de toutes ces expérimentations est en outre limitée par l'impossibilité de passer au stade de la généralisation, et ce même si certaines d'entre elles ont démontré leur efficacité sur le terrain. Je pense notamment à l'expérience menée, dans l'académie de Bordeaux, autour du collège Clisthène et j'aimerais comprendre ce qui nous empêche de « passer à la vitesse supérieure », lorsque les dispositifs mis en œuvre, à l'échelle locale, fonctionnent bien.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, **présidente**. – Comment peut s'opérer l'évaluation d'une expérimentation, en vue d'une généralisation, et quel lien pourrait-on établir avec la recherche ?

Mme Agnès Van Zanten. – Si l'on entend expérimentation au sens large, et non comme un projet extrêmement cadré dès le départ, force est de

constater que les politiques éducatives se sont largement inspirées, depuis les années 1980, d'initiatives en provenance de la base. Les ZEP, notamment, ont ainsi repris à leur compte un certain nombre de recettes expérimentées dans les années 1970 dans les écoles des bidonvilles.

La circulaire sur le travail en équipe s'est également largement inspirée de ce que faisaient déjà beaucoup d'enseignants sur le terrain. Et il en va de même de la plupart des lois d'éducation, qui sont en fait, le plus souvent, des synthèses de ce qui se pratique déjà sur le terrain. J'ajoute que l'innovation se développe logiquement plutôt dans les zones rencontrant des difficultés et non dans les établissements plus calmes et plus routiniers, où aucun problème particulier ne se pose.

En tout état de cause, certains aspects des expérimentations menées, sur le terrain, sont liés aux personnes qui les conduisent. Pour autant, j'estime qu'il y a, en France, une trop forte croyance dans un modèle charismatique de l'action, qui se manifeste aussi bien dans le champ politique que dans le domaine pédagogique ; comme si les actions initiées ça et là, par un individu donné, ne pouvaient se généraliser, dans un cadre professionnel strict. Dans ce même registre, nombre d'enseignants déclarent que l'autorité ne peut s'apprendre parce qu'elle présente un caractère immanent. Une telle conception est évidemment problématique dans la mesure où cela reviendrait à dire que certains individus sont nés pour enseigner, tandis que d'autres resteront mauvais quoi qu'ils fassent, compte tenu de l'impossibilité à opérer une certaine rationalisation des pratiques à l'œuvre dans le face-à-face avec les élèves.

L'extrême mobilité des personnels en poste, dans les établissements scolaires, pose également problème, dans la mesure où elle implique une remise en cause constante des processus à l'œuvre sur le terrain. A cet égard, je déclare souvent que mon travail de recherche relève davantage de l'archéologie que de la sociologie, dans la mesure où je visite très souvent des établissements dont aucun individu n'est capable, sur place, de me restituer la mémoire. Une telle situation est évidemment dommageable car elle contrarie toute possibilité de tirer parti des expériences passées et de capitaliser sur celles-ci, pour continuer à avancer.

Je souhaiterais par ailleurs souligner qu'il serait opportun, selon moi, de consentir des dépenses pour accompagner les établissements sur la voie du progrès. Nombre d'enseignants cherchent en effet à innover tous seuls dans leur classe, parfois en petits groupes, plus rarement entre plusieurs établissements ; ils ont alors du mal à savoir si ce qu'ils entreprennent est porteur d'avenir ou au contraire voué à l'échec. L'éducation nationale pâtit ainsi clairement d'un manque de personnel compétent en matière d'encadrement ou de formation, qui pourrait accompagner les enseignants sur la voie de l'innovation.

Tout continue à être traité de manière extrêmement bureaucratique, ce qui conduit à certaines aberrations. Au cours de l'année que j'ai consacrée à

l'évaluation de tous les projets d'établissements du département du Val-de-Marne, j'ai ainsi pu constater que même lorsqu'une évaluation conduite, sur le terrain, démontrait que le projet initié au niveau local posait quelques problèmes, la hiérarchie n'hésitait pas à recommander sa reconduite l'année suivante.

Le traitement et l'accompagnement qualitatifs des réformes mises en œuvre, sur le terrain, pose donc problème, comme en atteste notamment la mauvaise organisation des rectorats et de l'ensemble des organisations déconcentrées, au sein desquels les acteurs sont livrés à eux-mêmes. Il arrive ainsi encore trop souvent que l'évaluation d'une expérimentation soit confiée aux enseignants qui l'ont initiée, sur le terrain, ce qui induit un biais évident dans la conduite de cette évaluation.

Lorsqu'une expérimentation est mise en place, le degré de satisfaction est souvent très élevé car les personnes qui l'initient s'impliquent beaucoup. Il faut donc tenir compte de ce paramètre lorsque l'on entreprend la généralisation d'une expérimentation, quelle qu'elle soit.

S'agissant du modèle d'expérimentation actuellement privilégié au sein de l'éducation nationale, le modèle popularisé par Esther Duflo, consistant à opérer une comparaison entre un groupe témoin et un groupe d'expérience, est souvent revendiqué. Cette méthode est néanmoins souvent très compliquée à mettre en place dans des expérimentations sociales car les individus se plaignent d'être dans le groupe témoin. Il n'est, qui plus est, nullement indispensable de recourir systématiquement à une telle méthode, dans la mesure où l'on peut très souvent se contenter d'analyser la situation des élèves avant et après la mise en œuvre d'une expérimentation.

Le modèle de l'expérimentation médicale ne peut pas non plus s'appliquer tel quel à des expérimentations menées dans un cadre scolaire, sur des groupes humains sur lesquels le contrôle ne peut, par définition, pas être total. Il semble néanmoins tout à fait possible de mettre en place, à terme, des expériences contrôlées, suivies et susceptibles d'être généralisées dans l'éducation nationale. Dans l'état actuel du fonctionnement de l'institution, je suis toutefois assez pessimiste concernant les possibilités que nous avons de faire entendre la voix de la recherche.

Pas plus tard que ce soir, je m'apprête à rencontrer l'une de mes anciennes étudiantes, qui travaille maintenant à la DEGESCO et qui m'a invitée à participer à une expérimentation sur la carte scolaire. Or, j'ai constaté, à la lecture de la documentation qu'elle m'a adressée, que l'un des volets de cette expérimentation consistait à donner plus d'informations aux parents. La recherche a pourtant depuis longtemps démontré que le problème était loin d'être aussi simple et que ce n'était pas tant le déficit d'information des parents qui posait problème, que le fait que ceux-ci aient une vision très hiérarchisée des établissements scolaires.

Mme Françoise Cartron. – Ne faudrait-il pas revoir le rôle des inspecteurs de circonscription, dont l'emploi du temps est aujourd'hui

largement grignoté par des tâches administratives ? Ne faudrait-il pas les réorienter vers des missions d'accompagnement pédagogique ?

Mme Agnès Van Zanten. – De fait, ces personnels ne sont pas bien formés ni à la recherche ni à l'innovation et il ne serait pas inutile de favoriser la mise en place d'un travail qualitatif d'accompagnement des expérimentations menées, sur le terrain. Ainsi, des équipes de chercheurs pourraient notamment venir en appui dans le cadre de l'évaluation des expérimentations conduites, au niveau local.

Il me semble 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. Il conviendrait en outre de mettre l'accent sur la nécessité de favoriser un accompagnement qualitatif de toutes les évolutions à l'œuvre, comme cela a récemment été le cas en Angleterre ou dans certains états des États-Unis, où des sommes colossales ont été investies dans ce personnel d'encadrement, posté à proximité et au sein des établissements scolaires.

M. Yannick Bodin. – Notre commission en charge de la culture, de l'éducation et de la communication a publié un rapport, en 2007, sur le manque de diversité sociale dans les classes préparatoires aux grandes écoles. Dans le cadre de cette étude, nous avons cherché à identifier les dispositifs qui étaient mis en œuvre, sur le terrain, pour que les enfants des milieux défavorisés aient davantage accès à ce type d'institutions. Nous avons notamment identifié l'admission parallèle, proposée par l'institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), ainsi que le dispositif mis en place par l'ESSEC, visant à favoriser le « chaperonnage », par des étudiants de cette école, d'élèves de lycées défavorisés, afin de permettre notamment à ces derniers d'acquérir les codes culturels qui leur faisaient défaut pour s'intégrer dans le milieu des grandes écoles. Nous avons également mis en exergue le tutorat scolaire exercé par les étudiants de l'École Polytechnique auprès d'élèves en difficulté ou la mise en place d'une « pré-prépa » au sein du lycée Henri IV.

En septembre 2007, nous avions conclu notre rapport en nous interdisant de porter une quelconque appréciation sur l'une de ces quatre expérimentations. Nous soulignions toutefois la nécessité de procéder, à plus ou moins longue échéance, à une évaluation de ces dispositifs. Or, trois années se sont écoulées depuis la publication de ce rapport et aucune évaluation n'a encore été entreprise, ce que nous ne pouvons évidemment que déplorer. A quoi bon, en effet, mettre en œuvre des expérimentations, si les effets de ces dernières ne sont jamais évalués ?

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – De fait, nombre d'expérimentations font intervenir un certain nombre de partenaires mais celles-ci ne font malheureusement quasiment jamais l'objet d'une évaluation sérieuse. Si une telle évaluation était conduite, par qui devrait-elle l'être ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, **présidente**. – Et comment diffuser les résultats de ces évaluations ?

Mme Agnès Van Zanten. – Je me suis beaucoup intéressée ces derniers temps à toutes ces questions et nous avons conduit nous-mêmes un certain nombre d'évaluations, dans le cadre des travaux menés récemment sur les politiques d'ouverture sociale, notamment.

Pour le cas que vous évoquez, nous nous situons dans une configuration un peu particulière dans la mesure où aucun ministère n'est pleinement compétent sur la question des grandes écoles. Celles-ci ne dépendent pas toutes, en effet, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de l'éducation nationale est encore moins compétent sur toutes ces problématiques. Certaines de ces institutions se montrent en outre très réticentes lorsqu'il s'agit de communiquer sur certains types de résultats, portant notamment sur les élèves qui échouent, tandis que d'autres font l'objet d'une importante médiatisation. Les grandes écoles ont en effet entrepris un important travail de légitimation, au regard des critiques de fermeture sociale dont elles font souvent l'objet, et ne sont donc pas très enclines à fournir des chiffres susceptibles d'apporter de l'eau au moulin de leurs détracteurs.

J'estime pourtant que certaines de ces écoles ont su mettre en place des dispositifs efficaces, comme le modèle de dissémination expérimenté par l'ESSEC, apportant par là même leur contribution à l'amélioration du management des réformes. Le nouveau modèle d'intégration proposé par Sciences Po a lui aussi démontré son efficacité. Néanmoins, dans la mesure où ces initiatives suscitent généralement une forte attention médiatique, il me semble que l'on est en train de glisser vers l'idée que l'on ne peut pas s'attaquer aux difficultés du plus grand nombre et que l'on doit se contenter d'extraire les meilleurs éléments des établissements les plus défavorisés pour les sauver. Les tentatives de contournement de la carte scolaire pour les élèves boursiers les plus méritants, ou la mise en place d'internats d'excellence, participent également à un tel glissement.

Tous ces dispositifs reposent sur l'idée d'une « contamination positive » possible, au sein d'une même famille ou d'un même lycée. Néanmoins, s'il n'est pas exclu que la réussite de quelques-uns ait des effets favorables sur le plus grand nombre, on peut également recenser, dans le même temps, une foule d'effets négatifs sur le thème du « pourquoi pas moi », impliquant un découragement des individus qui n'auront pas été sélectionnés dans le cadre d'une première vague d'expérimentation.

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.

M. Yannick Bodin. – Il serait pourtant tout à fait envisageable de mener parallèlement ces deux types d'expériences.

Mme Agnès Van Zanten. – Tout à fait.

S'agissant des modalités d'évaluation de toutes ces politiques, sans doute faudrait-il comprendre qui coordonne aujourd'hui la territorialisation de tous ces dispositifs, avant d'envisager de pouvoir désigner un responsable de ces évaluations. Force est de reconnaître, en effet, qu'il est loin d'être évident d'identifier, à ce stade, la personne la plus à même d'endosser une telle responsabilité, dans la mesure où celle-ci devrait, dans le même temps, consentir à assurer la coordination des politiques éducatives à l'échelle locale.

Une telle coordination fait aujourd'hui cruellement défaut et j'ai pu constater, au cours de mes récents travaux sur la carte scolaire, qu'il avait fallu près de trois ans pour que le conseil général et l'éducation nationale consentent à partager leurs informations. En Seine-Saint-Denis, notamment, les municipalités participent activement à la définition de la carte scolaire, car elles se sentent évidemment concernées par toutes ces questions, alors qu'elles ne sont, dans les faits, nullement censées le faire. Les associations de parents d'élèves, les syndicats d'enseignants ou de chefs d'établissements prennent également une part active à tous ces débats, sans qu'aucune tentative de coordination de l'ensemble de ces mouvements ne soit initiée.

Dans le même ordre d'idée, lors d'un entretien récent avec l'une des personnes en charge de toutes les politiques territoriales mises en œuvre par l'éducation nationale, celle-ci m'a déclaré avoir tenté, pendant près de quinze ans, d'évaluer l'impact de ces politiques éducatives locales sans y parvenir, faute de coordonnateur compétent…

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Ne pourrions-nous pas confier ces évaluations au Haut conseil de l'éducation ? Nous verrons cela avec M. Racine, que nous auditionnerons tout à l'heure.

J'aimerais à présent que nous abordions notre deuxième sujet, concernant le rôle dévolu aux rectorats, dans un contexte d'augmentation de leurs prérogatives, suite à la politique de déconcentration menée par le gouvernement. A ce titre, j'aimerais notamment que vous m'indiquiez s'il existe, à l'heure actuelle, autant de politiques académiques que de recteurs. Le

ministère dispose-t-il aujourd'hui des outils de pilotage et d'évaluation lui permettant de mener à bien le dialogue ou la concertation avec les différents échelons déconcentrés ?

Mme Agnès Van Zanten. – J'aurais du mal à répondre de manière générale à une telle question, dans la mesure où j'ai surtout travaillé avec le rectorat de Créteil, lequel cumule un grand nombre de difficultés. Outre sa très grande taille, la mobilité des recteurs y est notamment extrêmement aiguë, ce qui entrave sensiblement la continuité des politiques mises en œuvre, sur le terrain. 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.

Il conviendrait sans nul doute de remédier à cette situation, en veillant à conférer davantage d'efficacité à ces institutions, qui sont censées travailler pour les établissements scolaires, lesquels sont au cœur de toutes les actions éducatives mises en œuvre, sur le terrain. Il semblerait également bienvenu d'établir un véritable dialogue, au niveau national, entre le rectorat et les services centraux, lequel fait aujourd'hui encore trop souvent défaut.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Qu'entendez-vous par l'autonomie des établissements ? S'agit-il d'une autonomie pédagogique ? D'une autonomie budgétaire ? D'une autonomie de recrutement des personnels ? Quelles en sont les bornes et comment les effets pourraient-ils en être évalués et contrôlés ? Comment concilier la liberté pédagogique des enseignants, inscrite dans la loi Fillon de 2005, et la nécessité d'élaborer un projet d'établissement ? Comment faire des collectivités territoriales des membres à part entière de la communauté éducative ?

Mme Agnès Van Zanten. – Les établissements en difficulté jouissent, de facto, d'un niveau élevé d'autonomie, justement parce qu'ils sont dans une situation difficile. C'est ainsi que certains d'entre eux consacrent notamment les fonds théoriquement alloués au soutien des élèves en difficulté à la création de classes de niveaux destinées à accueillir les bons élèves, afin d'enrayer l'hémorragie vers des établissements plus prestigieux. Deux tiers des collèges accueillent ainsi des classes de niveaux, alors qu'une telle pratique est théoriquement interdite.

Les chefs d'établissements et les enseignants sont souvent réticents concernant la notion même d'autonomie, lorsque celle-ci leur est imposée, car

ils la perçoivent comme un renforcement potentiel du contrôle auquel ils sont soumis. Lorsque j'avais travaillé avec Michel Rocard sur la refondation de la condition enseignante, il y a deux ans de cela, je m'étais battue pour que l'on parle de l'autonomie de l'établissement et non de l'autonomie du chef d'établissement, appréhendée par les enseignants comme une forme d'arbitraire.

En tout état de cause, il conviendrait de renforcer l'autonomie collective, au sein des établissements, laquelle aurait vocation à surpasser largement l'expression de la liberté individuelle des enseignants, qui est aujourd'hui très peu contrôlée, ce qui peut déboucher sur un certain nombre d'effets pervers lorsque les enseignants font mal leur travail.

Un enseignant est inspecté cinq fois en moyenne au cours de toute sa carrière, ce qui a un impact extrêmement faible sur ses pratiques pédagogiques. Il y a en, outre, très peu de régulation collégiale entre enseignants, contrairement à ce qui se pratique dans d'autres professions. Il conviendrait par conséquent de remédier à cet état de fait en créant des collectifs d'enseignants, qui seront davantage en mesure de dialoguer, tant avec les parents qu'avec les chefs d'établissements, que chaque individu pris séparément.

Mme Maryvonne Blondin. – Avez-vous pu étudier les modalités de mise en œuvre, au sein des établissements, des programmes définis au niveau national ? Et si tel est le cas, avez-vous pu observer des différences, d'un établissement à l'autre ?

Mme Agnès Van Zanten. – Les programmes nationaux sont nécessaires mais ne constituent pas un bon élément de régulation car ils sont pléthoriques. Leur application est en outre très variable, d'un établissement à l'autre. Ainsi, alors que les enseignants sont très souvent contraints de « sabrer » dans le programme dans les établissements défavorisés, ils prennent au contraire de l'avance sur le programme de l'année à venir, dans les établissements très favorisés. Je serai pour ma part partisane d'un socle commun à tous les établissements, même si j'avoue être assez pessimiste compte tenu de la bureaucratisation à l'extrême de cet outil, à laquelle nous assistons à l'heure actuelle.

Audition de M. Bruno Racine, président du Haut conseil de l'éducation (HCE)

(1er février 2011)

M. Bruno Racine, président du Haut conseil de l'éducation (HCE). – Je profite de ma présence parmi vous aujourd'hui pour remercier la Haute Assemblée de l'intérêt qu'elle porte aux missions du Haut conseil de l'éducation (HCE), face aux tentatives répétées de certains membres de l'Assemblée nationale de faire des économies, en supprimant notre instance.

Vous avez eu l'amabilité de me faire passer une liste de questions entrant dans le cadre de ma mission actuelle et je m'appuierai essentiellement sur les travaux du HCE pour y répondre, même si je peux évidemment avoir une opinion personnelle sur un certain nombre des thématiques abordées.

S'agissant de l'organisation administrative et territoriale du système éducatif, nous avons notamment travaillé sur l'école primaire. Nous avons ainsi pu constater qu'un certain nombre de décisions, y compris des décisions fondamentales, n'étaient appliqués que très lentement, voire pas du tout, au sein des établissements scolaires. Nous avions ainsi souligné le décalage entre la décision de créer des cycles, à l'école primaire, et la mise en œuvre effective de cette politique, laquelle est d'ailleurs toujours inachevée à ce jour. A cet égard, il conviendrait notamment de réfléchir, près de vingt-cinq ans après, à la mise en conformité de la dénomination des classes avec leur positionnement, dans un cycle donné. Le CE1 se situe en effet à la fin d'un cycle, ce qui n'est pas compréhensible à la lecture de sa dénomination. Les délais de production des textes d'application sont en outre parfois extrêmement longs, ce qui concourt à la lenteur du dispositif d'ensemble.

S'agissant de la formation des maîtres, la formation continue n'est pas déterminée par les besoins professionnels des enseignants. La formation initiale a quant à elle connu un certain nombre de bouleversements, au cours des dernières années et l'équilibre reste encore à trouver entre les deux volets de cette formation que sont les compétences disciplinaires, d'une part, et l'apprentissage du métier, d'autre part.

Nous ne pouvons par ailleurs que déplorer l'insuffisance du pilotage de proximité que nous constatons, à l'heure actuelle, au sein de l'éducation nationale. Malgré la réduction récente du nombre d'établissements, il subsiste en effet une grande dispersion des écoles primaires, qui atteint des sommets en zone rurale. 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.

Autre source de dysfonctionnement, – il n'y a pas de véritable statut de directeur d'école primaire : c'est un *primus inter pares*, qui n'exerce pas d'autorité hiérarchique sur ses collègues, ce qui renvoie à une culture individualiste très prégnante dans ce milieu. Le directeur d'école ne remplit donc pas la plénitude des attributions que l'on pourrait attendre d'une personne occupant un tel niveau de responsabilités.

S'agissant du rôle des inspecteurs de l'éducation nationale, ceux-ci sont très largement absorbés par les nombreuses tâches administratives qu'ils sont censés prendre en charge, au détriment de l'évaluation et de l'animation pédagogiques. Si les écoles primaires avaient un directeur disposant sinon d'une plénitude, tout au moins d'un plus grand degré de responsabilité, il serait logique d'alléger le fardeau des inspecteurs de circonscription d'une partie des tâches leur incombant actuellement.

Sans doute convient-il par ailleurs de souligner qu'il n'existe pas de personnel spécialisé destiné à travailler dans les écoles maternelles, qu'il s'agisse des personnels d'éducation ou des personnels d'inspection. Il est cependant démontré que cette période est déterminante pour la suite de la scolarité des élèves et pour leur intégration en classe de CP, notamment. Il n'existe toutefois aucun bilan d'ensemble de l'école maternelle en France et nous sommes dans le pilotage à l'aveugle, pour un maillon éducatif jouant pourtant un rôle essentiel pour l'avenir de nos enfants.

Dans le rapport que nous avions publié en 2008 sur l'orientation scolaire, nous avions mis en exergue l'extrême complexité et la dispersion des responsabilités. Nous avions alors préconisé que la responsabilité de piloter les missions d'accueil et d'information incombe aux régions.

S'agissant de l'enseignement professionnel, nous avions souligné, dans notre rapport publié il y a un an et demi, que l'organisation actuelle de l'État ne permettait pas la définition d'une politique d'ensemble, ni le contrôle de la qualité de toutes les formations, pas plus que l'évaluation exhaustive de l'ensemble des politiques mises en œuvre. Si l'éducation nationale est bien le ministère qui délivre le plus grand nombre de diplômes, il n'en a pas l'apanage et il n'existe, à ce stade, aucune coordination entre ces différents ministères, ce qui est évidemment dommageable. Dans le secteur des services à la personne, notamment, il n'existe pas moins de dix diplômes, pour trois ministères, ce qui rend quelque peu confus le paysage global dans lequel les jeunes sont censés s'orienter.

L'enseignement professionnel est un domaine où l'État, les régions et les organisations professionnelles sont tous parties prenantes. Or, ils n'ont pas nécessairement la même approche vis-à-vis des diplômes, de leur évolution et de leur adaptation à l'emploi.

Nous avons prôné le développement du concept de « lycée des métiers », dans la mesure où nous estimons que ce label a plutôt pour conséquence de valoriser l'image du lycée professionnel. Il y est même parfois attaché, d'ailleurs, la notion d'établissement d'excellence, ce qui renforce bien

évidemment ce premier aspect. Dans un tel contexte, nous avons suggéré au ministère d'établir un bilan exhaustif de ce type de démarches, étant entendu que cette formule de « lycée des métiers » n'a pas eu partout le même succès et n'a pas entraîné partout non plus l'adhésion systématique du corps enseignant. Sept ou huit ans après la mise en place de ces premières expérimentations, le temps semble en effet venu d'initier un bilan de ce type d'initiatives. Et l'on ne peut que déplorer que l'évaluation interne, faite par le ministère, soit trop souvent absente voire insuffisante.

A noter également que, en dépit de ce que permet la loi du 23 avril 2005, aucun lycée professionnel, à ce stade, n'a désigné un président de son conseil d'administration parmi des personnalités extérieures à l'établissement. C'est regrettable car cette disposition introduite par le législateur avait bien évidemment vocation à être mise en œuvre.

En 2010, nos travaux sur les collèges nous ont permis de mettre en lumière la nécessité de mettre en œuvre une nouvelle organisation de cette catégorie d'établissement. Le collège doit en effet permettre aux élèves de bénéficier d'une prise en charge éducative, effective et continue, et ce durant toute la semaine. Or, nous constatons à l'heure actuelle une discontinuité trop importante dans les horaires des collégiens, dont l'emploi du temps comporte trop de temps morts, durant lesquels les élèves sont livrés à eux-mêmes, parfois même en dehors de leurs établissements. Cette recommandation restera toutefois lettre morte si les conditions matérielles d'accueil des élèves ne sont pas remplies dans les établissements concernés. Je pense notamment à une présence plus forte et plus continue des adultes dans ces mêmes établissements, ce qui renvoie notamment à la définition des obligations de service des enseignants.

S'agissant des obstacles rencontrés depuis la loi Fillon de 2005 concernant l'acclimatation du socle commun au sein de l'éducation nationale, M. Luc Chatel a reconnu lui-même, en mars derniers, que la mobilisation sur cet enjeu majeur n'avait pas encore été décrétée. Le ministère a en effet tardé à produire un certain nombre de textes d'application ou d'outils nécessaires, ce qui peut donner le sentiment sinon d'une hésitation, du moins d'une ligne directrice qui a du mal à s'exprimer.

Le socle commun est souvent pris en compte *a minima* et un certain nombre de choix stratégiques et décisifs ne sont pas faits. Tel qu'il est conçu, le diplôme national du brevet ne peut pas, en effet, certifier les compétences et connaissances reliées à un socle commun, attestées par un livret. Il conviendrait par conséquent de mieux coordonner ce dispositif d'ensemble, en veillant à assurer une meilleure articulation entre le socle commun et l'obtention du brevet des collèges.

En tout état de cause, comme l'affirmait récemment Jacques Gros-Perrin dans un rapport, le socle commun ne pourra devenir une réalité qu'à partir du moment où les enseignants l'intégreront dans leurs pratiques professionnelles. Or, nous en sommes encore loin et force est de constater que

le remplissage du livret de compétences, par exemple, est souvent perçu comme une formalité de plus et non comme la résultante du travail pédagogique. Tant que les enseignants n'auront pas intégré cette logique, le socle commun ne restera qu'une « superstructure », totalement déconnectée de la réalité.

La mise en place d'écoles du socle commun, du CP à la 3e, vise à souligner la nécessaire continuité pédagogique devant s'établir entre l'école primaire et le collège. Pour autant, cette continuité pédagogique ne passe pas nécessairement par une réforme administrative qui ferait du primaire et du collège un établissement unique. Nous ne pouvons que saluer la création, au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire, d'une sous-direction du socle commun, dans la mesure où nous y voyons la volonté politique de rendre perceptible cette continuité entre l'école primaire et le collège, tout en faisant de la mise en œuvre du socle commun une véritable priorité.

S'agissant de l'interdisciplinarité dans les apprentissages, force est de constater que chaque compétence requiert la contribution de plusieurs disciplines. A l'inverse, chaque discipline peut concourir à favoriser l'acquisition de plusieurs compétences. A cet égard, si l'on veut promouvoir la mise en œuvre pédagogique du socle commun, les professeurs de collège devront travailler de manière plus collégiale. En tout état de cause, il semble important de comprendre que la maîtrise de la langue française, notamment, n'est pas du ressort exclusive du professeur de français mais que chaque enseignant a, dans son domaine, un rôle à jouer en la matière. A noter que ce travail collégial, pour le moins nécessaire, peut aller jusqu'à la conception de projets véritablement pluridisciplinaires.

En principe, le socle commun s'impose – de par la loi – à tous les établissements. Tout projet d'établissement cohérent devrait par conséquent intégrer les prescriptions et les objectifs de ce programme. Nous constatons toutefois, sur le terrain, un cloisonnement et un isolement des enseignants, les uns par rapport aux autres.

Le ministère de l'éducation nationale dispose de beaucoup d'éléments de diagnostic, qu'il convertit ou non en politiques, sur le terrain. Dans le dernier rapport de l'inspection générale, il est notamment indiqué que « les habitudes professionnelles individualistes, résultant de la formation disciplinaire du corps enseignant, constituent un obstacle sérieux à un travail transversal, interdisciplinaire ou tout simplement collégial, tant les cultures professionnelles sont cloisonnées ». En tout état de cause, l'identité professionnelle des enseignants au collège et au lycée se construit autour de la fierté d'appartenance à une discipline, considérée comme un ensemble plus ou moins clos.

L'observatoire des zones prioritaires fait un constat tout à fait similaire et souligne que la principale difficulté qui empêche la conduite d'une action pédagogique préventive, pour contrer l'échec scolaire, provient de « la

prégnance d'une culture professionnelle fondée sur le cloisonnement disciplinaire et l'intervention individuelle en cours ».

L'inspection générale doit donc trouver les moyens, sinon de se restructurer, du moins de créer en son sein une manière de surmonter quand il le faut cette tendance au cloisonnement disciplinaire, lequel restera sans cela un frein très fort à la diffusion du socle commun.

Il ne doit pas y avoir, selon moi, d'opposition entre les projets pédagogiques partagés et la liberté individuelle des enseignants. Il a toujours été entendu, en effet, que la liberté pédagogique de l'enseignant s'exerçait dans le respect d'un certain nombre de cadres nationaux (principalement constitués par les programmes et les instructions du ministre).

La question de l'autonomie se pose plutôt au niveau du budget de l'établissement et du recrutement des enseignants qu'au niveau des équipes en poste. Dans notre rapport sur les collèges, nous avons recommandé que les établissements disposent d'une marge d'autonomie dans la répartition de leurs moyens correspondant à 10 % au moins de leur dotation. Pour ce faire, nous avons observé qu'il serait souhaitable que les chefs d'établissements aient une vision exacte du budget de leur établissement, ce qui n'est malheureusement pas le cas à l'heure actuelle. Cela constituerait pourtant le seul moyen de les responsabiliser davantage. A ce titre, il conviendrait de mettre en place un contrat d'objectifs au niveau des recteurs d'académies, afin d'entériner une telle répartition. Nous verrions également d'un très bon œil la possibilité de procéder à une évaluation, en concertation avec les corps d'inspection.

La mise en œuvre d'une évaluation externe de certains établissements, par des équipes universitaires, nous semblerait là encore bienvenue. La recherche en sciences de l'éducation a souvent mauvaise presse dans notre pays. Néanmoins, comme les universités ont la charge de la formation des maîtres, il ne serait pas inutile que des équipes universitaires tissent des liens plus étroits avec certains établissements, au premier rang desquels ceux qui se livrent à des politiques un peu audacieuses ou initient les expérimentations les plus innovantes, en vue d'une évaluation aussi objective que possible.

D'ici quelque mois, le Conseil rendra son rapport sur les expérimentations initiées au titre de la loi de 2005. Pour ce faire, nous nous appuierons sur les données fournies par le ministère en provenance du terrain, dont nous confierons l'exploitation à une équipe universitaire que nous avons recrutée à cette fin.

Nous avons recommandé en outre l'extension du dispositif CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) à des établissements qui n'étaient pas immédiatement catalogués comme difficiles, car nous estimons que ce programme constitue un ferment de dynamisme, pour l'ensemble du corps enseignant.

S’agissant du contenu des programmes nationaux, ceux-ci doivent, selon nous, rester de la compétence de l’État, tout comme le contenu des diplômes nationaux ou les dispositifs d’évaluation.

De toute évidence, les pays qui obtiennent les meilleurs résultats sont ceux qui octroient à leurs établissements de vraies marges de responsabilité, dans l’organisation pédagogique notamment. Cela permet également aux établissements concernés de mieux s’insérer dans le tissu local, en nouant des relations durables avec les collectivités territoriales, les familles et les milieux professionnels. Ceci explique que nous recommandions l’octroi d’une marge d’autonomie encadrée aux établissements, dans le cadre de contrats d’objectifs, négociés et conclus avec le rectorat.

S’agissant des modalités de diffusion d’une culture de l’expérimentation et de l’innovation, au sein des établissements, alors que l’éducation nationale est un système réglementé plus que régulé et peu habitué à l’évaluation, au partage d’expérience et à la remontée d’informations, je souhaiterais attirer votre attention sur un certain nombre de points.

La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) accumule une foule de données considérables et l’autoévaluation est de mise, au sein de l’éducation nationale. Ces évaluations ne donnent pas toujours lieu, toutefois, à la mise en œuvre de mesures correctrices, sur le terrain.

Comme nous l’avons souligné tant pour l’école primaire que pour le collège, nous sommes convaincus du rôle potentiellement décisif que peut jouer le directeur d’établissement. En tout état de cause, il n’y aura pas d’expérimentation si le chef d’établissement n’est pas convaincu de la pertinence de ce type de dispositifs. D’autant que les expérimentations sont, par essence, génératrices de clivages, qu’il faut pouvoir surmonter dans de bonnes conditions, en créant notamment une relation de confiance, tant avec les parents qu’avec les partenaires extérieurs.

Notons d’ailleurs au passage que les arrêtés de 2006 et de 2010 mettent l’accent sur le travail en équipe et sur la nécessaire coopération avec les partenaires de l’école, qui devraient faire partie du bagage commun de tous les enseignants en poste. La compétence consistant à réfléchir à sa pratique, à se former et à innover devrait également être remise au premier plan. Cela permettrait de faire coïncider la formation professionnelle dont bénéficient les enseignants aux besoins auxquels ceux-ci ont à répondre, au quotidien, lorsqu’ils sont sur le terrain. Si nous estimons que l’expérience du terrain est tout à fait nécessaire dans la formation initiale, nous estimons, dans le même temps, qu’elle ne suffit pas pour apprendre le métier et qu’elle peut même s’apparenter parfois à une épreuve redoutable, si le jeune enseignant n’y a pas été préparé avant son recrutement.

A cet égard, nous avions préconisé la mise en place d’observatoires universitaires des pratiques de l’enseignement, au sein des universités ayant la responsabilité de la formation des maîtres. Cela permettrait en effet de réaliser

des évaluations totalement déconnectées du pouvoir de notation dont jouit l'inspection, laquelle est généralement en charge de ce type de missions.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Je voudrais saluer le travail qui est le vôtre, au sein du HCE, car pour le Sénat, le Haut Conseil ne s'apparente en rien à un « Comité Théodule », comme j'ai pu le lire dans certains journaux.

Notre système souffre, à n'en pas douter, d'un manque d'évaluations, et celles qui sont réalisées sont partielles voire partiales. Il conviendrait par conséquent de remédier à cet état de fait, en veillant notamment à assurer la bonne coordination de toutes les démarches d'évaluation actuellement mises en œuvre. A cet égard, plutôt que de créer une nouvelle instance, je me demandais si le HCE ne serait pas à même d'assurer une telle coordination.

Il me semble par ailleurs que la formation des maîtres est tout à fait inadaptée dans l'état actuel des choses. Si la formation disciplinaire est à peu près correcte, il en va en effet tout autrement de la formation au métier d'enseignant, à proprement parler. Faudrait-il envisager une modification de la maquette des masters et/ou un surcroît de mise en situation, jugée aujourd'hui insuffisante ?

La coopération intercommunale des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) ne pourrait-elle pas apporter une réponse à la dispersion trop importante des écoles, en milieu rural notamment ?

Enfin, l'absence de statut de directeur d'école primaire ne résulte-t-elle pas de l'absence de statut juridique pour ce type d'établissement ?

Mme Colette Mélot. – S'agissant de la grande dispersion des écoles sur le territoire national, je voudrais attirer l'attention sur les différences existant entre les écoles situées en milieu rural et celles qui se trouvent en milieu urbain. A cet égard, si je partage l'idée selon laquelle les RPI peuvent contribuer au maintien d'établissements en zone rurale, je m'interroge sur l'existence d'une véritable égalité des chances entre les « écoles des villes » et les « écoles des champs », comme en atteste la disparité des moyens mis à la disposition de ces deux types d'établissements. Les enfants se retrouvent en effet complètement démunis en zones rurales si les parents n'assurent pas le rôle de pourvoyeurs de spectacles et de manifestations culturelles en tous genres. En milieu urbain, ils seront en revanche davantage pris en charge en dehors du cercle familial.

Forte d'un tel constat, j'aimerais savoir s'il serait envisageable de procéder à une évaluation des résultats de la scolarité des élèves domiciliés en milieu rural, d'une part, en milieu urbain, d'autre part, afin de mesurer les écarts d'apprentissage susceptibles de se faire jour entre ces deux catégories d'établissements.

M. Yannick Bodin. – J'aimerais moi aussi que le HCE survive à cette épidémie de suppression de tous les corps intermédiaires et de tous les

conseils de la République. Vos travaux nous intéressent en effet beaucoup et il serait dommage que nous n'ayons plus, à notre disposition, que les avis de l'Inspection générale de l'éducation nationale.

S'agissant des écoles primaires, force est de constater qu'il ne serait pas simple d'accorder un même statut à l'ensemble des chefs d'établissements en poste, compte tenu de la disparité des situations, sur le terrain. Quoi de commun, en effet, entre une école de ZEP disposant de 25 classes et une école rurale à classe unique ?

Les inspecteurs d'académie sont théoriquement censés assurer l'animation pédagogique de leur secteur. Néanmoins, ceux-ci ont peu à peu glissé de cette fonction première vers une fonction beaucoup plus administrative et il conviendrait par conséquent de revenir sans plus attendre à ces fondamentaux. Il me semblerait en effet beaucoup plus efficace de redonner une consistance pédagogique à l'inspection générale, plutôt que de songer à réinventer un statut juridique qui ne serait pas adaptable à la disparité des situations des chefs d'établissements, sur le terrain.

Comme nous l'avons déjà indiqué précédemment et comme vous l'avez vous-même affirmé, l'éducation nationale pâtit d'un manque d'évaluation généralisé. J'en veux pour preuve le fait que l'expérimentation initiée il y a maintenant huit ans, sur le lycée des métiers, n'a toujours pas été évaluée à ce jour. Il est par ailleurs problématique que l'on ne trouve pas de personnalités extérieures pour présider les conseils d'administration des lycées professionnels, et ce contrairement à ce qui se pratique assez facilement dans les établissements agricoles ou dans les instituts universitaires de technologie (IUT), notamment.

Si l'on entend assurer la continuité entre l'école élémentaire et le collège, il faut s'attacher à supprimer, avant toute chose, la rupture existant actuellement entre la classe de CM2 et la classe de sixième. Dans la pratique, les élèves de CM2 se retrouvent en effet, du jour au lendemain, dans un établissement dont la structure est celle d'une classe de seconde. Il conviendrait par conséquent de remédier à cet état de fait, en commençant par modifier la dénomination de cette classe, qui deviendrait être « la première année de collège » et non plus « la sixième année de lycée ».

M. Bruno Racine. – Sachez que nous procéderons, au sein du HCE, à une auto-évaluation de notre action, au terme de notre mandat de six années, à la fin 2011.

Les aspects disciplinaires de la formation des maîtres sont traditionnellement ceux qui sont les plus valorisés. A mon sens, si l'on entend revaloriser la formation professionnelle des enseignants, il conviendra effectivement de multiplier les mises en situation, tout en revoyant la maquette des masters de formation. L'un n'ira pas sans l'autre, selon moi, et les universités devront s'impliquer très fortement sur toutes ces questions.

De fait, il n'y a pas d'égalité des chances entre les écoles rurales et les écoles situées en zones urbaines. Aussi avons-nous préconisé, pour notre part, que les fonds collectés dans le cadre du grand emprunt soient alloués à la résorption de la fracture numérique, via l'équipement de tous les élèves de CM2 d'un ordinateur personnel.

Nous avons constaté, au cours de la période récente, qu'à peine la moitié des écoles qui étaient en situation de bénéficier du RPI l'ont effectivement fait, et que très peu d'entre elles ont été capables de positionner un cycle entier dans l'un des établissements regroupés dans ce cadre. A mon sens, si l'on veut donner des chances supplémentaires à ces écoles situées en zones rurales de réussir, il faudra évidemment leur accorder des moyens supplémentaires.

L'éducation nationale compte actuellement 1 300 inspecteurs - chacun d'entre eux ayant en moyenne 300 professeurs des écoles sous sa responsabilité. Les inspecteurs croulent par conséquent sous le poids des tâches administratives qu'ils ont à gérer, lesquelles sont souvent très chronophages, et pourraient très probablement se recentrer sur des tâches plus porteuses de valeur ajoutée, si certaines des responsabilités administratives qu'ils assument actuellement étaient transférées vers les directeurs d'écoles.

En tout état de cause, il conviendrait d'évaluer les expérimentations mises en œuvre, tant pour ce qui concerne le lycée des métiers qu'au niveau de l'école maternelle, si l'on entend en tirer un certain nombre d'enseignements pour avancer.

Enfin, l'actuelle dénomination des classes, à l'école primaire et au collège, pose effectivement problème, dans la mesure où elle ne correspond en rien aux cycles théoriquement en vigueur.

Audition de Mme Brigitte Doriath, inspectrice générale de l'éducation nationale, sur la rénovation de la voie professionnelle

(1er février 2011)

Mme Brigitte Doriath, inspectrice générale de l'éducation nationale. – Voilà déjà trois ans que je suis ce dossier de la rénovation de la voie professionnelle. Il ne serait donc pas superflu que vous me précisiez l'angle d'attaque que vous souhaiteriez que je privilégie dans mon exposé.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Nous souhaitons établir un diagnostic de l'organisation du système éducatif, et notamment de son organisation territoriale. Or, dans la mesure où la voie professionnelle est extrêmement liée à un certain nombre d'acteurs que sont les régions, les partenaires socio-économiques, les élus locaux ou les chambres consulaires, nous aimerions pouvoir faire avec vous un petit tour d'horizon de cette question, dans un contexte de réforme de cette voie professionnelle, marquée notamment par l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi et la nouvelle dimension revêtue par le plan régional de développement des formations (PRDF).

Nous aimerions par ailleurs que vous portiez à notre connaissance les expériences dont vous estimez qu'elles constituent un succès ou une avancée.

Mme Brigitte Doriath. – Le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) se met tout juste en place et je ne pourrai donc pas vous répondre sur ce point.

Nous en sommes à la rédaction de notre cinquième note pour le compte du ministre et nous assurons donc un suivi continu du processus de rénovation de la voie professionnelle. Tant que je n'aurai pas remis cette cinquième note au ministre, vous comprendrez donc que je doive observer une certaine confidentialité sur un certain nombre de constats, qui devront encore être consolidés par la suite.

La rénovation de la voie professionnelle constitue, en elle-même, une vaste expérimentation, extrêmement profonde et complexe, dont les deux principaux objectifs sont l'accroissement des niveaux de qualifications et la réduction des sorties du système sans qualification. Tous les dispositifs récemment mis en place par les ministres – au premier rang desquels celui de la réduction du parcours vers le baccalauréat en trois ans – tendent vers ces objectifs. Les certificats d'aptitude professionnelle (CAP) ont, en outre, été mis de côté, mais se sont vu octroyer, dans le même temps, une réelle place dans le dispositif d'offre de formation.

Le raccourcissement à trois ans du parcours vers le baccalauréat professionnel visait notamment à harmoniser la durée de la formation professionnelle avec celle des élèves du baccalauréat général ou technologique. Cette réduction de la durée du cursus s'est accompagnée de la

mise en œuvre d'un accompagnement personnalisé, d'un système de passerelles permettant d'individualiser les parcours et d'un dispositif de sécurisation des parcours, via l'obtention d'un diplôme intermédiaire.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Pourriez-vous nous préciser en quoi consiste ce diplôme intermédiaire ?

Mme Brigitte Doriath. – Il s'agit d'un CAP ou d'un brevet d'études professionnelles (BEP) dit rénové, dont le processus de certification aura été allégé. Ce diplôme est supposé s'intégrer dans le parcours d'un baccalauréat en trois ans. Il constitue une sécurité pour des jeunes qui arrêteraient leur parcours de formation en cours de route.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Un jeune qui prépare un bac professionnel doit donc obligatoirement passer un tel diplôme ?

Mme Brigitte Doriath. – Il a l'obligation de se présenter à cette épreuve mais n'a pas l'obligation de l'obtenir. Nous attendons les résultats de l'année scolaire en cours afin de voir si ce diplôme intermédiaire remplit bien son rôle de sécurisation du parcours de formation.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Si un élève rate son CAP à la fin de la deuxième année de son parcours de formation, mais passe quand même en troisième année, aura-t-il la possibilité de repasser son CAP à la fin de cette troisième année ?

Mme Brigitte Doriath. – Théoriquement, il le pourra ; pratiquement, tout dépendra de ce que décideront les équipes pédagogiques.

Dans l'ancien système, organisé en 2+2, l'offre de formation ne permettait pas d'accueillir tous les élèves titulaires d'un BEP. Ainsi, pour 100 élèves entrant en BEP, 32 à 33 % seulement atteignaient finalement un niveau IV. Il y avait donc beaucoup de « pertes en ligne ». La rénovation de la voie professionnelle que nous entendons initier vise par conséquent à remédier à cette situation, en favorisant l'obtention d'un bac professionnel en fin de parcours, en mettant en place un « parachute social » correspondant à l'obtention d'un diplôme intermédiaire.

Il s'agit donc d'une conception tout à fait nouvelle, reposant sur un changement complet des paradigmes. Nous ne nous situons plus, en effet, sur une logique de cursus, mais sur des logiques de parcours individuels. Pour autant, force est de constater qu'il existe une certaine tension entre les deux objectifs initialement affichés de cette rénovation de la voie professionnelle, correspondant à une élévation des niveaux de qualification, d'une part, à une sécurisation des parcours, d'autre part, avec obtention d'un niveau V pour l'ensemble des élèves.

En tout état de cause, les professeurs et les familles ne prennent pas toujours le risque d'un parcours en trois ans. Le risque d'un repli massif vers le CAP est donc bien réel. A cet égard, les recteurs s'attachent à contenir l'offre de CAP. En outre, 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.

Pour contrer les effets négatifs potentiellement induits par une telle situation de tension, nous veillons à garantir l'équilibre de l'offre de formation entre les baccalauréats professionnels et les CAP. A ce titre, les recteurs veillent à contenir l'offre de CAP en évitant de répondre à la pression du terrain se caractérisant par la volonté de tous les établissements d'avoir un CAP adossé à leurs bacs professionnels.

Dans notre dernière note de juillet 2010, nous faisions 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. Dans le cadre du protocole que nous entendons mettre en place, nous nous efforçons par conséquent d'évaluer, au plus près de la vérité, le nombre d'élèves en préparation de CAP.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Les élèves qui sont en apprentissage relèvent pourtant bien du ministère de l'éducation nationale.

Mme Brigitte Doriath. – Il s'agit ici du suivi statistique de ces élèves. Une mission d'inspection est bel et bien prévue au code du travail et des inspecteurs sont bien mandatés pour aller vérifier la qualité pédagogique des formations mises en œuvre, dans les centres de formation d'apprentis (CFA). Les élèves dépendent toutefois des chambres de commerce et d'industrie – à l'exception de ceux qui ont intégré un dispositif d'apprentissage public – et ne figurent donc plus dans les bases statistiques de l'éducation nationale.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Alors que les élèves qui sont dans l'enseignement privé sont statistiquement suivis par l'éducation nationale…

Mme Brigitte Doriath. – Nous avons un important travail à accomplir sur le rapprochement de toutes ces bases de données. Pour l'heure, ce problème de calcul perturbe notre réflexion concernant l'équilibre à trouver entre les niveaux IV et V, dans la mesure où les chiffres dont nous disposons, sur le poids respectif de chacun des diplômes, sont quelque peu erronés.

Mme Maryvonne Blondin. – Travaillez-vous en concertation avec le ministère de Mme Morano ?

Mme Brigitte Doriath. – Pour le moment, non.

Pour l'heure, nous soulevons bien évidemment toutes ces questions d'équilibre mais nous avons surtout vocation à évaluer la façon dont les établissements s'emparent de ce processus de rénovation de la voie professionnelle et des fameuses marges de manœuvre qui leur sont octroyées dans ce cadre.

Les recteurs peuvent remplir une mission d'amélioration qualitative des enseignements, toujours avec le même objectif de conserver des publics.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, **présidente**. – En quoi pensez-vous qu'une autonomie plus grande laissée aux établissements permettrait de résoudre certains questionnements, en favorisant notamment un meilleur fonctionnement des passerelles entre les filières, lequel permettrait de corriger les éventuelles erreurs d'orientation ?

Mme Brigitte Doriath. – Nous sommes aujourd'hui sur des publics suffisamment divers pour qu'une éducation nationale normée, jusque dans ses pratiques pédagogiques, fonctionne à plein.

Durant les dix années où j'ai exercé la fonction d'inspectrice pédagogique régionale (IPR) sur l'académie de Créteil, ma première préoccupation, à la rentrée, consistait à « éplucher » les emplois du temps et à regarder si les chefs d'établissement respectaient bien les grilles horaires. Je me rendais également dans les établissements pour vérifier que les parcs informatiques étaient bien là, mis à la disposition des élèves, conformément à ce qui avait été négocié avec les collectivités territoriales.

Or, sur le terrain, je constatais que la quasi-totalité des établissements – au premier rang desquels les lycées professionnels – dérogeaient systématiquement ou presque à ce type de règles, mais de manière plutôt intelligente, en tenant compte de la réalité des élèves et des partenariats noués au niveau local.

La rénovation de la voie professionnelle prend acte de cette souplesse de fonctionnement, dans la mesure où elle contribue à mettre en évidence ces marges d'autonomie qui s'exerçaient jusqu'à présent sur le terrain, sans avoir été préalablement formalisées. Or, cette autonomie donnée aux établissements modifie en profondeur le pilotage du système éducatif.

La rénovation de la voie professionnelle a affecté l'activité des enseignants de cette filière dans toutes ses composantes. Ceux-ci se trouvent en effet contraints de réorganiser un cursus de formation professionnelle sur trois ans, en absorbant dans le même temps des programmes totalement rénovés. Les modalités d'examen et de certification ont, elles aussi, été modifiées et les enseignants doivent mettre en œuvre un accompagnement personnalisé de leurs élèves. Les pratiques professionnelles des enseignants ont donc été globalement rénovées et les processus décisionnels, mis en œuvre au sein des établissements, deviennent dans le même temps de plus en plus collectifs.

Cette rénovation de la voie professionnelle constitue donc une véritable révolution, animée par les enseignants et pilotée par les chefs d'établissements. L'autonomie, qui a vocation à valoriser des compétences locales, devient de plus en plus réelle. Pour autant, il serait sans doute un peu prématuré de prétendre porter une appréciation sur l'efficacité des dispositifs mis en œuvre, sur le terrain.

Dans notre note de juillet dernier, nous avons par ailleurs constaté que les passerelles qui fonctionnaient le mieux étaient celles qui n'étaient pas prévues par la loi. Ces passerelles informelles correspondent à tous les ajustements susceptibles d'être mis en œuvre, au quotidien, par les équipes pédagogiques, en cas d'erreurs d'orientation majeures de certains élèves. Les élèves qui obtiennent leur CAP peuvent notamment rejoindre une première professionnelle, alors qu'ils étaient jusqu'à présent pris plutôt en seconde.

Mme Françoise Cartron – N'avez-vous pas constaté qu'un nombre moins important d'élèves osait s'engager directement dans un cursus en trois ans ?

Mme Brigitte Doriath. – Nous l'avions craint mais cela ne s'est pas produit, comme en attestent les chiffres relatifs aux orientations en seconde professionnelle. Les recteurs ont en effet fait montre d'une extrême vigilance pour contenir cette offre, ce qui explique que nous ayons surmonté ce cap avec succès. Il n'empêche que la tension est encore vive, et ce d'autant plus qu'elle est alimentée par l'inquiétude de certains professeurs, qui n'ont pas encore rôdé le parcours en trois ans et qui appellent de leurs vœux la mise en place de CAP.

Mme Maryvonne Blondin. – Vous éclairez la réponse que le recteur de ma région vient de me faire, en refusant pour la deuxième fois d'ouvrir un CAP de métallurgie-serrurerie pourtant très demandé dans les établissements publics d'enseignement professionnel, tant par les organisations professionnelles et les collectivités, que par les parents d'élèves et les autorités régionales.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, **présidente**. – Avez-vous déjà des retours sur le comportement des entreprises et des employeurs, concernant la mise en place de ce nouveau dispositif de formation ?

Mme Brigitte Doriath. – Côté entreprises, il est probablement encore un peu tôt pour effectuer un tel retour. Pour autant, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que le bac professionnel en trois ans ne pose aucun problème de crédibilité a priori.

S'agissant du diplôme intermédiaire, le BEP rénové n'est pas identique aux anciens BEP. Néanmoins, un certain nombre de diplômes industriels ont, comme diplôme intermédiaire, un CAP qui est le même que celui qui est passé ailleurs en apprentissage. Or, d'aucuns semblent affirmer qu'il s'agirait de deux CAP différents, et que l'un serait plus crédible que l'autre, ce qui commence à m'inquiéter dans la mesure où cela revient à

décrédibiliser la formation professionnelle publique sous statut scolaire. Ce diplôme intermédiaire, que j'évoquais précédemment, traverse donc plutôt une phase de doutes.

Compte tenu de la fragilité scolaire et familiale des publics qui sont les nôtres, il nous semble néanmoins primordial de conserver ce parachute social que constitue le diplôme intermédiaire. Pour autant, nous sommes tout à fait conscients de la nécessité de simplifier ce qui constitue, aujourd'hui, une véritable « usine à gaz ». A cet égard, nous aimerions que ce diplôme intermédiaire devienne un sous-ensemble du bac professionnel, ce qui simplifierait sensiblement la donne.

Mme Maryvonne Blondin. – Comme vous le savez, le taux d'absentéisme bat tous les records dans les établissements d'enseignement professionnel. Comment avez-vous pris en compte ce phénomène, dans votre démarche de mise en œuvre d'un accompagnement personnalisé des élèves ? Et pensez-vous que ce nouveau dispositif permettra de réduire sensiblement ce niveau d'absentéisme ?

Mme Brigitte Doriath. – Cet accompagnement personnalisé comporte une phase d'accueil durant laquelle les enseignants reçoivent un à un leurs futurs élèves, ce qui leur permet de nouer avec ces derniers un lien interindividuel totalement nouveau et d'avoir par là même un impact positif sur le comportement de certains de ces élèves. A cet égard, la mise en place d'un interlocuteur spécifique pour chaque élève pourrait influer à la baisse sur le taux d'absentéisme.

Il conviendrait également de lutter contre l'ennui des élèves en classe, en replaçant les professeurs dans une didactique plus efficace, qui leur serait spécifique. Un tel processus nécessitera toutefois du temps et ce d'autant plus que les enseignants devront s'attacher, dans un premier temps, à digérer la mise en place de dispositifs très innovants, et par suite très perturbateurs.

Pour conclure, j'insisterai sur le fait que cette rénovation de la voie professionnelle devra faire montre d'exemplarité, dans la mesure où elle intervient avant la réforme du lycée. Nous ne pouvons que nous réjouir, en outre, que la voie professionnelle sorte enfin un peu de l'ombre et prenne une place de premier plan sur la voie des réformes.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Ne croyez-vous pas que la hiérarchisation des différents types d'enseignements et de formations ait pu induire une hiérarchisation entre les différentes catégories d'enseignants - ceux de l'enseignement professionnel, d'une part, et ceux de l'enseignement général, d'autre part ? Il m'est en effet arrivé de constater que les enseignants de ces deux catégories évitaient même de déjeuner ensemble, lorsqu'ils étaient appelés à se côtoyer au sein d'un même établissement.

Mme Brigitte Doriath. – Nous avons connu ce même type de phénomène entre les agrégés et les certifiés et nous constatons même parfois que les professeurs des disciplines générales, dans les établissements

professionnels, rechignent à fréquenter les enseignants d'ateliers. Ce n'est d'ailleurs pas une spécificité française et je constate ce type de phénomènes à l'étranger également, principalement au Brésil, que je connais bien.

A cet égard, comme nous l'indiquions dans un rapport publié en juillet 2009, nous ne devons pas sombrer dans le piège du discours de l'égale dignité. Il nous semblerait en effet préférable d'affirmer haut et fort qu'il n'existe pas un seul type de réussite mais plusieurs, tout en trouvant enfin les mots pour valoriser cette voie professionnelle qui reste encore trop souvent en position d'infériorité, en regard de la voie générale.

**Audition de M. Jean-Philippe d'Issernio,
conseiller technique au cabinet du ministre,
M. Vincent Moreau, sous-directeur,
et Mme Maud Phélizot, chef du bureau de l'enseignement scolaire
à la 3e sous-direction du budget, ministère du budget, des comptes
publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État**

(8 février 2011)

M. Serge Lagauche, **président.** – La Cour des comptes a souligné à plusieurs reprises l'incapacité du ministère de l'éducation nationale à évaluer le coût des dispositifs dont les modalités pratiques de mise en place sont définies par rapport à l'euro éducatif, c'est-à-dire en heures-emploi. Partagez-vous ce constat ? La connaissance du coût réel des politiques éducatives constitue-t-elle un enjeu pour la direction du budget ? Le raisonnement par l'euro éducatif ne constitue-t-il pas un frein au pilotage efficace du système ?

M. Jean-Philippe d'Issernio, conseiller technique au cabinet du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. – La notion d'euro éducatif, que l'on retrouve dans le rapport de la Cour des comptes et dont le ministère de l'éducation nationale fait usage, est fondée sur un ratio moyen nombre d'élèves par nombre d'enseignants, qui ne prend pas en compte les disparités de rémunération. Cette approche moyenne n'est pas le meilleur outil de pilotage financier : elle postule pour une uniformité du système qui n'est que théorique. On le voit très clairement dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP), où l'on observe une concentration beaucoup plus forte qu'ailleurs d'enseignants très jeunes.

Connaître le coût réel des politiques éducatives est un enjeu pour la direction du budget. En matière d'éducation, les initiatives sont d'abord organisationnelles et relèvent à ce titre du ministre de l'éducation nationale, qui assure le pilotage du système. Le ministère du budget s'efforce quant à lui de réguler les moyens.

M. Serge Lagauche, président. – Si la taille du ministère de l'éducation nationale lui permet de lancer des expérimentations sans expertise financière préalable, ne serait-il pas plus opportun de disposer en amont d'éléments chiffrés précis, afin de calibrer l'expérimentation en tenant compte de sa possible généralisation ?

M. Jean-Philippe d'Issernio. – Le chiffrage des expérimentations dépend de leur ampleur et de leur nature. Il est bien évident que la sensibilité aux chiffres n'est pas la même selon que l'on envisage le démarrage ou la généralisation. L'enjeu des lois de finances tient bien dans l'analyse de la performance et la mise en place d'une comptabilité analytique des coûts. Même si les choses ne sont pas encore parfaites, nous avons beaucoup progressé avec l'éducation nationale : les documents budgétaires apportent

désormais d'utiles enseignements. Reste qu'il n'est pas possible, dans le cadre de ces documents, de procéder à une évaluation chiffrée des expérimentations en tant que telles.

Mme Françoise Cartron. - Vous nous dites que l'approche, en matière d'éducation, n'est pas budgétaire, mais c'est bien le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux qui est exigé depuis trois ans, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Et on ne va pas chercher si le poste est en surnombre ou s'il est utile. On demande à l'éducation nationale, comme aux autres ministères, de participer à la résorption du déficit. Le pilotage est donc bien budgétaire avant d'être éducatif.

Les expérimentations ne sont pas chiffrées, dites-vous. Importante information. Car on les vante comme des réussites, elles font rêver à un monde meilleur, qui n'adviendra cependant pas si l'on est incapable, faute de savoir dès le départ quel en serait le coût, de les généraliser. Car à quoi bon conduire une expérimentation si ce n'est avec l'objectif, en cas de succès, de l'étendre ?

Mme Maryvonne Blondin. – Je rejoins ces propos. Les contraintes budgétaires sont premières. Et les suppressions de postes se font à l'aveugle. Nous étions hier au rectorat de Créteil. J'ai demandé au recteur quels étaient ses critères. Il n'y a rien qui puisse être clairement énoncé. Nous avons également évoqué la possibilité d'estimer, dans le cadre des conseils d'administration des établissements, les coûts salariaux respectifs des personnels de l'État et de ceux des collectivités territoriales : on nous a rétorqué que c'était très difficile, que cela demanderait énormément d'efforts. Étonnant ! Se pose véritablement la question de la transparence. On sait pourtant d'un professeur qu'il est à tel échelon, qu'il a telle ancienneté. Il suffit de faire la multiplication. Les collectivités locales le font. Comment expliquer que l'État ne soit pas capable de le faire ?

M. Yannick Bodin. – J'irai à mon tour dans le même sens. Quand le ministre entame invariablement son propos par ce préambule : « compte tenu des contraintes budgétaires… », il est clair que c'est dans le cadre de ces contraintes budgétaires que sont définies les politiques de l'éducation nationale. On accueille moins d'enfants de moins de trois ans en maternelle, pour de pures raisons budgétaires, et l'on habille après coup cette mesure d'oripeaux pédagogiques. Il serait plus honnête de dire clairement que l'État n'a pas d'argent !

Quant à la manière dont sont lancées les expérimentations, je m'interroge. A Créteil, l'inspecteur d'académie en charge de l'aménagement sport-études nous a dit qu'il ne s'acharnerait pas si cette expérimentation ne fonctionnait pas, mais qu'il n'avait aucune idée, si c'était une réussite, quant à la façon de l'étendre. Pas de quoi être surpris sachant qu'il est incapable de connaître le coût d'un élève dans un collège ou un lycée concerné par l'expérimentation ! Il serait bon de dissiper cet épais brouillard, si l'on veut apprécier le budget de l'éducation nationale.

M. Daniel Dubois. – Je suis membre de la commission des affaires économiques et comprends fort bien que l'on cherche à optimiser le système. Mais il n'est pas normal que l'on ne soit pas capable de valoriser l'expérimentation et de donner des informations territoriales, alors même que les collectivités s'engagent. Nous n'arrivons pas à savoir si ce qu'elles font en partenariat est ou non positif. Nous sommes dans le brouillard absolu. La seule chose certaine, c'est que trop d'enfants ne maîtrisent pas la lecture à la sortie de l'école élémentaire et qu'un étudiant sur deux quitte l'université en cours de première année. Si l'on ne dispose pas d'indicateurs pertinents, on va dans le mur. Les parents sont exigeants, et c'est bien normal : ils veulent des résultats. Je suis choqué que ni le recteur ni l'inspecteur d'académie ne soient en mesure de produire des évaluations tendancielles en CE1 et en CM2 : sans elles, pas de comparaison possible, donc pas de moyen d'évoluer. Sans compter qu'en l'absence d'indicateurs transparents, l'éducation nationale donne l'impression de se replier sur elle-même, ce qui la met en porte à faux vis-à-vis de la société.

M. Serge Lagauche, président. – Il est vrai que si l'on doit savoir ce que coûte un professeur, en fonction de son grade et de son ancienneté, les établissements ne peuvent évaluer les coûts qu'*a posteriori*, une fois les professeurs affectés. Mais ils peuvent le faire à la rentrée. Dans l'Académie de Créteil, seuls quatre établissements sont concernés par l'expérimentation sur le sport : il doit y avoir moyen de mesurer… J'aimerais savoir si l'éducation nationale est amenée à vous consulter sur les moyens affectés à l'expérimentation, ou si elle fait ce qu'elle veut à l'intérieur du cadre que vous lui donnez. Peut-être disposez-vous aussi d'un fonds de réserve, une poire pour la soif ?

Mme Colette Mélot. – J'estime comme M. Dubois que l'éducation nationale ne peut pas s'exonérer des efforts qu'impose la situation économique. Et je constate que des efforts sont entrepris pour prendre en compte les populations fragilisées, les handicapés : c'est positif. Reste que je souscris à ce qui a été dit sur le défaut de chiffrage, d'évaluation. L'on voudrait connaître le résultat de ses évaluations et ne plus naviguer à vue.

M. Jean-Philippe d'Issernio. – Les orientations générales comme les objectifs de la RGPP sont clairs. A partir de là, un travail important de fond a été mené, avec le maximum d'intelligence et une bonne dose d'innovation, entre l'éducation nationale et Bercy – le ministre de l'éducation nationale y a beaucoup contribué. Chaque fois que possible, nous avons cherché à documenter la manière d'atteindre les objectifs fixés. La mise en place de la masterisation sur les territoires a été un élément important. Nous souscrivons au tournant essentiel qu'a amorcé une mission de l'inspection générale des finances pour décliner les objectifs. Chaque recteur, dans son académie, s'est saisi des leviers dont il disposait - remplacements, surnombres, taille des classes - sur le fondement de l'évaluation qui lui a été fournie du potentiel de chacun. A l'échelle de l'éducation nationale, cela donne des résultats substantiels. Les objectifs ont ainsi été déclinés finement et, c'est une

innovation, en tenant compte du contexte, à l'échelle locale plus que nationale. Les économies n'ont pas été imposées sans réflexion, mais au plus près du terrain.

Vous dites qu'on a du mal à valoriser les postes. On sait ce que coûte l'éducation nationale, ce que coûte chaque agent de l'État. Ce qui est compliqué avec un million de personnes peut se faire au niveau d'un établissement. Entre l'approche moyenne et celle par département, voire par établissement, sachant qu'il existe d'importantes différences, on doit pouvoir s'orienter, de même que l'on peut savoir la part des conseils généraux – voilà une piste pour nous. S'agissant de ce que l'on appelle le pilotage de la masse salariale, les chiffres impressionnent (60 milliards avec les pensions !) mais il faut savoir que les incertitudes sur le paiement des professionnels dont il a été question en fin d'année ne concernaient que deux jours de paie des enseignants.

Mme Maryvonne Blondin. – Qui, lorsqu'ils se mettent en grève, voient sans délai venir la sanction financière…

M. Serge Lagauche, **président.** – Ne nous trompons pas d'interlocuteur : la décision est politique.

M. Jean-Philippe d'Issernio. – La loi organique de 2001 est faite pour responsabiliser au mieux les ministères, qui doivent se comporter en gestionnaires sans que le ministère du budget s'en mêle. Nous nous contentons de leur donner un cadre, ce qui n'empêche pas de conserver des contacts très réguliers pour ajuster les choses au regard des prévisions de la loi de finances initiale. Quant à disposer d'une réserve, la loi organique a rendu les choses parfaitement transparentes. Les gels de crédits en début d'année sont connus de chaque ministère et imputés sur ses crédits : il faut pouvoir assurer les aléas de gestion. Ce sont ces lignes qui sont mobilisées pour les ouvertures de crédit de fin d'année.

J'en viens aux expérimentations : le ministère n'est pas consulté sur leur mise en place. Je ne suis pas certain qu'il serait de bonne politique de demander systématiquement leur avis aux budgétaires, qui ont toujours tendance à voir les risques d'une opération plus que ses opportunités : nous sommes des gens prudents. Sans compter qu'il est avisé de laisser à chacun son autonomie de gestion, étant entendu qu'il est utile de nous associer dès le départ, pour mener de concert les évaluations budgétaires et entreprendre des simulations utiles en vue d'une possible généralisation. Car il est vrai qu'aujourd'hui, nous sommes associés un peu tard…

En revanche, nous suivons de près les expérimentations de plus d'ampleur. Nous nous intéressons au programme CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite), de même qu'à l'expérimentation sur le partage sports-études, laquelle porte aussi sur le temps de travail des élèves, si bien que l'éclairage qu'elle apporte n'est pas forcément budgétaire : on peut admettre que l'expérimentation soit un peu onéreuse, si

l'on a bien conscience qu'elle ne saurait être généralisée en l'état – sans compter qu'il faudrait trouver à recruter énormément de professeurs de sport.

Mme Maryvonne Blondin. – A quoi sert donc une expérimentation qui ne peut être généralisée ?

M. Serge Lagauche, président. – Question à poser à l'éducation nationale, pas au ministère du budget.

M. Jean-Philippe d'Issernio. – On parle beaucoup, ces temps-ci, d'autonomie des établissements. Si l'on venait à l'expérimenter, il faudrait y associer de près le ministère du budget. Nous le voyons avec l'autonomie des universités : les acteurs sont peu habitués au maniement de certains concepts…

L'évaluation tendancielle est notre préoccupation permanente. Nous n'avons pas de modélisation fine, qui partirait de la brique élémentaire qu'est l'école. Notre vision est plus macroscopique : elle porte sur des volumes horaires.

M. Daniel Dubois. – La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été faite pour optimiser la dépense publique. Comment mesurer, au-delà des expérimentations, l'efficacité des deniers consacrés au socle commun ? Des comparaisons internationales, il ressort que nous consacrons plus d'argent public à l'éducation pour moins de résultats. Quels sont nos outils de mesure ? Dispose-t-on d'instruments d'évaluation clairs sur le socle commun à l'école élémentaire ?

M. Serge Lagauche, président. – La nouvelle architecture budgétaire a profondément modifié le décompte des personnels, introduisant deux nouvelles notions, celle d'équivalent temps plein (ETP) et celle d'équivalent temps plein travaillé (ETPT). Compte tenu du chevauchement de l'année scolaire sur l'année civile, les deux décomptes ne se recoupent pas et il n'est pas toujours facile de décrypter les chiffres dans la loi de finances. Quel regard portez-vous sur les pratiques de décompte du ministère ?

M. Jean-Philippe d'Issernio. – La qualité des débats lors de la dernière loi de finances est un sujet de satisfaction pour le budgétaire que je suis. Pour la première fois, la discussion a été menée au fond sur la question des effectifs, déterminant principal de la dépense à l'éducation nationale.

Les deux notions nouvelles auxquelles vous faites référence sont certes un peu technocratiques, mais se complètent utilement. La notion d'ETP est utilisée dans les schémas d'emploi : on fait sortir tout le monde au 31 décembre, on compte, et on les rentre au 1er janvier. Il est vrai que ce décompte pourrait se faire en septembre, mais on sait que les ajustements de rentrée sont souvent difficiles : la date du 1er janvier est plus fiable.

Ce premier décompte n'est cependant pas suffisant : il ne permet pas de savoir ce qu'il se passe le reste de l'année. Échappent à ce décompte les heures supplémentaires, les contrats courts… Le rapport publié en mars par la

Cour des comptes a mis en évidence le fait que les schémas d'emploi ne sont pas aussi utiles que prévu, à cause du phénomène des remplacements. D'où l'utilité du décompte en ETPT, qui prend en compte le nombre de jours travaillés, y compris les heures supplémentaires. Quand auparavant, on ne prenait pas en compte les effectifs en deçà de 200 heures, on compte aujourd'hui à la première heure. Se posait aussi le problème des stagiaires, notamment les étudiants de master, dont le nombre doit augmenter : il fallait en rendre compte. S'ajoutent à cela un certain nombre d'emplois de l'enseignement privé, oubliés depuis plusieurs années dans les décomptes.

Aujourd'hui, nous disposons d'une base saine et le chiffre de 965 000 ETPT est fiable : tout est compté.

M. Vincent Moreau. – Le décompte en ETPT, imposé par la LOLF, est identique dans tous les ministères, grâce à un outil de décompte issu des fiches de paie. Le plafond d'emplois est fixé en ETPT mais, pour les documents d'information, on utilise souvent les ETP, plus lisibles.

Le décalage s'explique très naturellement par les dates d'entrée et de sortie. Lorsque l'on vote, dans le budget, le non-remplacement de 16 000 départs à la retraite, la mesure ne prend effet qu'à la rentrée scolaire, pas en année civile pleine. D'où le décalage entre le plafond d'emplois, en ETPT, et le schéma d'emplois, en ETP.

Mme Maryvonne Blondin. – Les assistants d'éducation sont-ils décomptés dans ce cadre ? Ce sont des emplois essentiels, pourvus par le chef d'établissement et recrutés par le ministère. Sur quel budget ?

M. Jean-Philippe d'Issernio. – Les assistants d'éducation sont sous contrat avec les établissements, comme les gestionnaires de vie scolaire et les contrats aidés. Leur rémunération représente entre 1,3 et 1,4 milliard. Ils ne figurent pas dans les plafonds d'ETPT : c'est l'établissement qui passe le contrat, sur crédits délégués du titre VI, pas la personne morale État. Il est difficile, sur un plan théorique, de les inclure dans le même plafond, mais rien n'interdit de les décompter, avec un plafond spécifique.

Mme Françoise Cartron. – On entend beaucoup parler du coût des ZEP, qui seraient grosses consommatrices de crédits. Peut-on connaître le coût d'un élève en ZEP, en intégrant les rémunérations des professeurs, souvent plus jeunes et donc moins onéreux, à comparer, selon les mêmes critères, avec celui d'un élève du lycée Henri IV ? C'est à partir de telles comparaisons que l'on mesurera vraiment l'effort de la nation en faveur de la réduction des inégalités…

M. Jean-Philippe d'Issernio. – On ne sait pas le faire aujourd'hui, mais cela pourrait être demandé dans les documents budgétaires, sachant que seul le ministère de l'éducation nationale a les moyens de réaliser un tel décompte. Cela étant, je ne parierai pas sur les résultats : le nombre d'élèves des classes préparatoires du lycée Henri IV est beaucoup plus élevé que dans beaucoup de lycées.

M. Yannick Bodin. – Une petite expérimentation sur le sujet en Seine-et-Marne serait instructive. Au-dessus de la N 19, au nord, la moyenne d'âge des enseignants est supérieure à 40 ans ; en dessous, au sud, elle est supérieure à quarante ans. Or le nombre de ZEP est deux fois plus important au nord. Et vous avez ainsi la réponse à votre question : le lycée Couperin de Fontainebleau coûte plus cher que celui de Lognes à Marne-la-Vallée.

M. Jean-Philippe d'Issernio. – La taille des classes compte davantage que le salaire des enseignants. Les indicateurs annuels de performance gagneraient à être mieux exploités. Les parlementaires peuvent poser des questions précises sur les projets annuels de performance : la discussion budgétaire mériterait d'être plus fournie sur le sujet…

Reste que la question de l'âge des enseignants en ZEP relève de la politique de gestion des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale, qui a d'ailleurs fait des tentatives pour y répondre, en tentant de fidéliser les professeurs *via* des contrats d'engagement pluriannuels. Le retour catégoriel a été revalorisé : il représente 200 millions supplémentaires versés aux enseignants. Le choix, ces dernières années, est allé à revaloriser les débuts de carrière. D'autres options sont possibles, comme la revalorisation des postes en ZEP. A nous d'aider le ministère à faire ses choix.

M. Yannick Bodin. – L'implantation géographique des classes préparatoires donne des indications fortes. Elles sont ce qui coûte le plus cher dans un lycée. Voyez leur répartition dans une académie, et vous aurez beaucoup de réponses…

M. Serge Lagauche, **président.** – Il pourrait cependant y avoir des surprises, eu égard au nombre d'élèves par classe : on y accepte des surcharges pour « dynamiser » le concours.

Pour ce qui est des indicateurs de performance, ils sont parfois mal renseignés, notamment sur la réussite éducative, ou non pertinents, parce qu'ils retiennent des objectifs déjà atteints…

M. Jean-Philippe d'Issernio. – La question est récurrente dans un ministère qui s'occupe de la réforme de l'État. Nous passons beaucoup de temps à essayer de renseigner les indicateurs et à fixer des cibles réalistes. Cependant, ceux de l'éducation nationale ne sont guère d'ordre budgétaire. Comment mesurer et, de surcroît, comment le faire dans le temps ? Nous avons besoin de points fixes, or, dans le primaire, les indicateurs sont difficiles à stabiliser. D'autant que les parents sont souvent réticents à voir mesurer le niveau des élèves... En ce dernier domaine, l'enquête PISA, réalisée tous les trois ans, reste ce dont nous disposons de plus fiable.

M. Claude Bérit-Débat. – Il me semble important de pouvoir évaluer le coût d'une politique éducative, comme celle des ZEP, par rapport à d'autres expériences. On a pour cela besoin d'indicateurs fiables, afin de discuter des moyens et des choix.

M. Daniel Dubois. – Je partage ce point de vue. Nous avons besoin d'une évaluation lisible et constante, pour mesurer en tendance. On ne peut se satisfaire, alors qu'il s'agit du premier budget de l'État, de l'enquête PISA. On nous dit que la croissance dépend de l'éducation et de l'innovation, dont on ignore le coût. On a beau pousser des « cocorico », on sait que les choses se passent beaucoup mieux en Asie.

M. Jean-Philippe d'Issernio. – L'éducation nationale s'efforce de renseigner les indicateurs du socle commun – le ministre s'y est engagé pour 2011. Je rappelle que les premiers projets annuels de performance ne datent que de 2006. Définir des indicateurs et les stabiliser demande du temps et l'on sait d'expérience que le consensus s'effrite quand on descend vers les sujets locaux, plus polémiques. Le ministère du budget est très favorable à un travail sur les indicateurs, qu'il appuiera volontiers.

M. Serge Lagauche, président. - Le problème tient à la rivalité de proximité : on rechigne, en France, à fournir certains renseignements dont on dispose sans difficulté dans des pays comme la Corée ou le Japon.

L'on peut, en partant du rapport de la Cour des comptes, se baser sur les objectifs qu'un établissement se fixe à lui-même. Les a-t-il atteints ? On mesure cela sur un cycle court, de l'ordre de trois ans. On peut s'interroger sur les expérimentations sport-études menées aujourd'hui : les collectivités territoriales manquent d'équipements, il n'y a pas assez d'enseignants… Quant aux programmes sportifs, on nous a simplement expliqué hier que l'on initiait des enfants de milieu défavorisé au golf…

M. Yannick Bodin. - … ou à l'équitation…

M. Serge Lagauche, président. – Comment juger quand il n'y a pas d'objectifs ?

Je vous remercie de vous être prêtés à ce dialogue, que nous devons interrompre pour rejoindre la séance publique.

Audition de M. Michel Quéré,
directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance
au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse
et de la vie associative

(8 février 2011)

M. Serge Lagauche, président. – Pouvez-vous, monsieur le directeur, nous présenter votre direction, son objet, son organisation interne, ses implantations, sa position dans l'organisation du ministère et ses relations hiérarchiques ou fonctionnelles avec les autres directions du ministère ? Nous aimerions également savoir comment elle initie et construit ses enquêtes, et avec quelles informations ? Le ministre les prend-il en compte ?

La Cour des comptes a souligné l'incapacité du ministère à évaluer le coût des dispositifs qu'il met en œuvre. Travaillez-vous à mieux connaître le coût réel des politiques éducatives et le raisonnement en dotations horaires plutôt qu'en euros ne gêne-t-il pas un pilotage efficace et une bonne allocation des moyens ? La répartition des responsabilités au sein du ministère vous semble-t-elle claire, équilibrée et pertinente ? Avez-vous étudié l'organisation ou la gestion des rectorats ? Quels objectifs devrait-on leur fixer et comment apprécier leur efficacité ?

Nous aimerions savoir comment vous prenez en compte l'enseignement privé et, enfin, quel est le rôle de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des expérimentations.

M. Michel Quéré, directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative. – Je vous remercie de m'avoir convié à cet exercice, auquel je suis venu accompagné de MM. Cédric Afsa, chef du service statistique, et de François Dumas, mon adjoint, en charge du pôle appui.

Placée sous l'autorité du secrétaire général du ministère, la DEPP est une direction support, au même titre que la direction des affaires financières ou celle des affaires juridiques. Nous conservons, j'y reviendrai, des responsabilités en matière d'enseignement supérieur, même si la partie statistique a été scindée en mars 2009.

Les 150 personnes travaillant à la DEPP sont basées rue Dutot, dans le XV^{e} arrondissement ; elles se répartissent en deux sous-directions (une sous-direction des synthèses et une sous-direction des évaluations et de la performance scolaire), le pôle appui rassemblant les compétences informatiques, essentielles dans notre fonctionnement, ainsi que le département de la valorisation et de l'édition, la logistique et les ressources humaines.

Service statistique de l'éducation, la DEPP publie son programme d'activité au *Bulletin officiel*. Nous produisons des statistiques : je vous ai amené *Repères et références statistiques* ainsi que *L'état de l'école*, plus ciblé. Voilà le cœur de notre métier de validation des chiffres. C'est pourquoi nous ne comptons pas seulement des personnels de l'éducation nationale, mais aussi des personnels de l'Insee – M. Afsa est administrateur de l'Insee.

Nous développons une activité d'étude et de recherche dans le champ de l'éducation afin d'éclairer le ministre dans sa politique éducative.

Nous apportons enfin une assistance aux autres directions, qui peuvent recourir à notre maîtrise d'ouvrage. Nous mettons notre connaissance des chiffres au service des directions opérationnelles pour construire des tableaux de bords – c'est une fonction importante du pôle support.

Nous assurons une représentation internationale avec Eurostat ou l'OCDE ; ce qui explique que nous conservions, en cette matière, la responsabilité du champ de l'enseignement supérieur.

Notre métier évolue de la réalisation d'enquêtes vers la mobilisation des sources administratives à des fins statistiques. Cette porosité entre la saisie des informations de gestion et leur utilisation à des fins statistiques est une originalité des services statistiques ministériels à la française.

Nos axes thématiques portent sur l'analyse des parcours scolaires et de la trajectoire des jeunes, sur l'évaluation des acquis, ou encore sur le pilotage des établissements et les conditions de vie scolaire, parce que les lignes de force qui traversent la société affectent également l'école. La population d'enseignants n'est pas négligée, elle a beaucoup évolué depuis vingt ans dans son recrutement comme dans sa sociologie.

Afin d'assister les directions opérationnelles, nous disposons, avec la base de données Melusine, d'un constructeur de variables qui alimente les indicateurs de performance. Nous participons à l'évaluation exhaustive en CE1 et en CM2 depuis trois ans. Nous travaillons à des indicateurs synthétiques de performance académique, afin que les académies puissent se comparer et évaluer leur valeur éducative respective, abstraction faite de données qu'elles ne maîtrisent pas, comme le profil socioprofessionnel de la population, qui peut peser sur l'analyse brute de la performance. Nous développons une application APAE (aide au pilotage et à l'autoévaluation des établissements), qui évacue de tels effets, afin de permettre aux établissements de se comparer en mesurant leur seule valeur ajoutée éducative.

L'évaluation des acquis représente un champ d'études important et propice aux comparaisons internationales, de PISA, qui a défrayé la chronique, à *Learning to learn*. Nous avons ainsi des travaux qui se complètent. Enfin, nous intervenons aussi pour la journée d'information et de citoyenneté : nous construisons, en liaison avec la direction du service national, le test proposé aux jeunes de 17 ans.

Mme Françoise Férat. – Peut-être reviendrez-vous, à titre d'exemple, sur l'évaluation des difficultés de lecture à l'entrée en sixième ?

M. Serge Lagauche, président. – Je rappelle que notre mission porte sur les expérimentations, leur évaluation et leur utilisation…

M. Michel Quéré. – Comment construisons-nous nos enquêtes ? La tendance est de transformer des bases de gestion en bases statistiques, ce qui est moins coûteux. Toutefois, les gains de productivité ne sont pas toujours possibles, et l'on ne peut se passer d'enquêtes en propre, annuellement publiées au *Bulletin officiel*. C'est le cas sur le climat scolaire, qu'analyse l'enquête Civis, car on manque d'informations sur les faits de violence commis dans les établissements. Les remontées d'informations sont assurées par intranet sécurisé et relayées par les services statistiques académiques qui sont nos correspondants naturels et notre interface déconcentrée, ou par les inspecteurs académiques dans le premier degré.

Le coût de l'éducation est un sujet complexe. La DEPP est responsable de l'élaboration du compte de l'éducation, c'est-à-dire de l'estimation de la dépense intérieure d'éducation ; nous établissons la part respective de l'État, des collectivités territoriales et des ménages. Là aussi, notre responsabilité couvre l'enseignement supérieur. Le calcul de cet agrégat de la comptabilité nationale pour l'ensemble de la formation initiale constitue l'un des apports de la DEPP au débat public.

Pour le reste, notre contribution est plutôt indirecte puisque nous mobilisons nos chiffres et notre capacité de simulation pour construire des scénarios : quels seront les effets de telle mesure et quel en serait le coût ? Je prendrai ici l'exemple du bac pro en trois ans : cette réforme a provoqué ce que nous appelons un effet bourrelet, deux populations soumises à deux régimes se superposant : comment estimer les flux des élèves et leur gestion ? Cette composante est utilisée dans le dialogue de gestion, entre l'administration centrale et les académies.

Nous avons à notre programme d'action pour 2011 le projet, encore inabouti, de reconstruire les dépenses réelles des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) et de leur masse salariale : on fonctionne aujourd'hui plus sur les horaires que sur les coûts.

Je ne suis pas qualifié pour vous répondre sur le partage des responsabilités au sein du ministère. La DEPP assure en effet une mission d'appui, sous l'autorité du secrétaire général du ministère, lequel dispose de structures dotées d'une compétence qui ne m'appartient pas. Je sais cependant que le ministre, très fortement sensibilisé, a confié aux deux inspections générales une mission de réflexion sur le rôle respectif des directions opérationnelles.

La question de l'enseignement privé est à la fois intrinsèque et transversale. Responsables de l'estimation et des prévisions d'effectifs, nous disposons des chiffres qui remontent des établissements publics comme de

ceux que donne l'enseignement privé. Au-delà, dans la grande majorité de nos enquêtes, les deux critères structurants concernent l'appartenance au public ou au privé et l'appartenance à des zones prioritaires ou non prioritaires.

S'agissant enfin du suivi des expérimentations éducatives, s'il n'est pas courant que la DEPP évalue des expérimentations (c'est de la responsabilité de la direction générale de l'enseignement scolaire –DGESCO), nous sommes en revanche assez souvent associés à l'évaluation ou au comité de pilotage. Nous intervenons ainsi sur l'accompagnement éducatif en collège, à l'EIST (enseignement intégré de science et technologie) ou encore les internats d'excellence et le livret de compétences expérimental. Nous participons en outre à des expérimentations locales qui me tiennent à cœur, l'une portant sur le PACEM (projet pour l'acquisition de compétences par les élèves en mathématiques) en CM1 dans les Bouches-du-Rhône, et l'autre sur le PACEM en sixième dans l'académie de Créteil. Puisque l'enquête PISA 2009 a mis l'illettrisme sur la place publique, on a pensé que les mathématiques constituaient une bonne cible pour adapter la formation continue des enseignants aux difficultés rencontrées par leurs élèves, qu'une évaluation de départ aura mesurée. Nous portons ces expérimentations avec les académies. J'attends l'évaluation de juin mais le rapport d'étape vient de montrer une grande sensibilisation des enseignants. Le lien entre formation et évaluation me semble prometteur.

M. Serge Lagauche, président. – Je vous propose de faire remonter l'ensemble des expérimentations, que nous mettrons à la disposition du rapporteur et des commissaires avant de compléter cette audition.

Mme Maryvonne Blondin. – Voilà en effet la réponse à nos questions.

M. Serge Lagauche, président. – Une fois que nous aurons reçu l'ensemble de vos documents, monsieur le directeur, nous pourrons vous interroger sur des points précis. Nous constatons maintenant qu'il y a de nombreux moyens pour évaluer ce qui se fait. Nous n'avions pourtant reçu jusqu'ici que des réponses évasives. Il nous faudra reprendre cela, tenir une séance de travail entre nous, avant de vous entendre de nouveau sur les expérimentations, comme celle que nous avons vue à Créteil, et l'on verra si vous partagez l'enthousiasme de ceux qui y participent.

Mme Maryvonne Blondin. – Tout à fait !

Mme Colette Mélot. – Très bien.

M. Michel Quéré. – Je dois préciser que les informations ne sont pas homogènes : elles varient suivant l'état d'avancement de l'évaluation.

M. Daniel Dubois. – Précisément, comment décide-t-on d'une expérimentation locale : est-ce le ministre, le recteur, vous ? J'aurais aussi voulu en savoir plus sur l'évaluation du socle commun : comment évalue-t-on la performance du système éducatif en dehors de PISA ? Bref, à quoi sert votre direction ?

Mme Maryvonne Blondin. – Ma question est très proche. Vous êtes responsable de l'évaluation de la dépense d'éducation, mais qui est responsable des choix des expérimentations et des cibles retenues ? Êtes-vous associé à l'élaboration des expérimentations locales et à quoi sert l'expérimentation ?

M. Michel Quéré. – Je vais essayer d'être aussi précis que vous le souhaitez. Le ministère a engagé une réflexion sur la lutte contre l'illettrisme et la DGESCO a lancé une expérimentation. Nous avons souhaité éclairer un autre aspect : comment l'apprentissage du calcul est-il traité ? L'innumérisme est lié à l'illettrisme, ne serait-ce que parce qu'on a du mal à résoudre les exercices quand on n'en comprend pas le libellé. Il s'agissait de compléter la palette d'instruments : c'est un choix du ministre.

Nous en sommes à la troisième itération du socle commun. A chaque fois que la mécanique tourne, on consolide l'exercice et on gagne en finesse interprétative. On utilise le résultat dans l'analyse de performance des académies, ce qui alimente le dialogue de gestion. On pourra progressivement en retirer plus d'informations.

M. Daniel Dubois. – Un mot du brevet informatique et internet (B2i). Comment évalue-t-on, par rapport au milieu urbain, le milieu rural, qui n'est pas toujours desservi en haut débit ?

M. Michel Quéré. – C'est une bonne illustration. Notre programme d'activité pour 2011, en cours de validation, exprime le souci de rechercher, à titre expérimental, une mesure objective des compétences acquises par les élèves à l'issue du socle commun. Le livret personnel de compétences est déclaratif – c'est l'enseignant qui le remplit. Nous avons une mesure avérée pour le CE1 et le CM2 ; nous en avons une, sur échantillon, pour la fin du palier 3. Nous sommes relativement désarmés sur les paliers 6 et 7 : comment objectiver les compétences en citoyenneté, en autonomie, en culture humaniste ? Nous travaillons là-dessus avec la DGESCO. Le B2i est un paramètre important pour l'objectivation.

Le calcul de la dépense d'éducation, dont nous sommes responsables, est un exercice de comptabilité nationale. C'est dans le temps long que l'on mesure l'évolution de la part de l'État, des collectivités et des ménages. L'on a une évaluation de la dépense par niveau territorial.

Mme Maryvonne Blondin. – Voilà l'information que l'on souhaite !

M. Michel Quéré. – En pratique, on retient un groupe qui bénéficie de la mesure évaluée et un autre groupe qui n'en bénéficie pas. C'est ainsi que pour l'enseignement intégré de science et de technologie, l'on a essayé de mesurer sinon l'enthousiasme des élèves, du moins leur intérêt selon qu'il y avait eu manipulation ou non.

M. Serge Lagauche, président. – Nous n'en sommes qu'au début de nos travaux. Même si nous les achevons avec une grande insatisfaction parce

que des expérimentations sont en cours, nous pourrons recommander l'accélération de certaines.

Mme Françoise Cartron. – Lorsque vous évaluez le coût des EPLE, y intégrez-vous les professeurs, et avez-vous évalué la désectorisation et l'abandon de la carte scolaire ?

M. Michel Quéré. – Lorsque je suis arrivé à ce poste, voilà un an et demi, j'ai proposé au ministre de lancer des travaux avec des acteurs universitaires. Certains portent sur les effets de l'assouplissement de la carte scolaire. Ils se déroulent en ce moment.

Mme Françoise Cartron. – A quelle échéance s'achèveront-ils ?

M. Michel Quéré. – A l'automne 2011.

M. Cédric Afsa. – Nous ouvrons le chantier des EPLE. Nous disposons des informations sur la masse indiciaire mais nous ne connaissons pas les compléments de rémunération. L'information existe dans d'autres bases. Il faudra aller l'y chercher. Se posera ensuite le redoutable problème du traitement des multiaffectations.

M. Serge Lagauche, président. – Je vous remercie de vos réponses, mais, vous l'avez compris, il sera indispensable de nous rencontrer de nouveau.

M. Michel Quéré. – L'audition du directeur général de l'enseignement scolaire complètera déjà le panorama que j'ai esquissé.

Audition de MM. Erick Roser,
doyen de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN),
et Thierry Bossard, inspecteur général,
chef du service de l'inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR),
ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative

(1er mars 2011)

M. Thierry Bossard, inspecteur général, chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.- Le sujet de vos travaux qui concerne l'évolution du système éducatif, notamment dans sa dimension territoriale, met en avant le nécessaire renforcement de la collaboration entre les pratiques pédagogiques et les pratiques administratives. Dans cette perspective, j'aimerais, à titre liminaire, rappeler l'évolution récente de la répartition des compétences : d'une part, les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) bénéficient de plus d'autonomie, et d'autre part, les échelons déconcentrés, notamment les rectorats, ont de plus en plus de responsabilités.

S'agissant des établissements scolaires, l'accroissement de leur autonomie s'est notamment traduit par l'augmentation de leurs responsabilités pédagogiques : la mise en place de l'accompagnement éducatif, ou de l'aide personnalisée, a été ainsi conduite par les établissements qui ont également une plus grande marge de manœuvre dans l'organisation des cours. Je rappelle que dans le cadre de la réforme du lycée, dix heures d'enseignement peuvent être réparties librement par les établissements. Les nouvelles marges d'autonomie ne sont pas ainsi seulement centrées sur des actions périphériques mais aussi sur des actions centrales. En matière de gestion, une évolution s'est également produite puisque les établissements sont désormais responsables du recrutement des assistants d'éducation, de la ventilation des heures supplémentaires et, en partie, de l'organisation de la formation des maîtres via les stages d'accueil.

S'agissant de l'échelon académique, on observe une montée en puissance qui témoigne du resserrement du champ d'action de l'administration centrale, essentiellement chargée de répartir les moyens entre les académies. Le recteur a désormais un rôle crucial dans la conduite du système scolaire. La relation recteur-inspecteur d'académie a sensiblement évolué et le rectorat détient dorénavant une place importante dans la formation des personnels enseignant mais aussi des cadres administratifs. En outre, il convient de souligner la responsabilité de l'académie dans le pilotage des ressources, puisqu'elle procède à la définition des dotations horaires attribuées à chaque établissement et développe des outils contractuels grâce à son réseau d'inspecteurs d'académie.

Le rapprochement des préoccupations pédagogiques et de gestion est en cours, comme en témoigne le schéma d'emplois pour l'année scolaire 2010-2011. Toutefois, il s'agit encore d'une phase de transition que souligne la persistance d'une logique de déclinaison nationale. La question est alors de savoir si les rectorats restent de simples lieux d'application locale de schémas nationaux ou si les politiques académiques définissent, par agrégation, un schéma national, comme cela pourrait être le cas en matière de formation des enseignants.

En ce qui concerne l'expérimentation, deux champs doivent être distingués : les expérimentations d'idée conçues au niveau national et les expérimentations résultant d'initiatives locales. Sur ce dernier point, l'accroissement des compétences des académies ne peut être que le corollaire d'une plus grande autonomie des établissements : la revalorisation de l'échelon académique ne peut se justifier que par la nécessité de renforcer l'établissement en tant que tel.

M. Erick Roser, doyen de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.- Dans le prolongement de l'introduction faite par mon collègue, je souhaiterais insister sur l'élargissement de l'espace d'initiative pédagogique. Le caractère contraignant du cadre pédagogique est aujourd'hui moindre. Cette structure éducative qui a été pensée nationalement dans les moindres détails est aujourd'hui sensiblement assouplie. L'affirmation des marges d'autonomie a conduit les corps d'inspection à changer de posture : ils ont désormais moins un rôle de préconisation qu'un rôle de conseil, de régulation et d'accompagnement.

Pour ce qui est des expérimentations dites nationales, il convient de souligner la professionnalisation du ministère dans ce domaine. Prenons l'exemple de l'expérimentation impulsée par le pouvoir central s'agissant de l'enseignement intégré de sciences et de technologie au collège. Afin de promouvoir une certaine transdisciplinarité et d'assurer la cohérence des enseignements, trois disciplines scientifiques sont préparées collectivement par trois enseignants mais seul l'un d'entre eux dispense le cours devant une classe. La mise en place de cette opération a bénéficié de l'expertise de l'inspection générale et de l'Académie des sciences. Elle est évaluée par la direction de l'évaluation et de la prospective. Le rôle de l'inspection générale, notamment eu égard à la question de l'extension ou non de cette expérimentation, réside dans l'appréciation des conditions de réussite du dispositif et de l'opportunité de proposer ce dernier aux enseignants.

Du point de vue de l'établissement, la question de l'expérimentation est moins celle des initiatives que ce dernier prend que les réponses qu'il apporte aux difficultés rencontrées. Or, toutes ces réponses ne correspondent pas nécessairement à des initiatives innovantes. L'enjeu réside ainsi dans la capacité du système à faire connaître aux équipes pédagogiques les outils qu'elles peuvent mettre en place. Techniquement, cet accès à l'information peut se faire *via* des sites internet institutionnels, mais aussi par des sites

personnels, ce qui est préoccupant car leur contenu n'a pas toujours fait l'objet, à nos yeux, d'une réflexion suffisamment poussée.

M. Serge Lagauche, président. – Les besoins ou les manques identifiés au niveau national qui justifient le lancement d'une expérimentation globale ne se retrouvent pas forcément dans tous les établissements. Comment choisit-on ou invite-t-on les établissements à participer à une initiative nationale ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Vous nous avez confirmé que l'autonomie des établissements allait croissante dans le secondaire. Mais qu'en est-il du primaire, où il n'existe pas d'établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) ? Est-ce que le défaut de statut juridique des écoles est un obstacle à l'expérimentation en primaire ? Y a-t-il au niveau des académies et nationalement un recensement complet des expérimentations ? Font-elles l'objet de partenariats avec les collectivités territoriales ? S'agissant spécifiquement des expérimentations relevant de l'initiative propre des établissements, procédez-vous à une évaluation systématique ?

M. Erick Roser. – Certaines des initiatives des établissements sont dès l'origine accompagnées par le rectorat et plus spécifiquement par les MAPIE (Missions académiques pédagogie innovation expérimentation) placées auprès des recteurs depuis le milieu des années 90. Elles sont alors évaluées et analysées pour en identifier les conditions de réussite et d'extension. Elles peuvent concerner une discipline particulière ou être liées à des problématiques éducatives plus larges, comme la lutte contre l'absentéisme. Elles peuvent impliquer les collectivités territoriales partenaires et font l'objet d'une remontée systématique au niveau national. Afin de permettre la reprise des expérimentations réussies dans d'autres établissements, il est procédé à un cadrage méthodologique précis afin d'économiser les errements inévitables de la mise en place empirique initiale. A côté de ces initiatives bien encadrées, il existe tout un ensemble d'initiatives non signalées qu'il appartient au recteur et aux inspecteurs de repérer *a posteriori*. Cette floraison d'initiatives spontanées témoigne d'une évolution importante du système scolaire où se développe une culture du travail par induction à partir du terrain plutôt que par application d'un schéma national. La mission des corps d'inspection territoriaux pourrait évoluer parallèlement, pour se concentrer sur le repérage des problématiques éducatives auxquelles répondent les expérimentations spontanées et sur la modélisation des réponses construites dans les établissements.

M. Serge Lagauche, président. – Ne constatez-vous pas parfois des effets de mode au profit de certains dispositifs qui n'apparaissent pas nécessairement, à la réflexion, très utiles ou fructueux ?

M. Thierry Bossard. – Je souhaite revenir sur le statut des écoles primaires. Les établissements du secondaire bénéficient de la personnalité juridique et disposent donc *de jure* de l'autonomie. Il n'appartient pas aux inspections générales de prescrire au législateur le statut qu'il devrait retenir

pour les écoles. Cependant, à l'occasion de notre rapport de suivi de la réforme de l'école primaire, nous avions pointé en creux les défauts du non-statut des écoles. Si l'on souhaite donner la personnalité juridique aux écoles, il conviendra de s'interroger sur la taille des établissements. A l'évidence, toutes les écoles ne pourraient pas devenir des établissements publics, notamment en milieu rural.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je peux comprendre que la percolation progressive d'initiatives de terrain permette par capillarité de faire progresser pédagogiquement l'ensemble du système éducatif. Le cadre posé par l'éducation nationale s'est beaucoup assoupli au cours des dernières années, faut-il vraiment aller plus loin ? Selon vous, quels seraient les avantages d'une autonomie accrue ? Comment permettrait-elle de résoudre les problèmes de notre système éducatif, notamment les sorties sans qualification, l'orientation par défaut et par l'échec, les inégalités de destin scolaire encore récemment pointées par le test PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) ?

Mme Maryvonne Blondin. – L'organisation des établissements a évolué. Mais qu'en est-il des programmes ? Ils demeurent nationaux, mais sont-ils désormais bien structurés autour du socle commun de connaissances et de compétences ? Comment s'articulent-ils avec le livret de compétences ? Gardons-nous l'objectif de remplir annuellement les exigences disciplinaires des programmes ou bien commençons-nous à privilégier une approche pluriannuelle transversale et multidisciplinaire ? Les implications sur le métier d'enseignant sont potentiellement très importantes. En outre, comment les inspections générales travaillent-elles avec les chercheurs en sciences de l'éducation ? Enfin, j'aimerais dire qu'il est parfois difficile pour les collectivités territoriales de travailler avec les inspections académiques sur les projets pédagogiques des établissements. Je le regrette.

Mme Françoise Cartron. – Le déroulement de la séquence expérimentation - extension - généralisation se heurte parfois aux moyens disponibles. Nous devons rester conscients que les expérimentations qui réussissent ont souvent bénéficié de moyens supplémentaires importants. L'extension n'en est donc pas toujours possible. Je pense en particulier aux expérimentations « cours le matin, sport l'après-midi » ou aux internats d'excellence. S'agissant de l'autonomie des établissements, comment nous prémunir des effets pervers de la concurrence entre les établissements, chacun essayant de se rendre plus attractif que les autres sur le « marché » ? De plus, l'autonomie pédagogique des équipes n'est pas toujours respectée. Ainsi, il a été décrété nationalement que le soutien scolaire sous une certaine forme était la bonne méthode quel que soit l'endroit, quel que soit le niveau, sans que les équipes locales aient pu développer elles-mêmes leurs propres visions de ce dispositif. Enfin, je souhaitais vous interroger sur l'expérience du Calvados où l'inspecteur d'académie a décidé de pénaliser financièrement les établissements qui pratiquent le redoublement. Que pensez-vous de cette méthode de gestion ?

M. Thierry Bossard. – La question centrale est celle de la compatibilité de l'accroissement de l'autonomie des établissements et du maintien d'une éducation nationale. En d'autres termes, l'autonomie ne va-t-elle pas à l'encontre de l'équité ? Les inspections générales sont garantes du caractère national de l'éducation par les évaluations auxquelles elles procèdent. Nous devons cependant admettre que la diversité des établissements est déjà une réalité malgré la centralisation, l'uniformisation et le maintien de cadres nationaux très forts depuis des décennies. S'il y a bien une histoire de l'école, il faut admettre également une géographie de l'école révélant de fortes disparités. La question est donc de savoir comment maintenir la cohésion nationale. Le meilleur moyen est-il de répéter *ad nauseam* des préconisations nationales rigides ou de s'appuyer sur les compétences pédagogiques que recèle chaque établissement ? C'est un fait que dans les comparaisons internationales, les systèmes scolaires qui obtiennent les meilleurs résultats sont ceux qui laissent le plus d'autonomie aux établissements. L'étude récente du cabinet McKinsey sur les systèmes ayant le plus progressé ces dernières années au test PISA révèle 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. Il faut mettre les établissements dans les conditions où ils peuvent prendre eux-mêmes les initiatives qui correspondent le mieux aux problèmes qu'ils rencontrent. A cet égard, la réforme en cours du lycée est essentielle. Jusqu'ici, l'autonomie concernait uniquement la périphérie des enseignements, le cœur restant régi par des prescriptions très détaillées et très strictes. Maintenant, c'est sur l'enseignement des disciplines lui-même, sur les modalités pédagogiques, que l'initiative est laissée aux établissements. Dès lors, il ne faut pas s'étonner de toutes les différences entre les établissements. En revanche, il faut surveiller le moment où les différences pourraient se transformer en divergences au sein du système scolaire. La clef reste l'évaluation des performances. Il faut noter que la France est quasiment le seul pays d'Europe où il n'existe pas d'évaluation systématique, rigoureuse, transparente et publique des établissements.

M. Erick Roser.- L'inquiétude est celle d'un système qui divergerait. Or, je crois qu'aujourd'hui nous avons des gardes fous efficaces :

- premièrement, même si l'écriture des programmes a évolué – elle fait davantage place à la progressivité de l'apprentissage –, même si l'on s'est affranchi des prescriptions pédagogiques, les programmes sont assortis de documents annexes qui permettent d'accompagner les choix des enseignants en exposant certaines solutions pédagogiques ;

- deuxièmement, l'acquisition des compétences ne s'opère pas pour chacun de nos élèves au rythme de la présentation du programme. Cette disjonction a justifié, en 2005, la création du livret de compétences qui permet de s'assurer que l'élève maitrise les compétences requises à la fin d'un cycle ;

- troisièmement, les diplômes nationaux sont également un élément important de convergence, qui permet de s'assurer de l'atteinte des objectifs définis nationalement en fin de scolarité.

M. Thierry Bossard.- Comme chacun d'entre vous, nous avons pris connaissance de la décision du recteur du Calvados tendant à lier les moyens des établissements au taux de redoublement des élèves. Je ne connais pas tous les tenants et les aboutissants de cette affaire ; mais je crois que si l'on souhaite faire évoluer le système et promouvoir les initiatives, il faut se garder de juger *a priori*.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Le problème c'est la sanction…

M. Thierry Bossard.- Encore une fois, il me semble que cette décision devrait être suivie et évaluée avant d'être dénigrée…

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**.- L'autonomie, qui a ses nécessités, n'a-t-elle pas aussi des limites ? La taille de l'établissement ou la pertinence de l'offre de formation ne sont-elles pas ainsi des freins à l'autonomie ? S'agissant de l'éducation nationale, l'architecture budgétaire repose sur une unité de compte qui est faiblement lisible, à savoir les heures/emploi ? Ne pourrait-on pas disposer d'une unité de compte monétaire et, par exemple, connaître précisément le budget des établissements scolaires masse salariale incluse ?

M. Thierry Bossard.- S'agissant de l'autonomie des établissements, je souhaite insister sur le fait que, selon l'OCDE, nous sommes un des pays les moins décentralisés en matière scolaire… on est loin de l'atomisation ! Et notre première garantie réside bien dans le maintien de diplômes et de programmes nationaux. En revanche, il serait opportun de modifier nos modalités pédagogiques pour atteindre les objectifs que nous nous fixons. Il est certain que la taille de l'établissement influence le degré d'autonomie qui peut lui être accordé, en particulier dans l'enseignement secondaire.

Vous faires référence à l'euro éducatif dont l'utilisation se justifie notamment par le fait qu'il peut exister une déconnexion entre le plafond d'emplois et le plafond en euros des dépenses de personnel. Je crois, comme vous, qu'une des premières évolutions à concrétiser serait que chaque établissement puisse présenter un budget global, incluant non seulement la masse salariale mais aussi la contribution des collectivités territoriales.

M. Erick Roser.- L'unité de compte en heures est particulièrement opportune car les heures d'enseignement n'ont pas toutes le même coût. A ce titre, cette unité de compte apparait comme la clé de répartition la mieux adaptée au regard du service rendu aux élèves.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**.- En France, on regarde d'abord combien coûte le système scolaire ; à l'étranger, ils définissent préalablement le montant de l'investissement avant de le répartir ensuite…ce sont deux logiques différentes…

M. Thierry Bossard.- J'attire votre attention sur un point : le transfert de la masse salariale aux établissements scolaires, par exemple à l'instar de ce qui s'est passé pour les universités, impliquerait une autonomie de gestion particulièrement importante…

Audition de Mme Marion Zalay, directrice générale, et de M. Jean-Pascal Fayolle, chef du service de l'enseignement technique, direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

(1er mars 2011)

M. Serge Lagauche, **président**. – Nous recevrons dans un premier temps Mme Marion Zalay, directrice générale, et M. Jean-Pascal Fayolle, chef du service de l'enseignement technique à la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

Nous vous avons préalablement fait part de nos préoccupations. Peut-être pourriez-vous nous indiquer votre opinion avant de répondre aux questions du rapporteur ainsi que de mes collègues et moi-même.

Mme Marion Zalay, directrice générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire. – Tout d'abord, monsieur le président, je voudrais vous remercier de cette audition qui nous donne l'occasion d'échanger avec vous et de pouvoir faire connaître un enseignement auquel, vous l'imaginez bien, nous sommes particulièrement attachés pour toutes les spécificités qui sont les siennes et son rôle à travers les territoires.

Le champ de préoccupations de cette mission présente un grand intérêt pour nous. En effet, l'ancrage territorial de l'enseignement agricole est l'une de ses marques d'identité fortes. Il n'a évidemment pas le monopole de cette particularité puisque le grand réseau de l'éducation nationale est également présent sur les territoires. Cependant, l'enseignement agricole se caractérise par un attachement particulier à des zones qui ne sont pas forcément couvertes par l'ensemble du réseau éducatif et répond à des enjeux de territoires qui lui sont propres. A cet égard, la valeur territoriale de l'organisation française du réseau éducatif nous tient particulièrement à cœur. Nous souhaitons y répondre de la meilleure manière et cela depuis fort longtemps. Cette priorité qui est la nôtre se dément d'autant moins que M. Bruno Lemaire, ministre chargé de l'agriculture, est désormais également chargé de la ruralité et de l'aménagement du territoire. Cela redonne une légitimité nouvelle à cet enseignement au sein des politiques territoriales.

L'expérimentation en matière scolaire nous tient également beaucoup à cœur. L'enseignement agricole a toujours su être un laboratoire. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, promulguée en juillet 2010, a porté haut cette notion d'innovation et d'expérimentation puisque ces deux valences sont étroitement liées. Le droit à l'expérimentation et ses modalités ont été précisés dans le cadre de cette loi, ce qui est une forme de

reconnaissance et d'ambition renouvelée de l'enseignement agricole. Celui-ci se caractérise par la taille humaine de ses établissements, son implication dans les territoires, la participation des professionnels à l'enseignement, un fort taux d'internes et un fonctionnement par équipes pédagogiques qui contribuent au caractère opérationnel de cet enseignement.

Nous devons adapter nos formations aux réalités du bassin d'emploi et préparer de manière innovante et créative le savoir que nous avons la responsabilité de transmettre aux jeunes, afin qu'ils soient les mieux armés, non seulement pour leur premier poste, mais également tout au long de leur vie. A ce titre, l'enseignement agricole présente un certain nombre de particularismes, notamment sa constitution en centres proposant à la fois la formation professionnelle, l'apprentissage mais aussi l'accès à des exploitations agricoles et des ateliers technologiques. Tous ces éléments font de l'enseignement agricole un creuset pour l'acquisition de compétences professionnelles à la fois disciplinaires et pratiques.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Vous avez parlé de la spécificité de l'enseignement agricole. Cette spécificité s'illustre notamment par les conseils d'administration des établissements, qui sont présidés non par le proviseur mais par une personnalité extérieure. Pensez-vous que cette mesure pourrait être étendue à d'autres établissements de la voie professionnelle, technologique, voire générale ? Quels sont les avantages de ce système ?

L'enseignement agricole correspond à la même mission que l'éducation nationale au niveau budgétaire. Les crédits sont exprimés sous la forme d'une monnaie qui nous semble un peu compliquée, à savoir la dotation globale horaire (DGH), l'équivalent temps plein (ETP), l'équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT), etc. Pensez-vous que ces éléments forment un ensemble cohérent ? Ne pourrions-nous pas simplifier ce système ?

Les remplacements sont un problème général pour l'éducation nationale. Êtes-vous confrontée aux mêmes problèmes que vos collègues de l'éducation nationale ? Si oui, comment essayez-vous d'y remédier ?

Mme Marion Zalay. – Le fait que les conseils d'administration des établissements agricoles soient présidés par des personnalités extérieures, issues du monde professionnel ou des collectivités locales, constitue une grande richesse. En effet, il n'est pas rare de compter à la présidence des conseils d'administration de nos établissements des responsables professionnels des différents métiers auxquels prépare l'enseignement agricole.

En outre, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a modifié le nom de l'enseignement agricole pour tenter de le rendre plus fidèle à la réalité. L'enseignement agricole est une marque ; chacun le connaît ou parfois au contraire le méconnaît avec certains *a priori*. C'est pourquoi il était nécessaire d'en modifier le nom afin qu'il corresponde davantage aux nombreux métiers auxquels prépare l'enseignement agricole.

A ce titre, le travail de préparation mené par la Haute assemblée par l'intermédiaire de son éminente représentante Mme Françoise Férat, dans le cadre de la mission qui lui avait été confiée par le ministre, revêt une importance particulière. L'enseignement agricole est devenu l'enseignement et la formation professionnelle aux métiers de l'agriculture, de la forêt, de la nature et des territoires, quelques mois avant le redécoupage administratif des différents départements ministériels. Il s'agissait ainsi de réaffirmer clairement que les différentes valences du territoire, qui s'expriment à travers différents métiers essentiels à la vie du territoire, sont appréhendées par l'enseignement agricole.

Cette grande richesse de l'enseignement agricole se trouve à la base de la construction des référentiels de la voie professionnelle. Les professionnels y sont très largement impliqués, dans le cadre d'une comitologie qui obéit à des protocoles formalisés. Il faut trouver l'équilibre entre une forte spécialisation qui répond aux nécessités du premier emploi - qui garantit un fort taux d'insertion professionnelle pour le premier emploi, supérieur à 90 % en moyenne – et la formation continue tout au long de la vie. Certains élèves sont encore en terminale mais ont déjà signé un contrat d'embauche. C'est notamment le cas dans les filières d'agroéquipement. Le taux d'insertion professionnelle se mesure 45 mois après la sortie de l'établissement. Ces performances de l'enseignement agricole sont reconnues communément bien qu'elles varient selon les années et les diplômes. Or le marché du travail est tel que les personnes occupent rarement le même emploi toute leur vie. Par conséquent, la formation continue permet d'approfondir certaines compétences.

Dans le cadre du salon international de l'agriculture, j'ai réuni tous les professionnels qui participent aux commissions nationales professionnelles afin d'échanger sur la manière dont ils effectuent leur travail, y compris en termes d'intendance et de logistique. Il s'agissait de s'assurer qu'ils se sentent suffisamment motivés et impliqués. Les échanges se sont révélés très enrichissants puisque les différentes filières étaient représentées. Il en résulte un engagement commun quant à la valeur de la formation professionnelle face aux enjeux de l'emploi des jeunes aujourd'hui.

En revanche, en ce qui concerne la voie générale ou technologique de l'enseignement, les professionnels ne participent pas en tant que tels à la formation des référentiels mais ce sont toujours des professionnels ou des élus qui président aux conseils d'administration. La participation des professionnels assure un regard opérationnel et pragmatique sur un certain nombre de sujets et une implication dans le territoire, à la différence des fonctionnaires qui, par définition, sont soumis à une mobilité plus forte. Cette caractéristique constitue l'une des différences et, ainsi, l'une des richesses de l'enseignement agricole. Toutefois je me garderais bien d'en tirer des conclusions pour déterminer le dispositif applicable à l'ensemble du système éducatif français. En effet, je ne peux juger le système que par ma propre

expérience. En outre, je ne pense pas être la mieux placée pour examiner en tout point les avantages et inconvénients d'un tel dispositif.

Vous m'avez posé une question sur l'unité de compte. Étant en fonction depuis un an et demi, j'ai moi-même mis beaucoup de temps à appréhender cette unité de compte qu'est la DGH. Cette unité complexe recouvre des champs différents. C'est un mode d'évaluation et de transcription. Cependant, à la base, nos budgets opérationnels de programmes (BOP) sont construits en masses financières pour le hors titre 2 et en ETP pour ce qui relève du titre 2. Ces éléments se transcrivent de manière opérationnelle en DGH. Je ne sais pas si ce moyen d'évaluation est suffisamment fin et précis. Il convient de noter que les DGH doivent être raccrochées aux fondamentaux d'une loi de finances. Toutefois les DGH sont particulièrement adaptées au pilotage du temps de service des enseignants ainsi qu'à la gestion des établissements. Je ne suis pas sûre qu'une unité de compte différente soit adéquate.

M. Jean-Pascal Fayolle, chef du service de l'enseignement technique. – Cet outil technique peut parfaitement être amélioré et remplacé. Il s'agit d'une unité de conversion entre les programmes et les moyens humains et les crédits. Il permet d'évaluer de manière simple à un moment donné les besoins en heures d'un diplôme et la manière de traduire ces besoins en moyens humains qui s'expriment ou non en ETP. Les DGH constituent ainsi un outil de prévision. Il convient de noter que les DGH ne sont parfois pas complètement utilisées pour couvrir l'ensemble des besoins. Par exemple, les « autres missions » peuvent être traitées hors DGH. Cependant, les DGH présentent l'avantage de fournir un langage commun aux autorités académiques ainsi qu'aux établissements et aux enseignants.

Mme Marion Zalay. – Les DGH constituent un point de raccord entre d'une part, les masses fondamentales qui sont celles du programme et des BOP et, d'autre part, leur transcription dans la gestion des temps de cours.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Pour le citoyen et le partenaire du système éducatif, il faut tout de même avouer que les DGH sont difficiles à intégrer. Il serait préférable de simplifier le dispositif pour y instaurer une plus grande lisibilité.

Mme Marion Zalay. – Concernant les remplacements, la gestion est déconcentrée. Chaque direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) reçoit sur son BOP des moyens de remplacement en crédits et en ETPT. Les chefs d'établissement formulent auprès des DRAF une demande de remplacement et recherchent parallèlement le candidat pour assurer ce remplacement. L'éducation nationale utilise un système légèrement différent. Les établissements de l'enseignement agricole ne disposent pas d'un pool de titulaires. Ce système est plus souple mais il n'est pas toujours évident de trouver le professeur adéquat. L'enseignement agricole essaie de se montrer réactif par rapport aux besoins de l'emploi.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Du proviseur ou du DRAF, qui pourvoit au remplacement ?

M. Jean-Pascal Fayolle. – Le proviseur trouve le candidat et le DRAF signe le contrat. Les professeurs remplaçants ont un statut d'agents contractuels régionaux. L'établissement peut également s'adresser à Pôle emploi.

Mme Françoise Férat. – L'enseignement agricole a vécu un moment fort : les assises de la scène agricole. Compte tenu de la mission qui est la nôtre, pouvez-vous en deux ou trois points mettre en avant tel ou tel dispositif pouvant contribuer à notre réflexion ?

La loi de modernisation a conforté l'innovation. Vous avez parlé de laboratoire. A ce titre, nous connaissons la force de réactivité de l'enseignement agricole. Je voudrais vous questionner sur l'expérimentation. Pouvez-vous nous donner quelques exemples d'initiatives locales ou nationales ? Comment ont-elles été mises en œuvre ? Je tiens beaucoup à l'évaluation ; or nous n'évaluons pas toujours les initiatives. Dès lors, nous ne retenons pas toujours les plus intéressantes. Compte tenu de l'organisation particulière de l'enseignement agricole, avez-vous rencontré des difficultés particulières pour mettre en place ces initiatives ? Si oui, lesquelles ?

Mme Marion Zalay. – Les assises ont été lancées par le ministre M. Bruno Le Maire, dès la rentrée 2009. Elles ont occupé tout l'automne, avec quatre ateliers qui ont réuni les acteurs de l'enseignement agricole (enseignants, professionnels), des parlementaires, les familles, les élèves et les services de l'État nationaux ou déconcentrés. L'objectif du ministre était d'établir les points cardinaux d'une nouvelle feuille de route pour l'enseignement agricole qui avait été perturbé par un certain nombre de mouvements, notamment dans le secteur public, pendant l'année scolaire 2008-2009. Ces ateliers ont été suivis d'un travail sur le terrain. Un certain nombre de déplacements en régions ont ainsi permis aux membres de ces ateliers d'échanger avec les établissements, le personnel, les élèves et les élus. Cela a permis de dégager 60 mesures qui ont contribué à articuler un pacte renouvelé pour l'enseignement agricole public. Trois priorités donc été clairement affirmées :

- replacer les défis de l'agriculture et de l'agro-alimentaire au cœur des formations de l'enseignement agricole pour réaffirmer l'enseignement agricole comme un point d'ancrage, d'anticipation et d'accompagnement des réformes de l'agriculture française et de l'agro-alimentaire. M. Bruno Le Maire a voulu replacer clairement l'enseignement agricole au cœur de ces évolutions ;

- réaffirmer la valeur territoriale de l'enseignement agricole. Cette priorité est portée par différentes mesures, telle que la construction de projets régionaux pluriannuels de l'enseignement agricole. Il s'agit de redonner toute sa valeur à la discussion territoriale, par l'intermédiaire d'un dialogue de

gestion formalisé et harmonisé entre la DRAF, l'autorité académique et l'établissement ;

- renforcer les liens entre l'enseignement agricole, l'enseignement technique, l'enseignement supérieur ainsi que la recherche agronomique et environnementale. D'une part, il fallait mieux asseoir l'enseignement agricole technique avec l'appui de la recherche et de l'enseignement supérieur, pour valoriser la recherche et la formation en favorisant les échanges entre les élèves, les étudiants et les chercheurs ; d'autre part, il convenait de prendre un certain nombre de mesures dans le cadre de pôles thématiques de compétences regroupant l'enseignement supérieur, la recherche et, désormais, l'enseignement technique. Des mesures très opérationnelles sont venues en appui de cette démarche, parmi lesquelles l'introduction de l'évaluation des initiatives dans les indicateurs permettant d'allouer les dotations aux établissements d'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur et la recherche, tout en s'inscrivant dans le cadre d'une politique nationale très claire, sont très proches du territoire. Il s'agit ainsi de porter haut les ambitions de l'enseignement technique pour le rattacher aux dynamiques nouvelles de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les 60 mesures qui ont été décidées viennent donc en appui de ces trois axes prioritaires.

L'expérimentation est au cœur de ces logiques. En effet, l'expérimentation, comme l'a confirmé Mme Françoise Férat, a contribué historiquement à reconnaître à l'enseignement agricole une vraie valeur de laboratoire. Cette dynamique nécessitait sans doute d'être relancée. C'est pourquoi la notion d'innovation, laquelle recouvre les innovations agricoles, agro-alimentaires et pédagogiques, a fait son entrée dans les missions de l'enseignement agricole telles que mentionnées par le code rural. De même, le droit à l'expérimentation a été formellement intégré au bénéfice de l'enseignement agricole dans le code rural, grâce à la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Or, proclamer un droit à l'expérimentation ne suffit pas. Il convient de l'organiser. En ce sens, un comité d'évaluation de l'innovation et de l'expérimentation a été créé. Ce comité intègre l'inspection et un certain nombre de personnalités extérieures, pour la plupart membres de l'éducation nationale. Cette assise permettra au droit à l'expérimentation de prendre son essor au niveau régional. Nous mettons en place ce comité et avons organisé plusieurs colloques avec les directeurs des établissements pour recueillir auprès de représentants de l'éducation nationale les témoignages de ceux qui avaient mis en place des expérimentations ayant trait au rythme scolaire par exemple. Il appartient aux directeurs et à leurs partenaires extérieurs de construire ces projets. La DRAF les validera et octroiera les moyens nécessaires à leur réalisation. Ces projets feront ensuite l'objet d'une évaluation.

Par ailleurs, l'expérimentation s'effectue au quotidien sur des sujets divers, notamment dans le cadre des réformes éducatives. Par exemple, dans l'enseignement professionnel, 10 % des heures ont été laissées à l'initiative des établissements. En outre, nous avons souhaité pouvoir organiser une réflexion avec les équipes pédagogiques. C'est pourquoi la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a instauré un conseil de l'éducation et de la formation, qui diffère un peu de celui qui prévaut dans l'éducation nationale puisqu'il est commun à l'ensemble des centres constitutifs d'un établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA). Cela permet d'analyser les différentes expériences à la fois scolaires, d'apprentissage et de formation continue. Nous avons ainsi signé des conventions avec l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et le réseau des instituts des filières animales et végétales (ACTA - association de coordination technique agricole) pour jumeler les exploitations des lycées agricoles avec des centres INRA et/ou des centres ACTA. Il s'agit de faire des lycées des lieux de démonstration et de diffusion au bénéfice des élèves et, par extension, de l'environnement professionnel des territoires.

M. Yannick Bodin. – J'ai noté avec intérêt vos réflexions sur l'organisation et la structure de fonctionnement et de direction des établissements agricoles de l'enseignement public, en particulier en ce qui concerne la présidence du conseil d'administration. Je peux d'ailleurs témoigner de conversations des proviseurs de lycées agricoles et des proviseurs de lycées de l'éducation nationale sur les avantages de présider soi-même ou de ne pas présider les conseils d'administration. La conclusion de ces échanges se trouve en suspens depuis de nombreuses années.

L'enseignement agricole présente un intérêt par rapport à l'enseignement technique en général : toutes les formations sont regroupées « sous un même toit ».

Mme Marion Zalay. – Elles sont regroupées dans une même entité mais pas nécessairement sur le même site.

M. Yannick Bodin. – C'est une manière de résumer mon propos. Par ailleurs, dans les relations profession/entreprise et formation, il convient de noter que ce n'est pas la profession qui passe commande du type d'intervenant qu'elle souhaiterait voir enseigner. J'ai cru comprendre que vos élèves ont envie d'apporter quelque chose de nouveau au monde agricole. Cette interaction est intéressante. Comment s'investissent les professeurs ? Quelle est votre politique de formation continue des personnels enseignants ?

Vous avez plusieurs fois fait référence aux rencontres avec l'éducation nationale. Existe-t-il une organisation officielle entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'enseignement agricole destinée à réfléchir aux grandes thématiques actuelles de l'enseignement technique et professionnel en France ? Au niveau régional, une telle structuration existe, par l'intermédiaire du recteur de l'éducation nationale et du directeur régional

de l'agriculture. Quel est votre degré d'implication dans les relations de l'enseignement agricole avec l'éducation nationale ? Nous avons l'impression d'un fort cloisonnement entre les deux types d'enseignement. Cette situation est regrettable.

Mme Françoise Cartron. – Pour reprendre vos propos en introduction, la spécificité de l'enseignement agricole tient à son ancrage territorial et à la taille humaine des établissements. Quelle est votre définition de cette taille humaine ? Jusqu'à quel niveau maintenez-vous des établissements ? Comment conjuguez-vous l'exigence d'un ancrage territorial et les contraintes budgétaires ayant trait à la rentabilité des établissements ? Privilégie-t-on réellement la taille humaine et l'ancrage territorial, qui sont source de dynamisme pour le territoire et de réussite pour les élèves ?

Mme Fabienne Keller. – A six jours de la Journée de la femme, je souhaiterais vous féliciter pour votre poste de directrice générale.

Mme Marion Zalay. – Une femme n'avait encore jamais été directrice générale de l'enseignement et de la recherche. Je vous remercie.

Mme Fabienne Keller. – Nos félicitations sont donc redoublées !

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Nous nous joignons à ces félicitations.

Mme Fabienne Keller. – Je crois savoir que vos établissements scolaires regroupent 2 000 collégiens. Pouvez-vous nous exposer rapidement la pédagogie et les méthodes adoptées ? Il semblerait que vous cibliez en particulier les collégiens en difficulté. Quels sont les leviers de la remotivation des élèves ?

En outre, parmi les facteurs de réussite, vous avez souligné la taille humaine des établissements et leur dimension territoriale. Je voudrais en savoir davantage sur le fonctionnement des équipes pédagogiques : en quoi est-il original ?

Enfin, vous avez indiqué que 10 % des heures sont laissées à l'initiative des établissements. Pouvez-vous nous le confirmer et nous indiquer comment vous répartissez ces heures entre les professeurs ?

Mme Maryvonne Blondin. – Je rejoins un peu les propos de Fabienne Keller. Vous avez évoqué le très fort taux d'insertion professionnelle. Les élèves sont-ils orientés vers les établissements de l'enseignement agricole par choix ou par défaut ?

Néanmoins, vous devez avoir des élèves en difficulté. Comment les gérez-vous et les remotivez-vous ?

Enfin, pouvez-vous nous parler davantage de la formation et de la spécificité des professeurs, ainsi que de leur travail en équipe ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je souhaiterais que vous nous exposiez plus précisément l'articulation entre le déploiement de la

territorialité, dont nous avons montré les atouts, l'égalité de traitement ainsi que la carte de formation. Nous savons que le budget est restreint ; des classes ferment et certains établissements sont regroupés. Comment voyez-vous l'avenir du déploiement de cette territorialité, tout en préservant pour l'élève la possibilité de choisir entre l'accès au bassin d'emploi territorial et la mobilité ?

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Je souhaiterais vous poser une question complémentaire concernant la taille critique des établissements. En dessous d'un certain seuil, les frais de structure s'avèrent rédhibitoires. Pourrions-nous mettre en place des mutualisations entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale, en termes de moyens matériels, voire humains ? Ce dispositif existe-t-il déjà ?

Mme Fabienne Keller. – Nous réclamons cette mutualisation depuis quelques années.

Mme Marion Zalay. – Il convient d'insister sur la nécessité de la formation continue des enseignants. En effet, lors des assises, j'ai été très marquée par le témoignage des jeunes agriculteurs récemment installés. Ils étaient sortis de l'école depuis moins d'un an. Or, ils n'ont pas été préparés suffisamment à l'ensemble des tâches administratives requises par une exploitation. Il faut assurer la « sécularisation » des enseignants de manière à ce que leurs compétences s'accordent à la réalité économique des entreprises dans lesquelles leurs élèves ont vocation à travailler. Dans le cadre des assises, nous avons décidé d'encourager fortement la formation continue des enseignants en entreprise auprès d'un certain nombre de familles professionnelles. Nous avons également décidé de bâtir des éléments de formation continue pour les enseignants avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Je suis extrêmement attachée à ce que nos élèves sachent remplir les formulaires administratifs tels que la déclaration de vendanges. Il faut que les enseignants maintiennent ces compétences. L'anticipation des besoins de la vie économique des territoires revêt une grande importance.

Concernant nos modalités de travail avec l'éducation nationale, nos relations varient selon les époques. Notre époque est au partenariat et à la confiance. J'ai moi-même des relations très régulières avec mon homologue de l'éducation nationale. En effet, nous avons mis en place un système pour discuter des grands enjeux et des orientations stratégiques. Il existe beaucoup de témoignages de notre travail en commun, tels que les internats d'excellence. Nous avons labellisé récemment un internat d'excellence rural. L'éducation nationale nous a beaucoup soutenus dans ce projet. Nous travaillons également en partenariat sur les réformes des diplômes, comme les formations sur les services en milieu rural et les services à la personne. Un nouveau bac professionnel sera créé en 2011. Nous allons travailler ensemble pour assurer la passerelle pour les certifications intermédiaires, notamment en brevet d'études professionnelles agricoles (BEPA) pour laisser le choix aux élèves.

Par ailleurs, une question importante est celle de la taille humaine. Ce n'est pas qu'un seuil. Elle s'exprime dans un environnement naturel, donc en général agréable. Les établissements agricoles se caractérisent par un fort taux d'internes, de l'ordre de 58 à 100 %. La réinsertion sociale et scolaire figure parmi les missions de l'enseignement agricole. Ce sont ceux qui la réalisent qui en parlent le mieux. Cette réinsertion est possible grâce à la situation des établissements dans un milieu vivant et à la formation à des métiers ayant un très fort trait d'union avec les matières du vivant (gestion de l'eau et du territoire). A cet égard, il faut savoir replacer les élèves en contact avec la nature qui est un facteur de réapprentissage lorsque ceux-ci se trouvent en décrochage. Par des gestes extrêmement simples, les professeurs réapprennent des valeurs à leurs élèves. La taille humaine n'est pas qu'une question numérique, même si elle s'apprécie en terme numérique.

Aujourd'hui, notre logique est celle du « *bottom up* », à savoir la priorité au terrain. Les mesures doivent être réfléchies avant d'être institutionnalisées. Chacun connaît la situation des finances publiques. La ligne de force principale de l'enseignement agricole est celle du réseau. Un établissement doit toujours être doté de centres constitutifs mais ceux-ci doivent être mis en réseau. De même, au niveau régional, les pôles de compétences doivent bâtir des thématiques plus lisibles pour les familles. Il ne s'agit pas nécessairement d'encourager la fusion en un seul établissement. Il n'existe pas de caractère linéaire entre la santé financière d'un établissement et le nombre de ses élèves ou de ses classes. Toutefois certains effets de seuil rendent la gestion des établissements difficile.

Pour répondre à votre question sur la mutualisation des moyens, nous avons commandé un rapport sur la simplification de la gestion administrative des établissements de l'enseignement agricole. Dans ce cadre, nous avons demandé aux inspecteurs d'approfondir un certain nombre de points sur les mutualisations administratives. En effet, il faut réaliser des synergies et assurer des complémentarités avec l'éducation nationale sur les offres de formation et la manière dont nous les mettons en place. Il est de plus en plus fréquent que nous procédions à un échange de services sur des options en langues. Nous sommes très attentifs à ce qu'un élève bénéficie d'un cursus dans une proximité de lieu et de site, au moins au niveau régional. Dans le cas contraire, il faut prendre le relais avec d'autres voies de formation telles que l'apprentissage. C'est pourquoi des voies de mutualisation se mettent en place au sein de l'enseignement agricole ou avec d'autres filières.

Il convient d'actionner tous les leviers de mutualisation et de mise en réseau pour que le maillage territorial conserve sa richesse, dans le respect de l'efficacité que chacun est en droit d'attendre du système éducatif. De ce point de vue, nous avons pris un certain nombre d'initiatives, notamment en matière de centre de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA).

M. Jean-Pascal Fayolle. – S'agissant des collèges, dans le cadre des cursus de 4e et 3e, de nombreux stages sont prévus. Le contact avec le milieu naturel redonne aux élèves un peu goût à l'école. Ils sont souvent internes et

bénéficient ainsi d'un accompagnement aux devoirs le soir. En outre, les enseignants des collèges de l'enseignement agricole sont les mêmes qu'au lycée. Dès lors, les jeunes se situent davantage dans un lycée que dans un collège et peuvent se projeter rapidement dans une poursuite d'études. C'est pourquoi les élèves ne décrochent pas. Les enseignants sont eux-mêmes plus motivés par le fait qu'ils enseignent déjà au lycée. La réussite de ces élèves ne serait peut-être pas possible si les classes étaient plus nombreuses.

Mme Marion Zalay. – Le fait de doter les établissements agricoles d'enseignants en éducation socioculturelle constitue une énorme richesse. En effet, cela permet d'ouvrir les élèves à la culture et l'établissement contribue à l'animation du territoire.

M. Serge Lagauche, **président**. – Je vous remercie.

Audition de MM. Laurent Bigorgne, directeur de l'Institut Montaigne et Laurent Cros, délégué général de l'association « Agir pour l'école »

(1er mars 2011)

M. Laurent Bigorgne, directeur de l'Institut Montaigne. – Je vous remercie de la confiance que vous nous témoignez en nous demandant de venir présenter le fruit de nos réflexions. Nous avons essayé de nous concentrer sur l'organisation territoriale et l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation.

Je souhaite rappeler quelques éléments « macro » qui caractérisent notre système éducatif et plus particulièrement l'école primaire. Ces faits, malheureusement connus, ont été rappelés au mois de décembre dernier.

Le niveau de difficultés consolidé est inquiétant à l'échelle d'une génération puisque 40 % des élèves disposent d'acquis fragiles ou très fragiles à la sortie du CM2. Nous constatons que l'école primaire ne parvient pas à réduire les difficultés rencontrées au CP. Dès lors, sur les 40 % d'élèves en grande difficulté à l'entrée en classe de sixième, 20 % ne maîtrisent pas la lecture.

Le classement PISA (« *Programme for International Student Assessment* ») 2009 est venu souligner ces difficultés assez spécifiques à la France et soulever des évolutions que nous considérons comme inquiétantes. Je les résumerai en deux points. Premièrement, le niveau des élèves les plus faibles continue de baisser puisqu'il s'est réduit d'un tiers en l'espace d'une décennie : nous sommes passés de 15 à 20 points de grandes difficultés dans notre pays. Deuxièmement, notre système éducatif est toujours aussi prédictif puisque notre pays est l'un de ceux où les résultats enregistrés en primaire sont les plus corrélés à la situation sociale des élèves et de leur famille.

Cependant, nous pouvons nous réjouir de l'augmentation de la part des excellents élèves entre 2000 et 2009. Néanmoins, la part des élèves en grande difficulté à 15 ans n'a cessé d'augmenter. Les conséquences de ce décrochage sont connues. Le taux de sortie sans qualification s'avère anormalement élevé pour un pays développé qui figure au cinquième rang des pays les plus riches du monde. De même, le taux de chômage des non diplômés est beaucoup plus élevé que pour ceux qui ont obtenu un diplôme. Les coûts sociaux afférents sont conséquents, en termes d'allocations chômage, de minima sociaux, mais aussi de correction de la délinquance et de l'illettrisme.

Nous considérons que l'éducation actuelle n'est pas suffisante pour une grande puissance comme la France. Il suffit de sortir du seul cadre hexagonal pour constater que certains pays ont réussi à assurer une remontée spectaculaire de leurs résultats. Par exemple, les États-Unis nous ont dépassés en lecture dans le classement PISA 2009. Plus près de nous, l'Allemagne et les

Pays-Bas, mais aussi le Japon, la Corée du Sud et la Chine – dont les résultats sont excellents en mathématiques – ont ainsi réussi à inverser la tendance.

Pour conclure, les caractéristiques principales du système d'enseignement français sont les suivantes :

- des moyens financiers et humains supérieurs à la plupart des pays de l'OCDE ;

- des résultats systématiquement inférieurs à la moyenne de l'OCDE ;

- des résultats en baisse ;

- des difficultés scolaires anormalement élevées (15 % des élèves à la sortie du primaire) ;

- un système inégalitaire ;

- un fort taux de sortie sans qualification, ce qui pénalise notre pays dans l'économie de la connaissance ;

- des coûts sociaux-économiques conséquents liés à l'illettrisme.

Dès lors qu'un certain nombre de stratégies ont été tentées, nous avons le sentiment qu'il faut changer de stratégie de réformes. Nous devons accepter le regard des classements internationaux tels que PISA et PIRLS (Programme international de recherche en lecture scolaire). Il faut désormais réfléchir à la manière dont les politiques publiques peuvent nous permettre de rejoindre le peloton de tête dans un délai le plus court possible. En effet, dans un pays où chaque année 160 000 jeunes sortent du système éducatif sans diplôme, nous ne pouvons pas nous permettre de faire attendre dix ans nos concitoyens pour améliorer les performances du système.

Nous pensons que la mesure répétée des performances permettra aux acteurs de prendre conscience des carences du système et des progrès qui restent à fournir. Nous ne devons pas nous contenter de 60 % de lecteurs à la fin du CP, mais assurer le passage de 60 à 95 %, sachant que les performances doivent être similaires en mathématiques, matière qui a le plus souffert entre 2003 et 2009 dans le classement PISA.

Comment innover dans les programmes pédagogiques ? Comment être innovant dans la généralisation de l'évaluation du niveau des élèves ou dans la généralisation par étapes des programmes les plus porteurs ? Nous entrons là dans la dimension territoriale.

M. Laurent Cros, délégué général de l'association « Agir pour l'école ». – Je représente l'association loi de 1901 « Agir pour l'école », créée à la suite des travaux de l'Institut Montaigne sur l'éducation, dont les conclusions ont été rappelées à l'instant par son directeur.

Nous voulons détecter les bons leviers de changement du système éducatif français grâce à une expérimentation locale bien évaluée. Il s'agit de diffuser les bonnes pratiques d'enseignement et, en particulier, soutenir la recherche en psychologie cognitive et en économie de l'éducation. Tout ceci

n'est possible qu'en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale. Nous avons donc commencé à tisser des liens avec la direction générale de l'enseignement scolaire, que vous receviez tout à l'heure. Notre travail consiste à répondre à la question suivante : quelle(s) réforme(s) permettraient de diviser par deux la grande difficulté scolaire en CM2 ? Rappelons que la difficulté scolaire est acquise très tôt.

L'expérimentation en matière d'éducation est une matière relativement récente puisqu'elle date d'une vingtaine d'années. Elle s'inspire toutefois d'une matière plus ancienne qui est l'expérimentation médicale. La méthodologie est similaire :

- il s'agit de constituer deux groupes d'élèves identiques au départ (par tirage au sort) ;

- nous modifions une dimension, par exemple la taille des classes ou la pédagogie, dans le groupe d'intervention. Dans l'autre groupe, nous ne modifions rien ; c'est le groupe témoin ;

- nous comparons les résultats des élèves à la fin de l'expérimentation, au bout d'un à trois ans.

Nous mesurons l'ampleur de l'effet. Si nous rapportons l'ampleur de cet effet à ce que l'on attend d'une grande réforme nationale de l'éducation, nous pouvons évaluer si cette réforme est à la hauteur des enjeux. Il convient de noter que le passage à grande échelle risque de diminuer l'effet, donc nous devons nous attacher à des réformes qui, dans le cadre de l'expérimentation, donnaient lieu à des résultats supérieurs à ceux dont nous avons besoin dans des réformes à grande échelle. L'évaluation des projets porte sur une vingtaine de classes. Une fois l'expérimentation déployée sur une centaine de classes, nous pouvons la généraliser progressivement sur la base des résultats obtenus et des moyens définis au cours de l'expérimentation.

Le programme « Parler bambin » de Michel Zorman, pratiqué dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP) de l'académie de Grenoble sur la fin de maternelle et le début de primaire dans huit classes entre 2005 et 2008, a permis de réduire l'échec scolaire par deux par rapport aux classes témoins. La proportion d'élèves en grandes difficultés scolaires était extrêmement élevée ; elle a été réduite de 25 à 12 %. Quant aux élèves forts, leur nombre a doublé en volume dans l'échantillon. Les élèves avaient rattrapé la moyenne nationale, fait rare pour des élèves de ZEP. Certains ont trouvé ces résultats miraculeux : or, ils sont fondés sur vingt ans de recherches en psychologie cognitive. Le Docteur Michel Zorman s'est inspiré fortement de la plus grande synthèse de la recherche mondiale sur les compétences clés à développer chez l'enfant pour le mettre dans de meilleures conditions d'apprentissage. Cette recherche avait été menée par le *National Institute of Child Health and Human Development* (NICHD) à la demande du Congrès américain et faisait la synthèse de plus de 100 000 recherches sur les politiques de lutte contre l'illettrisme.

Nous pouvons beaucoup apprendre de ces recherches anglo-saxonnes car le passage de l'oral à l'écrit en français au CP est très proche de l'anglais. Le programme « Parler » montre que les recherches donnent toujours les mêmes résultats sur :

- les compétences à travailler de façon prioritaire : la phonologie, le code alphabétique et la compréhension des textes ;

- la façon de travailler la plus performante : une approche structurée et le travail en petits groupes de niveaux homogènes.

Il faut intervenir le plus tôt possible. L'important est de bien réussir son CP et son CE1. Il faut donc axer le travail sur la prévention et non sur le remède. Une recherche américaine a montré qu'avec le même protocole, il fallait trois fois plus de moyens en CM2 qu'en CE1 pour parvenir aux mêmes résultats, ce qui est inaccessible à grande échelle. En France, il faut donc intervenir dès la maternelle ou le CP, voire la crèche.

Une autre recherche française a montré que les niveaux de langage pouvaient fortement évoluer grâce à une action intensive sur le langage dès l'âge de 2 ans.

Cependant une expérimentation plus ancienne est allée dans le sens contraire. Il s'agit du projet ECLEC (Action en ÉCriture LECture), développé en 1989 par un chercheur renommé, J. Fijalkow, dans l'Aude et la Haute-Garonne. Ce projet centré sur la lecture et l'écriture reposait sur une approche hybride :

- de petits groupes d'élèves hétérogènes. Les enfants étaient regroupés en fonction de leur capacité à travailler ensemble ;

- une pédagogie fondée sur l'accompagnement plutôt que sur l'enseignement.

Ce programme a été expérimenté sur 48 classes de CP, dont 19 classes d'intervention et 29 classes témoins. Or ce dispositif, qui avait remporté une large adhésion auprès des enseignants, n'a eu que peu d'impact en dictée et en compréhension écrite. Bien qu'il n'ait pas donné de résultats probants sur les dimensions centrales de la recherche, il a montré des résultats intéressants en matière de production écrite, sur laquelle la recherche se focalise peu. Par ailleurs, ce programme a mis en évidence un résultat intéressant : les enseignants, comme les parents, ont des difficultés à évaluer le niveau des élèves. En effet, la corrélation entre l'avis des acteurs et la réalité est faible. Il est difficile d'évaluer le niveau des élèves. C'est pourquoi il faut doter les enseignants d'outils d'évaluation fidèles au niveau des élèves.

M. Serge Lagauche, **président**. – Merci. Il est intéressant de constater qu'une expérimentation *a priori* bien inspirée peut ne pas se révéler concluante. Les jugements quant aux bons ou aux mauvais résultats des expérimentations ne sont peut-être pas suffisamment cadrés. Nous étudierons ce point grâce à l'audition suivante.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Merci pour cette présentation très claire.

Vous avez dit qu'un certain nombre de pays avaient réussi à inverser la tendance. Comment y sont-ils arrivés ?

L'organisation actuelle du système éducatif vous paraît-elle optimale ? Peut-on envisager des mesures contractuelles avec les acteurs locaux, qu'il s'agisse des collectivités locales ou des autres partenaires du système éducatif ?

Nous avons beaucoup parlé d'expérimentation et d'autonomie. Elles ne posent pas de problème au niveau du secondaire. Ne pensez-vous pas qu'il est temps de régler le vide juridique du primaire pour réaliser plus d'expérimentations dans le cadre d'une autonomie plus grande des établissements ?

M. Laurent Cros. – Le récent rapport *McKinsey* montre qu'un certain nombre de régions mondiales ont progressé. Néanmoins il convient de se méfier des raisons avancées, plus souvent issues d'entretiens que des faits. La Floride a énormément progressé en 2005 car elle a vu le niveau de ses populations minoritaires, notamment hispanophones, progresser bien plus rapidement que le niveau national. Leur niveau a ainsi rattrapé celui des populations blanches. Ce progrès a été fondé sur des leviers semblables à ceux de la recherche de Michel Zorman et la méta-étude américaine. En effet, il s'agissait de mettre à la disposition des enseignants les meilleures pédagogies (méthode structurée) et d'évaluer sans relâche les enseignants et les écoles avec des niveaux à atteindre. Ce programme mis en œuvre sur dix ans a permis d'obtenir des résultats exceptionnels.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Qu'entendez-vous par « méthode structurée » ?

M. Laurent Bigorgne. – Une méthode structurée est une méthode qui tient compte du niveau initial de chaque élève et non du niveau moyen de la classe. Une connaissance n'est apportée que si elle repose sur la connaissance immédiatement précédente et si l'élève peut la comprendre. Le niveau de l'élève est donc contrôlé en permanence pour savoir si l'on peut aller plus loin. Cette méthode très répétitive pour les élèves de faible niveau l'est moins pour les élèves forts puisqu'elle s'adapte au niveau de chacun. Elle ne laisse rien au hasard : chaque notion doit être transmise puis évaluée. Elle est idéale pour de petits groupes de cinq élèves. Par exemple, l'expérimentation de Michel Zorman portait sur de petits groupes à raison d'une heure trente par jour répartie en trois sessions d'une demi-heure. Le reste de la classe était placé en autonomie. L'intérêt de cette méthode est de faire participer chaque élève, ce que ne permet pas l'enseignement en classe qui est sans doute adapté au centre ville mais irréalisable en ZEP. La méthode structurée s'applique parfaitement à la lecture.

Les méthodes structurées ne doivent pas être confondues avec la méthode traditionnelle de l'enseignement, qui est moins répétitive et se focalise moins sur le niveau de chaque élève. Dans le cadre de la méthode structurée, nous visons davantage les élèves qui risqueraient d'échouer si cette méthode n'était pas appliquée. Dès lors, la gratification de l'enseignant consiste en la réussite de tous les élèves.

L'Allemagne a renforcé le nombre d'heures d'enseignement en réduisant le nombre d'heures consacrées au sport l'après-midi. Cette méthode est elle-même fondée sur la recherche.

Je pense que l'exemple de la Floride est assez pertinent pour la France.

M. Laurent Cros. – Notre pays a un mal fou à penser le *continuum* de sa petite enfance. 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.

Par ailleurs, nous manquons d'indicateurs territoriaux. Je suis frappé de constater que les maires en charge de l'enseignement scolaire avec lesquels nous discutons ignorent le taux d'illettrisme de leur territoire. En effet, il est extrêmement rare que nos interlocuteurs aient conscience de ces indicateurs, alors même qu'ils existent. Ils ne sont donc pas utilisés comme des éléments leviers de marqueurs éducatifs.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Pourquoi ne sont-ils pas utilisés ?

M. Laurent Bigorgne. – Ils ne sont pas exploités car ce sont généralement des outils statistiques aux mains de l'éducation nationale et des inspecteurs d'académie. Parfois, les inspecteurs d'académie les communiquent librement. Dans certains territoires moins marqués par les difficultés scolaires, les acteurs ont moins le sentiment d'une urgence à communiquer ces indicateurs. Or je pense que la communication est nécessaire à la mobilisation.

Enfin, l'enchevêtrement des dispositifs, déjà souligné par un certain nombre de travaux réalisés au Sénat, est ingérable pour les acteurs. Nous travaillons sur des protocoles de recherche qui sortent des domaines de l'éducation dans certaines communes de Seine-Saint-Denis. A Clichy et Montfermeil, nous nous intéressons au logement, à la sécurité, au rapport au religieux etc. Lors de mes discussions avec les acteurs en charge de la mise en œuvre des dispositifs de rattrapage scolaire, j'ai pu constater la multiplicité des outils, voire leur enchevêtrement et le caractère parfois ubuesque des procédures à mettre en œuvre au service de la réussite éducative. Le maillage territorial ne fonctionne pas de manière optimale. Or les maires sont les plus intéressés par la réussite de leurs élèves. Ces questions sont essentielles dans un pays où 95 % des enfants de trois ans sont scolarisés. Nous ne savons donc pas utiliser pleinement le maillage territorial dans la lutte contre l'illettrisme.

S'agissant de l'expérimentation et de l'autonomie, sachez que les établissements n'ont pas besoin d'être autonomes pour expérimenter. En tant qu'observateurs des politiques publiques, nous devons nous interroger sur la meilleure utilisation de la capacité politique de nos gouvernants. En effet, certaines réformes requièrent une capacité politique au-delà de l'imaginable. Par exemple, le problème de la place des directeurs dans le système éducatif a été soulevé depuis des décennies par des gouvernements de toutes tendances politiques mais n'est toujours pas résolu. Compte tenu de l'urgence de la situation et de la proportion de 40 % de grandes difficultés relevée à 15 ans (en cumulant les niveaux 1 et 2 de PISA) ainsi que des 20 points d'incapacité à maîtriser la lecture, l'écriture et le calcul, devons-nous passer un temps maximum à former des enseignants, initier des recherches qui nous permettront de créer des outils de lutte contre la difficulté scolaire ou devons-nous faire de la question du statut une priorité ?

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 pourrons pas résoudre tous les problèmes simultanément.

M. Laurent Cros. – Les recherches ont rarement montré que le déploiement de l'autonomie des établissements permettait d'obtenir des résultats de grande ampleur. En revanche, il existe des centaines d'exemples de résultats importants liés à la pédagogie. Les résultats des établissements autonomes ne sont pas nécessairement supérieurs à ceux des établissements publics.

Les États-Unis ont testé à grande échelle l'autonomie par l'intermédiaire des *charter schools* mais cela ne leur a pas permis de réaliser de grands progrès. L'autonomie peut certes constituer un levier de facilitation à un moment donné mais n'est pas à la hauteur des enjeux auxquels nous sommes confrontés.

Mme Françoise Cartron. – Votre dernière analyse conforte les propos de certains concernant l'importance de la pédagogie par rapport à la structure et à l'organisation. Il convient de changer la pédagogie si nous voulons lutter contre l'échec scolaire.

Vous avez dit que la France dépensait plus en matière d'éducation que les autres pays, pour un résultat moindre. Or j'ai lu un rapport qui montre que la France offre un taux d'encadrement bien inférieur aux autres pays. Nous pouvions penser que ce supplément de dépense était dû à un plus grand nombre de professeurs, alors que d'autres pays ont plus d'enseignants par rapport au nombre d'élèves. Pouvez-vous nous communiquer une analyse plus fine de l'origine de notre plus forte dépense, alors que nous employons moins d'enseignants ?

En outre, je me réjouis de l'importance donnée à l'école maternelle dans l'apprentissage de la langue. En effet, il convient de s'y prendre le plus

tôt possible pour rompre la spirale de l'échec en lecture. Nous sommes d'ailleurs plusieurs sénateurs à partager ce diagnostic. Nous constatons que ce sont les pédagogies les plus innovantes qui rencontrent le plus le succès. La production d'écrit et la connaissance du livre sont plus efficaces que la lecture silencieuse. Ces pratiques ne sont pourtant pas perçues comme les premières à enseigner ; l'accent est plutôt mis sur le code alphabétique.

M. Laurent Cros. – Je me suis mal exprimé. Le premier objectif de cette recherche était la lecture : or, il n'a pas été atteint puisque le résultat s'avère négatif pour la dictée et l'écrit. La recherche de Michel Zorman s'est révélée probante sur ces mêmes dimensions. Le code alphabétique est donc une dimension majeure, de même que la compréhension orale et écrite. Les autres dimensions, moins importantes, sont celles qui remportent les meilleurs résultats, à savoir la production d'écrit et la connaissance du livre. Il faut d'abord se concentrer sur la dictée et la compréhension.

Mme Françoise Cartron. – Comment accompagner les enseignants vers l'adoption de nouvelles pratiques pédagogiques ?

M. Serge Lagauche, président. – Nous recenserons une série de questions par écrit.

Mme Catherine Procaccia. – Vous dites qu'il vaudrait mieux que les élèves sortent du CP en sachant lire et écrire, plutôt que de développer des actions de rattrapage par la suite. Ne pensez-vous pas que l'étalement du CP sur un an et demi ou deux ans permettrait de résoudre le problème ?

En Floride, les difficultés sont-elles beaucoup plus nombreuses chez les enfants d'immigrés ? Que fait-on pour les enfants d'immigrés qui arrivent à l'âge de 8 ans et ne passent pas par une classe de transition ? Ils ne sont pas passés par la phase du CP. Avez-vous connaissance d'expériences réussies pour intégrer les élèves ne parlant pas français ?

Ces expérimentations sous forme de petits groupes sont-elles applicables à l'échelle de l'éducation nationale française, compte tenu de la lourdeur de son système et de la difficulté de le réformer ?

Mme Maryvonne Blondin. – Je souhaite revenir sur le taux d'encadrement. Nous comptons 5 enseignants pour 100 élèves dans le primaire, contre 7,5 enseignants au collège, tandis que certains pays disposent de 9,5 enseignants pour 100 élèves.

Concernant le socle commun et les tests d'évaluation effectués en primaire, avez-vous pu mesurer une progression ou une stagnation des résultats ? Certains enseignants ne renseignent pas toujours les évaluations ou font preuve de nombreuses réticences.

Au cours des auditions précédentes, nous avons évoqué les initiatives spécifiques à certains établissements. Ces expérimentations sont menées en lien avec l'éducation nationale.

Vous avez évoqué les difficultés liées à l'enchevêtrement territorial. Or le dispositif des contrats urbains de cohésion sociale rassemble les divers acteurs du territoire et offre un lieu unique de discussion et d'échanges. Je suppose que les contrats urbains de cohésion sociale ne fonctionnent pas de la même manière sur tous les territoires. De plus, leur budget a diminué jusqu'à 50 % selon les zones. Dès lors, il deviendra très difficile de mener des actions sur la réussite éducative. L'école n'est plus le seul lieu apprenant.

M. Alain Dufaut. – J'ai beaucoup apprécié vos exposés. La généralisation de l'évaluation à toutes les classes me paraît essentielle pour fournir aux enseignants des outils d'évaluation pertinents.

Je voudrais évoquer l'échec d'une expérience partant du principe que la réussite était possible avec des classes hétérogènes. Or, il ne faut pas hésiter à maintenir les effectifs du quartier sur les établissements car les diriger vers d'autres établissements créerait des difficultés considérables pouvant mener à la fermeture des établissements. Les classes hétérogènes ne font pas progresser l'éducation.

M. Yannick Bodin. – J'ai également été très intéressé par cette présentation.

Vous avez beaucoup insisté sur l'importance qu'il faut accorder à la petite enfance. En vous écoutant j'avais l'impression de vivre dans un monde un peu virtuel puisque j'ai lu que les enfants de moins de 3 ans étaient moins nombreux dans les maternelles. Pensez-vous que cela peut avoir une répercussion sur les prochaines évaluations ?

Vous voulez éviter les ruptures. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait remettre en cause l'unité de temps basée sur neuf mois ? Faut-il continuer à parler « d'année scolaire » ? Nous pourrions passer de 9 à 15 mois par exemple.

En matière de pédagogie, vous avez dit qu'il fallait choisir une priorité. Il s'agit peut-être de la formation des maîtres. En effet, depuis des siècles, nous n'avons jamais réglé le problème. Durkheim disait qu'être savant ne signifie pas que l'on possède l'art d'enseigner.

Il ne s'agit pas d'enseigner une discipline à une classe mais d'enseigner, au sein d'une équipe pédagogique, une discipline à des élèves, c'est-à-dire à des enfants. Je pense que ce n'est pas la même logique.

M. Laurent Cros. – Concernant les moyens alloués au système éducatif, une étude intéressante de l'OCDE a montré que le coût d'un élève dans le primaire est très faible. Le coût d'encadrement est très faible : nous manquons d'enseignants. C'est le contraire au lycée, par l'intermédiaire des options. Nous avons donc misé sur le lycée, alors qu'une bonne partie de la génération s'est déjà évaporée. Miser sur le début de la scolarité permettrait d'obtenir les plus grands bénéfices. Je ne pense pas que nous ayons fait le bon choix historiquement. Il faut envisager une redistribution des moyens. Nous devons nous intéresser à trois dimensions : le salaire des enseignants, la taille

des classes et le nombre d'heures d'enseignement par an. Nous atteignons des records en termes de temps d'enseignement, ce qui permet de compenser le manque d'enseignants.

S'agissant de la généralisation des expérimentations à une plus grande échelle, nous avions esquissé une étape intermédiaire à 100 classes. Nous devons évaluer les résultats de l'expérimentation par étape de généralisation. Toutes les maternelles de France travaillent déjà en petits groupes. Or aucun CP ne travaille selon cette méthode. Les enseignants enseignent comme les professeurs d'université, devant la classe. Il faut continuer à travailler en atelier au-delà de la maternelle, au rythme de deux heures par jour. Les enseignants savent le faire lorsqu'ils sont formés en ce sens. Les bénéfices du travail en petits groupes sont importants notamment pour les classes hétérogènes.

Nous devons déployer ces dispositifs à plus grande échelle en investissant dans la formation continue qui ne représente aujourd'hui qu'un à deux jours par an par enseignant. La demande de formation continue des enseignants est extrêmement forte. En effet, plus des deux tiers des enseignants demandent des outils nouveaux pour traiter les difficultés scolaires. Il faut donc former les enseignants aux contenus issus des nouvelles expérimentations pour faire progresser le système éducatif. La crédibilité du système éducatif repose sur celle de ses enseignants.

Les recherches ont bel et bien démontré qu'il n'existait aucun lien entre être savant dans sa discipline et être un très bon pédagogue. Or nous recherchons de très bons pédagogues, en particulier dans l'enseignement primaire. Seule l'expérience permet de savoir si un savant est bon pédagogue. Par conséquent, une formation en alternance des enseignants serait adaptée. La formation continue améliore la capacité à être un bon pédagogue. Par ailleurs, certains enseignants ne sont pas faits pour ce métier et doivent en prendre conscience.

S'agissant de l'autonomie des établissements, il ne faut pas réinventer tous les jours la manière d'enseigner mais conserver des pratiques validées. Les initiatives des établissements peuvent s'avérer intéressantes pour l'innovation si elles restent marginales. Dès lors qu'une expérimentation semble porter ses fruits, il faut rapidement la tester à plus grande échelle pour vérifier ses résultats.

Par ailleurs, l'hétérogénéité constitue sans doute un handicap pour une classe mais peut être gérée dès lors que de petits groupes de travail sont constitués. Il faut se poser une question fondamentale : peut-on réellement enseigner dans une classe qui comporte dix élèves en grande difficulté scolaire ? La réponse est négative. Si un travail important a été fourni en amont, c'est-à-dire en maternelle, il serait peut-être possible de réduire la proportion d'élèves en difficulté au CP. Dans le cas contraire, la solution est peut-être celle proposée par Luc Ferry qui consiste à donner aux enseignants un nombre d'élèves en difficulté raisonnable, à savoir trois ou quatre. Il faut

donc constituer des classes plus petites lorsque les élèves sont majoritairement en difficulté. La dernière solution envisagée par les États-Unis est le *busing* qui consiste à amener les élèves en difficulté dans les classes des centres villes. Cette initiative a été tentée à petite échelle dans la politique de la ville mais est compliquée à mettre en œuvre. En effet, ces élèves sont stigmatisés à leur arrivée dans l'école. C'est pourquoi cette solution est difficilement envisageable à grande échelle.

Par conséquent, il faut confier un nombre raisonnable d'élèves en difficulté aux enseignants et ne pas constituer des classes homogènes d'élèves faibles car cela diminue le niveau général d'ambition de l'école. L'enseignant qui n'a que des élèves en difficulté n'a pas d'ambition et c'est normal. Il s'habitue à la difficulté scolaire et n'atteindra plus la moyenne nationale. L'hétérogénéité est essentielle et il faut limiter le nombre d'élèves dans les classes en grande difficulté pour que leur cas puisse être traité.

La variable immigration est souvent rapportée comme un frein à la réussite scolaire dans la mesure où les élèves n'ont pas le français comme langue maternelle. Or les études contredisent cet *a priori* puisqu'elles montrent que la variable catégorie socio-professionnelle (CSP) est déterminante. C'est la CSP qui explique les difficultés scolaires et non l'immigration. Lorsque nous essayons de discerner les effets spécifiques de la langue parlée à la maison ou de l'origine, nous observons parfois des effets contre-intuitifs. Par exemple, les enfants d'origine maghrébine en CP progressent plus lorsqu'ils sont fils d'ouvriers que les fils d'ouvriers français de souche. Il ne faut donc pas surestimer la variable immigration. Cette variable n'apporte rien à condition d'arriver tôt dans le système scolaire. La maternelle vient contrer le fait que le français n'est pas la langue maternelle de ces enfants. Dès lors, aucune difficulté spécifique ne se posera par la suite.

Lorsque l'on évoque les CSP en difficulté, nous parlons rarement des enfants arrivés en cours de scolarité qui représentent une faible proportion des élèves en difficultés scolaires. Or tous les établissements ne sont pas suffisamment équipés pour accueillir les élèves en cours d'année.

M. Laurent Bigorgne. – Il faudra revenir à un moment donné sur le choix historique qui a été fait en faveur du lycée d'enseignement général et du baccalauréat par rapport au primaire. Il s'agit d'une vraie question politique.

La France n'a pas l'appareil de recherche nécessaire en matière d'éducation car nous avons décidé d'internaliser cette recherche auprès du ministère. De plus, nous n'avons pas jugé utile de développer les recherches scientifiques dans un grand nombre d'organismes de recherche. Or, nous avons besoin de psycho-cognitivistes. Il est étonnant que la France ne compte qu'un ou deux laboratoires en mesure de proposer des solutions.

Enfin, il faudra que nous nous posions collectivement la question de savoir jusqu'à quel point financer un système éditorial qui se contente de vendre des livres faiblement utilisés dans les écoles. Aujourd'hui, nous pouvons proposer des systèmes beaucoup plus modernes. En outre, l'appareil

de la formation continue est sinistré. Nous devons investir dans un écosystème de recherche performant, financé à la fois par le public et le privé, contribuant à la diffusion des bonnes pratiques. Contribuer à la recherche dans l'éducation serait normal pour un pays comme le nôtre.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Cela signifie que le système de R&D n'est pas obligatoirement intégré à l'éducation nationale.

M. Laurent Bigorgne. – Il n'est en aucun cas intégré à l'éducation nationale car il doit pouvoir être évaluable par l'extérieur, sous peine de se stériliser.

Audition de M. Éric Charbonnier, expert à la direction éducation de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

(1er mars 2011)

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Pouvez-vous nous rappeler en quelques mots le cadre de l'enquête PISA ? Par ailleurs, s'il y avait une réforme et une seule à mettre en place, quelle serait-elle, selon vous, par rapport à votre expérience des dispositifs existant chez nos partenaires ? Nous vous poserons d'autres questions ensuite.

M. Éric Charbonnier, expert à la direction éducation de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). – L'étude PISA a lieu tous les trois ans. La première étude PISA a eu lieu en 2000, puis en 2003 et 2006. Elle porte sur un échantillon représentatif de 4 500 élèves de 15 ans sur les 750 000 que compte la France. Trois domaines principaux sont visés par l'étude PISA, à savoir la compréhension de l'écrit, les mathématiques et les sciences. Chaque étude porte sur un domaine principal. En 2000, il s'agissait de la compréhension de l'écrit ; en 2003, les mathématiques ; en 2006, les sciences, et en 2009, de nouveau la compréhension de l'écrit. Dès lors, nous pouvons identifier les pays qui ont véritablement progressé ou régressé depuis 2000 et mesurer les différentes réformes qui ont pu être mises en place par les pays pour justifier une amélioration de leur système d'éducation.

Lors de chaque étude, le constat est le même ; la France est un élève moyen parmi les 34 pays de l'OCDE participant au programme. L'étude PISA englobe également 31 pays en dehors de l'OCDE. Deux caractéristiques frappantes peuvent être relevées concernant la performance des élèves de 15 ans en France. Premièrement, nous pouvons nous réjouir de l'existence d'une forte élite, soit un tiers des élèves de 15 ans. Deuxièmement, nous déplorons l'aggravation des inégalités sociales. Entre 2000 et 2009, la proportion d'élèves en échec scolaire est passée de 15 à 20 %, ce sui est supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Nous avons essayé de démontrer que le système éducatif français était devenu quelque peu dichotomique. En effet, soit l'élève a un bon niveau et suit un cursus scolaire normal, soit il a des difficultés, redouble et se trouve en échec scolaire.

Nous avons relevé des inégalités sociales entre les établissements, mais aussi en fonction du niveau socio-économique des parents. Nous devons lutter contre les inégalités sociales. Cela semble difficile mais il convient de noter que des pays voisins qui avaient des situations similaires à la France, voire beaucoup plus dramatiques, comme l'Allemagne et le Portugal, ont axé, entre 2000 et 2009, toutes leurs réformes sur la réduction des inégalités sociales pour réduire le redoublement et aider les élèves en difficulté à rattraper leur retard. Ces politiques ont porté leurs fruits. Elles ont pris différentes formes.

Par exemple, l'Allemagne a investi dans l'enseignement primaire et révisé la journée scolaire. Auparavant, les élèves travaillaient le matin et faisaient du sport l'après-midi. Depuis, la journée scolaire a été allongée pour permettre de consacrer l'après-midi au soutien scolaire et à l'aide personnalisée aux élèves. En outre, l'apprentissage de la langue allemande a été rendu obligatoire dès la maternelle pour détecter au plus tôt les difficultés et les corriger. Le Portugal, quant à lui, caractérisé comme la France par un fort taux de redoublement, a axé ses réformes sur la réduction du redoublement. La plupart des pays où les élèves redoublent beaucoup sont marqués par de fortes inégalités sociales. Le gouvernement portugais a choisi d'octroyer des subventions aux familles défavorisées pour que leurs enfants bénéficient du soutien scolaire, de cours d'anglais et d'informatique. La formation a également été adaptée et les programmes ont été révisés pour s'adapter au niveau des élèves.

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 ? Il semblerait que les pays qui ont obtenu des résultats satisfaisants ont axé leurs réformes sur une priorité et ont évalué la réussite de leurs politiques. Les établissements, les enseignants et les élèves ont été évalués pour étudier si les initiatives mises en place étaient concluantes.

La France se caractérise par de grandes inégalités entre ses établissements. Pourtant les réformes du système éducatif ont un caractère national. Une réforme efficace serait une réforme qui prendrait en compte les inégalités entre les établissements. Une dimension frappante est la formation des enseignants et leur affectation pour leur premier emploi dans le métier. Aujourd'hui, les établissements les plus difficiles comportent les enseignants les plus jeunes. Le système national d'affectation des enseignants fait qu'il n'est pas intéressant pour un enseignant expérimenté de se rendre dans un établissement difficile. Or, il faudrait que ces établissements bénéficient d'enseignants expérimentés. Deux exemples sont intéressants dans l'étude PISA. La ville de Shanghai et Singapour se caractérisent par une forte réussite et de faibles inégalités de performance entre les établissements. Cependant, ces deux pays se caractérisent par de fortes inégalités sociales. Ils ont axé leurs réformes sur l'égalité entre les établissements. Dans les établissements les plus difficiles, ce sont les meilleurs chefs d'établissement et les meilleurs enseignants qui y sont affectés. Dès lors, les élèves en difficulté bénéficient du meilleur encadrement possible.

La France doit investir massivement pour réduire les difficultés scolaires. Sur 26 pays ayant des données comparables, 15 n'ont pas connu d'amélioration de leur système éducatif alors qu'ils ont augmenté les ressources allouées à l'éducation. L'utilisation des moyens ne se réalise donc

pas de manière efficace. Dans un contexte de crise économique, il convient de réfléchir à la manière d'utiliser efficacement les fonds alloués à l'éducation.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Je vous repose la question que j'avais posée précédemment. S'il fallait citer une mesure prioritaire à mettre en place, quelle serait-elle ?

Est-ce une question de moyens ou de bonne gestion de ces moyens ? Plus qu'une question de moyens, n'est-ce pas une question de méthode ? Les mesures de soutien ne peuvent pas être prises de la même manière sur tout le territoire. Ces méthodes indispensables ne relèvent-elles pas plutôt du contrat que de la loi ?

Le contrat m'amène à parler de l'autonomie des établissements. Comment concevez-vous l'autonomie des établissements ?

Les établissements d'enseignement secondaire ont un statut, peut-on envisager un système équivalent dans le primaire ?

Certains pays ont choisi de réduire le redoublement. Une telle mesure n'a pas de sens que si on applique la même pédagogie au cours de l'année de redoublement. Existe-t-il des pédagogies différenciées à mettre en place pour ces élèves en situation difficile ?

M. Éric Charbonnier. – La réforme primordiale dans le système éducatif français est la lutte contre l'échec scolaire. La lutte contre l'échec scolaire n'emporte pas d'affaiblissement de l'élite puisque le système éducatif fonctionne pour ces élèves.

Différentes réformes permettent de lutter contre l'échec scolaire. Le soutien scolaire en est l'un des moyens. Or, nous ne savons pas comment le soutien scolaire est organisé en France. Est-il organisé par le même enseignant ? Doit-on utiliser les mêmes méthodes pédagogiques ?

Par ailleurs, le système d'éducation français sanctionne beaucoup. Or, les élèves peuvent être découragés par les mauvaises notes. Le soutien scolaire est un moyen de combler des lacunes mais ne doit pas être perçu comme une deuxième sanction. C'est pourquoi le soutien scolaire devrait être dispensé par d'autres enseignants pour que les élèves bénéficient d'une nouvelle méthode d'apprentissage. Les établissements bénéficient d'une autonomie dans leur budget mais doivent aussi être autonomes dans la gestion du programme scolaire. Nous devons accepter que certains établissements ou certaines classes aillent moins loin dans le programme que d'autres. Les difficultés mesurées à l'âge de 15 ans existent en amont. Par conséquent, les difficultés scolaires doivent être traitées dès le primaire.

En outre, le financement des établissements est très inégalitaire en France puisque le primaire reçoit beaucoup moins d'argent que la moyenne des pays de l'OCDE. Le secondaire en reçoit plus. De même, le statut des enseignants, le rythme de travail et la taille des classes diffèrent. Les dépenses d'éducation sont nettement supérieures dans le secondaire que dans le

primaire. A budget constant, nous avons les moyens d'avoir un système éducatif plus efficace et axé sur un soutien scolaire encourageant. La journée scolaire en France est l'une des plus longues des pays de l'OCDE mais les semaines de cours sont peu nombreuses. Le nombre d'heures d'enseignement est également supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Dès lors, la journée scolaire est fatigante. Dans ce contexte, les élèves les moins performants ne bénéficient pas du soutien scolaire dans un état optimal.

Certaines réformes ont été conduites en France. Le gouvernement veut réduire la semaine de 26 à 24 heures. Cette réforme peut être efficace. Dans le même temps, les écoles sont fermées le samedi. La semaine est donc réduite de 4,5 jours à 4 jours. Dès lors, le diagnostic est le même. Je crois que l'allègement du nombre d'heures de cours par semaine répond à un objectif d'économies budgétaires. Toute réforme peut être efficace dès lors que l'on raisonne à budget constant. Aujourd'hui, l'investissement dans l'éducation est suffisant mais doit être géré de manière plus efficace afin de corriger les inégalités.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Si j'ai bien compris, la maternelle et le primaire sont plus importants que le lycée.

M. Yannick Bodin. – Vous voulez dire que les pays où les progrès sont les plus spectaculaires sont aussi ceux où les professeurs sont les mieux formés et les mieux rémunérés ?

M. Éric Charbonnier. – Les politiques des autres pays destinées à augmenter le salaire des enseignants se sont montrées en général plus efficaces que celles destinées à réduire la taille des classes. Il est vrai qu'en période de crise économique certains pays se retrouvent dans un système d'arbitrage : faut-il attirer les meilleurs enseignants en leur proposant des salaires plus élevés ou bien réduire la taille des classes ? L'association de ces deux politiques serait évidemment plus efficace mais nous avons constaté qu'il était plus efficace d'attirer les meilleurs enseignants dans les établissements les plus difficiles.

M. Yannick Bodin. – Lorsque vous parlez d'enseignants mieux formés, vous avez sans doute pu comparer les différentes méthodes de formation initiale et continue des autres pays. Qu'appelez-vous un enseignant bien formé ?

M. Éric Charbonnier. – Il faudrait exporter de la Finlande la formation des enseignants. Ils doivent avoir de bonnes connaissances académiques mais aussi être capables de transmettre leur savoir, de s'adapter au niveau des élèves et de s'intégrer à une équipe pédagogique. Ils ont une forte expérience sur le terrain grâce à leurs nombreux stages durant leur cursus.

Les pays qui réussissent bien sont aussi ceux où les enseignants sont évalués. Cette évaluation n'est pas destinée à les sanctionner mais à donner des points de repère. Elle est effectuée par les chefs d'établissement.

La notion d'équipe pédagogique est fondamentale. En France, les enseignants des ZEP sont inexpérimentés. Un *turnover* très important empêche le développement de politiques.

Il faut réviser plus globalement l'affectation des enseignants dans les établissements. Outre le salaire des enseignants débutants en France, qui est nettement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, les enseignants sont fortement découragés dans les premières années de leur carrière. En début de carrière, le salaire des enseignants français est nettement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Après 15 ans, il est quasiment au niveau de la moyenne mais toujours inférieur. En fin de carrière, il se trouve au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Cela signifie qu'il existe une forme de rattrapage du salaire avec l'avancée dans la carrière. Toutefois, les enseignants expérimentés ne réclament pas de salaire supplémentaire après 30 années mais une évolution de leur carrière.

Mme Catherine Procaccia. – Vous avez beaucoup parlé de la rémunération des enseignants. Les moyens sont insuffisants au niveau du primaire. Pensez-vous que nous pouvons répartir les moyens et faire en sorte que les enseignants du lycée puissent enseigner en primaire ? Se verraient-ils octroyer un supplément de rémunération pour les motiver ?

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme Fillon, il a été envisagé de permettre aux enseignants de pouvoir enseigner une deuxième matière. Pourquoi cette réforme n'a-t-elle pas abouti ? Est-ce parce que l'on a refusé de rémunérer davantage les enseignants ?

Existe-t-il des comparaisons de rémunération entre un ingénieur et un enseignant ? Le rythme horaire n'est-il pas défavorable à la rémunération des enseignants ?

Vous avez parlé des rythmes scolaires et en particulier de la semaine de quatre jours. Je ne suis pas d'accord avec votre approche. Dans ma commune, j'ai mis en place la semaine de quatre jours pour permettre aux parents divorcés de voir leurs enfants. Elle ne pose pas problème lorsque les semaines de cours sont mieux étalées dans l'année. Je ne crois pas qu'elle ait été décidée pour réaliser des économies.

Mme Colette Mélot. – Vous avez dit qu'une réforme efficace doit prendre en compte les différences entre les établissements. Comment cette réforme peut-elle être organisée ? Faut-il octroyer leur autonomie aux établissements ?

Mme Françoise Cartron. – L'étude PISA a-t-elle évalué des élèves aux parcours scolaires variés, tant issus de l'enseignement général que de l'enseignement technologique ?

Les études montrent que la semaine de quatre jours n'est pas favorable au rythme de vie de l'enfant.

Le travail en équipe et l'évaluation reposent sur le rôle donné aux inspecteurs. Leur fonction doit-elle évoluer de la sanction vers l'accompagnement ?

Mme Maryvonne Blondin. – Je constate que la France a fait les choses à l'envers. Elle a misé sur le lycée avant d'investir dans la maternelle et le primaire. Le soutien scolaire a été décidé de manière brutale, laissant l'autonomie aux établissements pour gérer ce soutien, sans tenir compte du transport scolaire, du personnel des cantines, etc. Il aurait fallu discuter davantage avec les enseignants et les collectivités locales. Trop de réformes tue les réformes.

Il convient d'ajouter la pression liée à la réduction des postes dans l'éducation nationale, sûrement destinée à réaliser des économies. Or, la réforme la plus importante est celle de la formation et de la pédagogie.

La sanction semble prégnante dans le système éducatif français. On dit que les enfants ont mal au ventre lorsqu'ils vont à l'école. 45 % d'entre eux ne se sentent pas bien à l'école. Les enseignants aussi éprouvent du mal-être, en particulier ceux qui enseignent dans les établissements difficiles.

Pouvez-vous nous préciser le taux d'encadrement en France ?

M. Éric Charbonnier. – La semaine de quatre jours permettait simultanément de réaliser des économies de personnel même si ce n'était pas son objectif principal. D'autres pays ont révisé leurs rythmes scolaires. En France, les partenaires du tourisme ont été invités à participer aux négociations. La plupart des pays de l'OCDE ont une semaine comprise entre quatre jours et demi et cinq jours. Le volume horaire des Pays-Bas est semblable à celui de la France mais il est étalé sur 42 semaines contre 37 en France.

Un enseignant débutant en France est moins rémunéré que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Je ne suis pas sûr que l'affectation des enseignants du secondaire au primaire réglerait le problème de coûts. En général, un enseignant du primaire passe beaucoup plus de temps devant sa classe qu'à préparer ses cours alors qu'un enseignant du secondaire passe beaucoup de temps à corriger ses copies. Dès lors, le coût d'un enseignant du secondaire est plus élevé que le primaire. Une deuxième explication de cette différence de rémunération tient au volume horaire. En effet, les élèves du secondaire reçoivent beaucoup plus d'heures de cours que les élèves de primaire, ce qui nécessite une augmentation du nombre d'enseignants.

Or, le salaire des enseignants n'est pas le seul moyen d'améliorer les performances du système éducatif. En Finlande, le salaire des enseignants est au même niveau que la France mais leur bien-être est supérieur. C'est pourquoi il faut cibler la politique de rémunération sur les établissements difficiles pour offrir aux enseignants une compensation par rapport à la difficulté du travail. Une politique d'éducation n'est efficace que si elle est

ciblée sur une certaine population. Il faut accepter de mener des politiques qui ne sont pas nationales.

L'autonomie des établissements fonctionne et améliore les résultats à condition qu'ils rendent des comptes. Il s'agit donc d'évaluer la performance des élèves mais aussi des enseignants ainsi que des chefs d'établissement, non pour les sanctionner, mais pour agir. Les chefs d'établissement ont souvent la possibilité de recruter eux-mêmes les enseignants (Royaume-Uni, Pays-Bas, Finlande). L'autonomie se traduit parfois dans l'adaptation du programme scolaire au niveau de l'établissement.

PISA s'appuie sur un échantillon représentatif des élèves. Par conséquent, cet échantillon regroupe également des élèves de l'enseignement technologique et des redoublants.

Enfin, concernant les sanctions, nous avons remarqué une anxiété des élèves liée aux mathématiques en France mais un plaisir quant à l'apprentissage des sciences par l'expérimentation. Cette pression est importante car les mathématiques sont une matière déterminante pour la poursuite des études. La notation est nécessaire en tant que point de repère pour les élèves mais elle est souvent vécue comme une sanction en France. Le danger est de percevoir le soutien scolaire comme une autre sanction. Il s'agit d'encourager l'élève et de l'aider à combler ses lacunes. Aujourd'hui, je n'ai pas de vision précise de l'organisation détaillée du soutien scolaire en France. La réforme a été décidée sans être expliquée.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Le soutien scolaire ne relève-t-il pas plutôt du contrat ?

M. Éric Charbonnier. – Le soutien scolaire relève de la loi dans sa définition mais du contrat dans son application.

Mme Françoise Cartron. – Le soutien scolaire en maternelle est une hérésie. Il est organisé au moment du repas. Dès lors, l'autonomie pour le soutien scolaire s'est révélée contre-productive.

M. Éric Charbonnier. – Le taux d'encadrement ne représente pas la taille des classes mais le nombre d'élèves par enseignant. S'agissant de la taille des classes, la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE dans le primaire et le secondaire. En revanche, le taux d'encadrement est beaucoup plus faible dans le primaire que dans le secondaire. Il faut beaucoup plus d'enseignants puisqu'un enseignant travaille moins d'heures qu'un élève présent à l'école. Le taux d'encadrement révèle un manque de ressources dans le primaire par rapport au secondaire.

Audition de M. Jean-Michel Blanquer, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative

(1er mars 2011)

M. Jean-Michel Blanquer, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO) au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative. – Le questionnaire que vous nous avez adressé commence par la catégorie « expérimentation ». La première question posée était la suivante : « Qui décide du sujet des expérimentations ? » Notre système s'est construit sur des propositions émanant tant du terrain que de l'académie ou de l'échelle nationale. Traditionnellement, notre système est peu enclin à l'innovation et à l'expérimentation. Cependant, depuis ces dernières années, les chiffres démontrent un décollage du nombre d'innovations et d'expérimentations. Entre 2005 et 2010, cette croissance des expérimentations s'élève à 200 %.

Aujourd'hui, tout professeur est mis en situation d'être une force de proposition mais tout le monde n'en est pas conscient. D'ailleurs le grand public n'en est pas conscient. L'évolution psychologique fait son chemin. Je m'attarderai sur les expérimentations d'origine nationale puisqu'elles se sont développées ces derniers temps, souvent à partir de premières expérimentations académiques. Un certain nombre de politiques publiques se sont donc affirmées comme des expérimentations. Un département R&D, innovation et expérimentation, a ainsi été créé à la DGESCO pour professionnaliser l'approche. Il s'agit de concrétiser le fait que les expérimentations sont envisagées désormais comme une modalité des politiques publiques, comportant le principe d'évaluation dès l'origine et nous permettant d'avancer de la façon la plus scientifique possible en s'associant à des organes de recherche.

Le bilan intermédiaire montre deux réalités :

- un début de foisonnement des expérimentations ;

- des impulsions plus cadrées relevant de l'échelle académique et/ou nationale, dont la méthodologie s'avère plus rigoureuse.

Nous pouvons citer plusieurs exemples d'expérimentations, comme la mallette des parents, qui a concerné 50 collèges de l'académie de Créteil au cours de l'année scolaire 2009-2010. Cette expérimentation a été évaluée par l'école d'économie de Paris. Il s'agit d'associer les parents d'élèves aux enjeux de la scolarisation de l'élève. Cela a amélioré la présence des élèves, leur comportement et, dans une moindre mesure, leurs résultats scolaires. Cette initiative a donc été déployée dans 1 300 établissements. En outre, le projet Enseignement Intégré des Sciences et Technologies (EIST) concerne 53 collèges et est en place depuis plusieurs années avec l'Académie des sciences.

L'évaluation a été réalisée conjointement par l'Académie des sciences et l'inspection générale. Nous avons donc décidé d'étendre l'EIST aux collèges Clair. Par ailleurs, les manuels scolaires numériques concernent 69 collèges. Cette expérimentation nous permettra d'évaluer pédagogiquement l'apport des tablettes numériques à l'enseignement.

L'opération « cours le matin, sport l'après-midi » concerne 121 établissements et sera évaluée à la fin de cette année scolaire. Cette expérimentation diffère d'un établissement à l'autre afin que nous puissions comparer les résultats. Les premiers résultats n'ont pas encore été stabilisés mais sont encourageants quant à l'implication des élèves dans leur scolarité.

L'ensemble du programme Clair a été réalisé sous l'angle de l'expérimentation et de l'innovation. Il convient d'insister sur ce point car le programme Clair démontre que l'innovation est à l'avant-garde du système scolaire aujourd'hui. L'éducation prioritaire se situe elle-même à l'avant-garde du système scolaire ; c'est le domaine dans lequel les expérimentations réussies doivent être déployées en priorité.

Le livret de compétences a été expérimenté dans 136 établissements dont 26 lycées agricoles.

Le programme « Parler », quant à lui, concerne le CP et parfois l'école maternelle. Il a été développé dans l'académie de Grenoble sous l'impulsion de chercheurs du CNRS. Sa méthodologie était cadrée par l'éducation nationale. Il s'agit de développer ce programme dans l'académie de Martinique et du Nord-Pas-de-Calais. Son principe est l'apprentissage de la lecture par petits groupes, en faveur des élèves identifiés comme ayant le plus de difficultés au sein d'une classe. Les premiers éléments de résultat dont nous disposons en font une expérimentation assez emblématique des politiques publiques que nous devons mener pour l'amélioration de la maîtrise de la lecture et de l'écriture en deuxième cycle du primaire.

Ces cas nationaux cités sont les plus emblématiques de l'expérimentation nationale. Par l'évaluation scientifique, ces programmes se rapprochent des expérimentations menées à l'étranger.

Pour répondre à votre question sur le levier de modernisation de l'action du ministère, je tiens à signaler que le placement du département R&D, innovation et expérimentation, auprès du directeur général vise à le positionner en avant-garde des politiques menées par le ministère, sur le plan pédagogique en particulier. Nous avons voulu, en lien avec la direction de l'éducation permanente (DEP) ainsi que l'inspection générale, travailler à cette professionnalisation et « scientificisation » de l'expérimentation.

M. Serge Lagauche, président. – Nous nous sommes rendus dans l'académie de Créteil qui nous a fait savoir que les premiers résultats de l'expérimentation « cours le matin, sport l'après-midi » seraient disponibles prochainement. Ces résultats nous intéressent fortement car les différentes

manières de s'exprimer de nos interlocuteurs nous font douter de la valeur des expérimentations réalisées.

Nous souhaiterions que vous nous communiquiez les résultats, même provisoires.

M. Jean-Michel Blanquer. – Nous vous communiquerons ces éléments au cours des jours prochains.

M. Serge Lagauche, président. – Nous pourrons vous rencontrer à nouveau pour en discuter plus largement.

Mme Françoise Cartron. – Avez-vous mené une évaluation sur la suppression de la carte scolaire ?

M. Jean-Michel Blanquer. – L'assouplissement de la carte scolaire n'est pas une expérimentation mais une mesure et, en tant que telle, n'a donc pas fait l'objet d'une évaluation. Nous pourrions imaginer des expérimentations sur la carte scolaire consistant à faire travailler les établissements dans une perspective de coopération plutôt que de concurrence, c'est-à-dire dans une logique de réseau. En effet, nous souhaitons accompagner l'assouplissement de la carte scolaire d'une logique coopérative.

Quant à l'organisation du système scolaire, vous dites que l'examen des politiques récentes révèle de grandes disparités d'application des dispositifs selon les rectorats. Vous demandez si nous avons mené des enquêtes spécifiques sur l'organisation et la gestion des rectorats. Vous nous demandez également quels objectifs doivent leur être fixés en propre et comment apprécier l'efficience de leur action. A ce sujet, plusieurs remarques peuvent être formulées. Le mouvement de déconcentration des quinze dernières années est réel, profond et assumé. Il s'agit de responsabiliser l'échelon territorial en lui permettant de s'adapter aux réalités locales. Des projets académiques sont menés sur quatre années. Les effets de cette déconcentration nous semblent principalement positifs. La critique selon laquelle l'éducation nationale ne s'intéresse pas aux réalités locales et manquerait de réactivité relève, à mon sens, de l'image d'Épinal. En effet, elle revient à ne pas tenir compte des évolutions majeures de ces dernières années.

Au sein du ministère, le dialogue de gestion qui a lieu en fin d'année civile a été renforcé. Il nous permet, dans le contexte de la LOLF, de renseigner l'ensemble des indicateurs que le Parlement considère comme les plus significatifs pour le système éducatif. Nous pouvons ainsi constater les disparités entre les académies. Ces résultats transparaissent au travers du projet annuel de performances et du rapport annuel de performances transmis au Parlement. Je mène ce dialogue de gestion avec le Secrétaire général du ministère. L'exemple typique est celui des évaluations de CM1 et CM2, qui nous permettent de constater des disparités territoriales quant au niveau de français et de mathématiques, y compris à l'échelle départementale. Des politiques différentes mènent à des résultats différents. Ceci nous permet d'identifier les dispositifs efficaces et de les développer.

Le dialogue de gestion est une modalité importante de cadrage de l'exercice de gestion avec les académies. Nous pourrions imaginer des évolutions encore plus profondes, notamment dans une logique de contractualisation avec les académies, qui elle-même serait symétrique d'une démarche existante, à savoir la contractualisation des académies avec les établissements. Il s'agit de travailler sur un principe d'engagement et de responsabilisation aux différents niveaux du système, c'est-à-dire d'une part essentiellement l'établissement, l'académie et le ministère.

Le schéma d'emploi a été un exercice très difficile car nous devions procéder à 16 000 suppressions de postes. Cela nous a conduits à identifier 13 leviers d'économies et à responsabiliser l'échelle académique. A l'avenir, une formule contractuelle pluriannuelle pourrait s'avérer plus responsabilisante encore.

Vous nous avez demandé comment concevoir l'accroissement de l'autonomie des établissements. Le principe d'autonomie est en lui-même consacré mais peut être interprété de différentes manières. Cette autonomie doit être précisée de manière contractuelle. Un contrat d'objectifs peut être proposé à l'établissement afin qu'il dispose des moyens de sa politique. Nous concevons la démarche contractuelle comme l'avenir du système. Nous l'encourageons et estimons qu'elle va de pair avec une approche souple et pragmatique des moyens conférés aux établissements.

Vous nous demandez si les établissements pourraient recruter eux-mêmes les professeurs. Il convient de garantir l'équilibre du système national tout en favorisant une souplesse locale. L'exemple type est celui du remplacement des professeurs. Ce sujet relève davantage de la direction générale des ressources humaines du ministère que de ma compétence. Toutefois, je tiens à indiquer que nous avons pu encourager les chefs d'établissement à trouver des solutions locales, pour lesquelles ils ont ensuite bénéficié du soutien de l'académie. Les solutions locales constituent la voie la plus sûre pour solutionner le problème du remplacement des enseignants absents. Je ne sais pas si nous pouvons étendre l'autonomie des établissements.

S'agissant de l'obligation de service des enseignants, ce sujet relève davantage de la DGRH. Cependant, nous encourageons la personnalisation de la pédagogie. Cela peut nous conduire à réfléchir à notre conception de l'enseignement. L'accompagnement éducatif et l'aide personnalisée permettent de meilleures pratiques et une adaptation de notre système pour le rendre plus efficace.

Concernant la liberté pédagogique des enseignants et de l'établissement et, à l'instar de l'autonomie, tout le monde y est favorable mais les mots peuvent revêtir des acceptions différentes. La liberté pédagogique de l'enseignant doit servir la réussite de l'élève. Elle doit aussi être un vecteur de responsabilisation et de travail collectif. Ce n'est donc pas un encouragement à l'individualisme mais à la créativité. C'est pourquoi il est

pertinent de parler de liberté pédagogique de l'établissement, laquelle doit se traduire par le conseil pédagogique. A ce titre, la réforme du lycée conduit nécessairement à une concertation collective entre les professeurs. Il importe que l'établissement ait des objectifs mesurables de réussite de ses élèves. C'est pourquoi nous travaillons à une approche cohérente de l'évaluation des élèves dans le cadre de la scolarité obligatoire, c'est-à-dire de la maternelle à la troisième.

Par ailleurs, je pense qu'on peut conserver l'inspection individuelle des enseignants, à condition d'évoluer. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue ses qualités. Le risque est de supprimer les qualités du système en cherchant à résoudre des défauts réels. L'inspecteur a le mérite d'entrer dans la classe, souvent conçue comme une boîte noire dans de nombreux pays. Or, cette entrée est imparfaite ; elle doit devenir beaucoup moins normative et reposer sur un accompagnement fréquent de l'enseignant. Il faut s'attacher davantage aux résultats des élèves qu'au conformisme du professeur à l'égard d'une norme. L'évaluation du professeur doit être articulée avec celle de l'établissement dans le cadre d'un contrat d'objectifs de l'établissement.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – L'expérimentation est inscrite dans l'article 34 de la loi sur l'école de 2005 mais ne relève-t-elle pas plutôt du contrat ?

Des contractualisations se sont mises en place entre l'établissement et l'académie mais aussi avec les collectivités locales ainsi que le monde associatif et économique. L'autonomie pose problème dans le primaire en raison de l'absence de statut juridique des établissements.

L'autonomie a aussi ses limites. N'est-elle pas à géométrie variable ? L'autonomie se heurte à la taille des établissements et l'offre du bassin de formation. Dans ces conditions, ne pourrait-on pas envisager une mutualisation ou une mise en réseau des établissements ?

Les concepts de dotation horaire globale (DHG) et d'équivalent temps plein (ETP) sont difficiles à comprendre. Est-il possible de clarifier ces éléments ou de les traduire en euros ?

Nous nous accordons tous sur la nécessité primordiale de réduire l'échec scolaire. Aujourd'hui, les réformes visent en priorité le lycée mais ne pourrait-on pas commencer par la maternelle et le primaire ?

Mme Maryvonne Blondin. – Vous avez évoqué l'expérimentation qui est la traduction d'une volonté locale ou d'une obligation posée par l'éducation nationale. Dans l'éducation nationale, envisagez-vous de travailler par appel à projets, à l'instar des agences régionales de santé ?

Les enseignants sont confrontés à des évolutions constantes du système éducatif. Le temps d'application des réformes sur le terrain est très variable. Comment le ministère peut-il accompagner les professeurs dans tous ces changements ? Comment les inspecteurs peuvent-ils aider les équipes pédagogiques à définir des outils pédagogiques et à les partager avec d'autres

collègues ? La formation continue des enseignants résultait auparavant du Plan d'action et de formation (PAF). Pourquoi le ministère ne peut-il pas se consacrer à une seule réforme de grande ampleur ?

M. Jean-Michel Blanquer. – Vous avez demandé si nous pouvions adopter une logique de contrat pour réaliser les expérimentations. Je vous réponds par l'affirmative. Le contrat est un mode privilégié, sans pour autant le fétichiser. Nous avons la conviction que le lien entre le collège et l'école doit être renforcé. Nous réfléchissons à une école du socle commun. Il s'agit de responsabiliser les acteurs locaux et de déclencher des effets de levier plus nets et plus importants. Si les directeurs d'école voyaient leurs compétences renforcées, la question de la formation des professeurs en cycle 2 pour le CP en particulier serait plus efficacement réglée.

Vous m'avez ensuite interrogé sur la conversion de l'éducation nationale à l'euro. Notre système comporte des vertus. Cela n'est pas incompatible avec une conversion en euros qui présente l'avantage de responsabiliser les acteurs et de mesurer les efforts de l'État. Nous pratiquons parfois cette conversion en euros.

La maîtrise du français par les élèves du premier degré est primordiale. Les inégalités se jouent très tôt ; il faut donc investir les moyens nécessaires le plus tôt possible par l'intermédiaire d'une approche qualitative renforcée en cycle 2. Le programme « Parler », expérimenté à Grenoble, est une réussite. Certaines pratiques fonctionnent, d'autres non. Nous avons beaucoup insisté sur l'utilisation de l'aide personnalisée en cycle 2 pour faire en sorte que les élèves quittent le CE1 en maîtrisant ce qu'ils doivent maîtriser à cet âge.

Madame la sénatrice, vous avez demandé si nous réservions une place à l'appel à projets. Certaines expérimentations ont bel et bien fait l'objet d'un appel à projets, parmi lesquelles « cours le matin, sport l'après-midi ». L'appel à projets, tout comme l'expérimentation, reposent sur le volontariat. Notre pratique de l'appel à projets a connu un essor considérable ces deux dernières années. Une illustration en est le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

Concernant l'organisation sur le terrain, vous avez insisté sur la nature de l'action des inspecteurs et leur formation. Cette question comporte des enjeux de culture de l'appel à projets et de culture de l'impulsion. Nous avons pu mener certains projets de manière rapide et efficace grâce à des impulsions très directes et engagées. L'éducation manque peut-être d'une plus grande responsabilisation des cadres intermédiaires, tant au niveau des établissements que des académies. Ces dernières ont cependant connu un développement des responsabilités intermédiaires, avec les conseillers académiques en recherche, développement, innovation et expérimentation (CARDIE). Ces correspondants ont vocation à faire vivre les innovations à l'échelle académique. Nous pourrions citer bien d'autres exemples de personnes responsabilisées à l'échelle académique pour s'assurer de la réussite des actions menées sur le terrain. En outre, des responsabilités intermédiaires

doivent être développées à l'échelle de l'établissement, aux côtés du chef d'établissement. Il existe déjà un référent culture dans les lycées et un conseiller pour les technologies de l'information et de la communication pour l'éducation (CTICE).

Par ailleurs, nous devons nous assurer de la cohérence dans le temps et dans l'espace des plans académiques de formation des enseignants. Les responsables académiques de la formation sont aujourd'hui sensibilisés à cette cohérence. Par conséquent, les plans académiques de formation ne sont plus guidés par l'offre mais par la demande, qui elle-même correspond à des objectifs et des indicateurs. La formation continue doit bénéficier à un nombre plus important d'enseignants.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – S'agissant du projet « cours le matin et sport l'après-midi », n'est-on pas en retard d'une guerre, dans la mesure où l'Allemagne revient actuellement sur cette organisation pour réserver l'après-midi à des mesures individualisées de soutien scolaire ?

M. Jean-Michel Blanquer. – Cette organisation peut être pertinente dans certains cas mais ne peut pas être systématisée. Beaucoup d'établissements dispensent un enseignement sportif et culturel l'après-midi. Nous ne nous sommes pas spécifiquement inspirés du modèle allemand mais nous recherchions une meilleure organisation du temps scolaire tenant compte de plusieurs paramètres (activité physique, nutrition) et en donnant aux établissements les moyens pour le faire. Ces expérimentations feront l'objet d'une évaluation très stricte en juin, dont les résultats seront publiés en septembre.

M. Serge Lagauche, président. – A ce stade de nos auditions, nous observons que l'éducation nationale doit être attentive à sa communication à l'égard des parents et des enseignants. Trop de bruits circulent ; nous entendons tout et son contraire.

Il faut encourager une école du mouvement et de l'évolution. Les enseignants ne doivent pas rester dans un même établissement au-delà d'un certain nombre d'années. Ils doivent se mettre à la recherche d'un autre projet qui leur permette de se renouveler. La formation des enseignants doit leur inculquer le postulat selon lequel le changement est constructif. Il appartient à l'éducation nationale d'encourager ces changements.

Mme Maryvonne Blondin. – Nous aurions encore beaucoup de choses à dire sur la ronde des enseignants qui changent régulièrement d'établissement.

Table ronde avec les représentants syndicaux de l'éducation nationale

(8 mars 2011)

M. Serge Lagauche, président. – Le Sénat a constitué en décembre 2010 une mission commune d'information relative à l'organisation territoriale du système scolaire et à l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation. Afin de nourrir sa réflexion, la mission a déjà procédé à 16 auditions de responsables, d'experts et d'acteurs de terrain. Elle s'est rendue, à ce jour, dans l'Académie de Créteil, aux Pays-Bas et en Belgique.

A ce stade des investigations, il apparaît aux membres de la mission que la mise en œuvre collective d'un projet pédagogique partagé au sein de l'établissement est un facteur-clé de la réussite de nos élèves. C'est pourquoi la mission a souhaité réunir aujourd'hui des représentants et des acteurs de la vie des établissements scolaires.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. - Estimez-vous que les expérimentations constituent une méthode pertinente de réforme du système scolaire ?

Mme Fabienne Bellin, secrétaire nationale du Syndicat national des enseignants du second degré (SNES FSU), en charge des questions de politique scolaire. – Nous estimons naturellement que l'expérimentation a toute sa place dans le système éducatif. On ne peut pas défendre que le métier d'enseignant est un métier de concepteur sans approuver l'expérimentation. Néanmoins, l'expérimentation a sa place dans le système éducatif à certaines conditions : elle doit s'inscrire dans des cadres nationaux, strictement définis et transparents, avec une évaluation reposant sur des outils construits en concertation, une réelle initiative, un volontariat des équipes et disposer de moyens spécifiques.

Il peut exister différents types d'expérimentation. Il existe des expérimentations limitées au traitement de difficultés spécifiques. Ainsi, un lycée de Grenoble se préoccupe des élèves en décrochage scolaire. Certaines expérimentations sont organisées à plus grande échelle, dans le cadre de la mise en œuvre de nouveaux programmes, de nouveaux référentiels ou encore de nouvelles épreuves d'examens.

Nous observons néanmoins que l'expérimentation mise en œuvre au cours des dernières années au nom de l'autonomie sert le plus souvent à contourner localement ce que la profession a refusé à déréglementer « tous azimuts » en s'affranchissant des règles nationales, dans tous les domaines, et à imposer des dispositifs pour lesquels les chefs d'établissement étaient peut-être volontaires dans un certain nombre de cas mais les conseils d'administration, le plus souvent, n'ont pas pu donner leur avis, ou ont vu leur avis être contourné.

De surcroît, souvent, ces expérimentations n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation avant leur extension ou leur modification.

Tout cela conduit à décrédibiliser la notion même d'expérimentation aux yeux des personnels d'enseignement et d'éducation, ce qui nous paraît extrêmement préjudiciable pour les évolutions nécessaires du système éducatif.

M. Christian Chevalier, secrétaire général du Syndicat des enseignants (SE UNSA). – L'UNSA estime que l'expérimentation peut constituer une méthode pertinente de réforme du système scolaire. Nous observons néanmoins malheureusement que tenter des expérimentations et les faire aboutir n'est pas le fort de notre système éducatif. Il n'existe pas de réelle méthodologie dans l'expérimentation. On lance aujourd'hui beaucoup d'expérimentations ici et là et, lorsque le ministre quitte ses fonctions, son successeur ne s'en préoccupe plus.

Réussir une expérimentation nécessite un certain nombre de conditions préalables. L'une des premières conditions est que cette expérimentation doit recueillir l'adhésion de l'équipe qui la mettra en œuvre. Trop souvent, l'expérimentation est imposée d'en haut : il s'agit là, sans doute, du meilleur moyen de courir à l'échec. L'expérimentation fonctionne uniquement si les équipes pédagogiques et les équipes de direction se l'approprient et entrent de façon volontaire dans le dispositif. Il faut donc disposer d'un cadre et d'un projet d'expérimentation, mais aussi d'un protocole pour mener cette expérimentation. La volonté du terrain est indispensable, bien que le cadre puisse être fixé – et non imposé – au niveau national. Un protocole doit fixer les conditions de cette évaluation, sa durée, les moyens qui y sont consacrés et l'objectif fixé. L'évaluation de l'expérimentation fait toujours défaut : les très nombreuses expérimentations lancées ne sont jamais évaluées. Parfois même, les expérimentations sont généralisées six mois à peine après leur lancement. On se moque du monde ! Nous en voyons aujourd'hui la démonstration avec le dispositif CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) qui devait être expérimenté et est d'ores et déjà généralisé, y compris aux écoles du premier degré.

L'expérimentation est, pour l'UNSA, une bonne méthode. En matière éducative, il n'existe pas de méthode idéale. Il existe différents processus, différents territoires et différentes populations : l'on ne peut pas appliquer de façon identique le même schéma partout. L'expérimentation a du sens à condition qu'elle soit une véritable expérimentation, dans le cadre d'un protocole qui s'inscrit dans la durée et est évalué avant sa généralisation.

M. Michel Gonnet, secrétaire général du Syndicat des inspecteurs de l'éducation nationale, affilié à la FSU. – En premier lieu, nous estimons que la façon dont sont posées les questions ne facilite pas notre réponse.

En second lieu, les mots « expérimentation », « autonomie » et « pilotage » sont multiples et peuvent recouvrir à la fois des représentations et des significations différentes.

Nous estimons que les expérimentations constituent une méthode pertinente de réforme du système scolaire, à condition qu'elles ne soient pas uniquement imposées par le haut et qu'elles soient pensées en termes de changement ouvert et non pas simplement comme une forme de gouvernance. L'on peut d'ailleurs regretter que des expérimentations n'aient pas eu lieu préalablement aux réformes mises en œuvre récemment.

Au niveau d'un établissement, à partir du moment où les expérimentations ne sont pas pilotées par le haut mais par les équipes, ces expérimentations sont autorisées par l'article 34 de la loi d'orientation pour l'avenir de l'école. La mise en place de ces expérimentations nécessite un certain nombre de moyens :

- un temps de concertation rémunéré pour les équipes ;

- des moyens propres affectés à l'expérimentation, garantis sur un temps suffisamment long (au moins trois ans), arrêtés par le recteur ;

- un accompagnement institutionnel ouvert et facilitateur de la part du chef d'établissement et des corps d'inspection ;

- l'apport d'une expertise extérieure telle que celle que peuvent offrir des institutions comme l'IUFM ou l'université. A cet égard, nous observons avec une certaine inquiétude la désintégration actuelle du lien entre les établissements scolaires et les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

- une plateforme de communication et de valorisation des expérimentations ;

- l'évaluation des expérimentations ;

- un protocole de sortie d'expérimentation défini et connu avant la mise en place du dispositif.

M. Christian Lage, secrétaire général du Syndicat national de l'enseignement technique Action autonome (SNETAA). – Nous représentons la part méconnue du système éducatif, à savoir l'enseignement professionnel.

Les lycées professionnels souffrent d'une image de dévalorisation et d'orientation par l'échec. Pourtant, la voie professionnelle s'est toujours astreinte à la réussite des élèves. S'il y a aujourd'hui des travaux personnels encadrés (TPE) dans les lycées ou un accompagnement individualisé, tout ceci provient de la pédagogie des lycées professionnels. Nous savons parfaitement ce qu'expérimenter signifie, mais ceci ne se décrète pas. Vous sous-entendez, dans votre question, que l'éducation nationale n'est pas réformable. Nous estimons que cela est inexact. Nous venons de subir une rénovation de la voie professionnelle. Cette réforme, initiée il y a deux ans, a mis en place un

parcours individualisé pour les jeunes. Or nous nous apercevons aujourd'hui que cette réforme n'est pas applicable car l'autonomie des établissements est remise totalement en cause par la suppression des postes et des moyens. C'est en effet dans l'enseignement professionnel que l'on peut regrouper les classes et les sections le plus aisément pour retrouver des moyens.

Si l'expérimentation est l'orchestration de la déréglementation et de la dérégulation et un moyen pour contourner le statut des personnels, nous ne pouvons pas y être favorables. La question que vous posez signifie que nous serions d'accord avec les experts de l'OCDE qui sous-entendent qu'un système complexe comme celui de la France mériterait que l'on se rapproche du local et de l'autonomie. Cela signifie que nous nous interrogeons pour savoir si la Nation que vous représentez a véritablement une volonté politique de s'intéresser au système éducatif, de le connaître et de se demander ce qui est bon pour nos jeunes.

L'école vit avec des stéréotypes. L'école ne connaîtrait pas l'entreprise. C'est extraordinaire ! Nous formons donc des chômeurs ! Dans la voie professionnelle, il existe dans les programmes d'enseignement général des référentiels d'enseignement professionnel élaborés par des commissions paritaires professionnelles, membres de l'éducation nationale. Les professionnels nous disent par ailleurs que l'école ne connaît pas l'entreprise ! Nous savons tous que cela est faux. Évacuons un certain nombre de stéréotypes et interrogeons nous véritablement sur les besoins des jeunes par rapport à leur situation et à la logique d'insertion professionnelle. Il s'agit d'élever la qualification et de limiter les sorties du système scolaire sans qualification. Expérimenter peut être intéressant si les équipes peuvent expérimenter. Il ne faut pas se tromper sur l'innovation pédagogique et sur l'expérimentation structurelle. Si cette dernière vise à réduire le nombre de fonctionnaires titulaires, vous ne rencontrerez pas notre adhésion. Nous sommes prêts à discuter afin d'avancer sur ces sujets.

M. Jean-Marie Le Boiteux, secrétaire général du Syndicat national de l'enseignement technique agricole public (SNETAP). – On a souvent qualifié l'enseignement agricole comme étant le laboratoire du système scolaire. Nous avons souvent été des précurseurs. En tant qu'enseignement scientifique, nous sommes évidemment conscients que l'expérimentation est nécessaire pour faire évoluer un système. Il ne faut néanmoins pas se tromper de méthode. Expérimenter doit permettre de valider ou non des hypothèses. Il ne s'agit pas de partir d'un postulat ferme, avec la conviction que cela fonctionnera. C'est pourtant ainsi que l'on expérimente aujourd'hui, en particulier dans le domaine agricole. Ainsi, le contrôle en cours de formation (CCF) a été imposé dans le monde agricole en partant du postulat qu'il était pertinent. Il a ainsi fallu attendre plus de 20 ans pour qu'un premier travail d'évaluation soit mené, et le CCF avait entre-temps été généralisé.

Pour le SNETAP, il est possible d'expérimenter, à petite échelle, sur une durée limitée dans le temps. A l'issue de cette expérimentation, il convient

de faire évaluer son résultat par une autorité indépendante. Si l'hypothèse initiale s'avère positive, une généralisation peut ensuite être envisagée.

Depuis quelques années, l'expérimentation ne fonctionne pas de la sorte. Ainsi, le Gouvernement est parti du postulat qu'imposer le bac professionnel en trois ans était pertinent et l'a généralisé. L'expérimentation n'a jamais eu lieu dans le monde agricole : le bac professionnel en trois ans a été imposé du jour au lendemain, sans tenir compte des représentants des personnels et des usagers de l'enseignement agricole public.

M. Jean-François Le Borgne, président sortant du Syndicat national des inspecteurs d'académie Inspecteurs pédagogiques régionaux (SNPI IPR). – Notre syndicat est souvent le représentant de ceux qui mettent en œuvre les expérimentations. Nous sommes en effet au cœur de l'action, parfois volontaires, d'autres fois contraints. Dans certains cas, les expérimentations peuvent apporter des solutions aux problèmes de mise en œuvre des réformes pédagogiques, à condition - et tel est rarement le cas - qu'elles soient bien expliquées par des pédagogues chevronnés et ouverts à la diversité des approches.

Les expérimentations doivent être systématiquement menées dans divers établissements scolaires, reflétant les réalités d'apprentissage de nos villes et de nos campagnes. En effet, trop souvent, les expérimentations sont le fait de lieux imposés et reconnus comme positifs *a priori* par l'institution scolaire, ou le fait d'équipes aguerries et toujours volontaires. Le danger est là. Les résultats sont le reflet de ceux qui savaient déjà « faire » avant de commencer – délit d'initié, dirons-nous ! Au moment de passer à la généralisation, presque tous les établissements ne savent pas « faire », car ils sont réputés comme « moyens faibles » ou « incapables ». Dans ces conditions, avant de généraliser, il nous apparaît absolument essentiel de consulter tous les établissements pour les informer des réussites, mais surtout des difficultés et des échecs. Ceci est loin d'être le cas. De trop nombreuses expérimentations ont été menées depuis une vingtaine d'années dans l'éducation nationale, sans que l'on sache ni pourquoi, ni comment, et surtout sans que l'on en tire des conclusions.

Enfin, il faudrait contrôler les expérimentations durant leur mise en œuvre, sans attendre des bilans où ne subsistent, malheureusement, que les bons éléments. Dans ces conditions, il est évident depuis le mois de novembre 2010 que la dernière expérimentation pour les lycées, à savoir l'accompagnement personnalisé, sera faussée. Il est nécessaire de se montrer plus attentifs au suivi des expérimentations, à la clarification des projets et à une définition meilleure de ce que voudrait bien faire le Gouvernement concernant ces expérimentations. Trop de lycées et collèges en France ne sont pas du tout concernés par ce débat.

Mme Anne-Marie Martin, secrétaire fédérale du Syndicat général de l'éducation nationale (SGEN CFDT). – Je rappelle que SGEN signifie Syndicat général de l'éducation nationale et couvre ainsi également les lycées professionnels, l'enseignement agricole, etc.

Pour expérimenter, il faut que les personnels aient conscience que les changements peuvent apporter du positif. Une méthode qui ne tient pas compte des personnels n'est pas pertinente. Mes collègues ont rappelé que certaines expérimentations sont menées sans ce travail préparatoire nécessaire à la réussite d'une expérience.

Depuis fort longtemps, des établissements expérimentaux fonctionnent, mettent en œuvre et ont des réussites. Néanmoins, ces réussites ne sont pas capitalisées par l'institution. Ces collèges et lycées rencontrent des difficultés de fonctionnement car on ne se soucie pas d'eux. En outre, en 2002, un Conseil national de l'innovation pour la réussite des élèves, qui avait pour projet d'évaluer les innovations dans les établissements, avait été mis en place. Ce conseil a eu le temps de rédiger un seul rapport avant de disparaître.

Une expérimentation qui a réussi à un endroit n'est pas transposable ailleurs. En effet, une appropriation de cette expérimentation par les équipes du dispositif est impérative.

Une expérimentation suppose un protocole, des objectifs, un calendrier de mise en œuvre, une évaluation du dispositif, etc. Il convient de se fixer, à l'avance, des critères d'évaluation de la réussite d'une expérimentation.

Ces expérimentations nécessitent une remise en cause de nos collègues. Changer, c'est accepter d'être déstabilisés. De réelles conditions de sécurité sont nécessaires pour que nos collègues se sentent accompagnés. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. Nos collègues seraient rassurés de savoir qu'ils coopèrent à un grand projet éducatif. Mais la seule volonté de notre ministère, aujourd'hui, est de supprimer des postes. La réforme devait permettre de récupérer des moyens pour l'innovation. Or ces moyens sont confisqués : on demande aux chefs d'établissement de les rendre ! Innover à moyens constants est déjà difficile. Demander aux établissements d'innover sans moyens, c'est placer la barre très haut.

Il existe une grande lassitude des personnels. Certaines expérimentations anciennes (travaux pratiques encadrés (TPE), itinéraires de découverte (IDD)), qui commençaient à convaincre, ont été supprimées. Nous avons le sentiment de travailler pour une institution sans mémoire. Nous ne pouvons pas repartir sans arrêt de zéro. Le rapport Thélot a été enterré sitôt rendu. L'éducation nationale a pour objectif la réussite de tous les élèves. Le baromètre sur le rapport à l'école des enfants du milieu populaire est extrêmement instructif. Nous disposons de tous les éléments nécessaires à l'établissement d'un diagnostic et à l'élaboration d'une politique éducative. Il manque néanmoins une volonté politique forte. Il faut tenir compte des débats,

ouvrir les possibilités d'expérimenter dans un cadre permettant une évaluation, avoir un projet, etc.

La formation des maîtres est essentielle pour transformer le système au moment où la génération du baby boom part à la retraite. Cette formation initiale et continue doit être professionnalisante. Enseigner ne relève pas d'un don. C'est un métier qui s'apprend.

M. Albert Jean Mougin, vice-président du Syndicat national des lycées et collèges (SNALC). – J'ouvrirai mon propos sur le thème même de cette organisation territoriale du système éducatif. Nous pourrions nous amuser à réaliser une lecture maligne du questionnaire qui nous est soumis : pour parvenir à une organisation territoriale du système scolaire, il faut trouver certains leviers, parmi lesquels l'expérimentation, l'autonomie des établissements, le pilotage des établissements par leurs chefs et la modification des obligations des enseignants. Telle n'est cependant pas notre lecture. Mon syndicat est farouchement attaché à une tradition nationale de cadrage de l'enseignement et à la volonté de représenter l'ensemble des établissements scolaires et des types de formations, afin de donner aux établissements de tout le territoire national la même possibilité d'enseignement, en fonction des aptitudes de chaque élève.

Nous avons le sentiment, comme d'autres, que nous nous dirigeons aujourd'hui vers un glissement régional, déjà amorcé.

Je reviens à la question de l'expérimentation, présente dans les établissements et dans les préoccupations de l'école. A mon sens, il faut peu d'expérimentation. Nos collègues et les élèves ont besoin de stabilité. L'école, en France, souffre d'un recours permanent et excessif aux changements, qui ne sont jamais évalués.

S'il y a des expérimentations, il n'y a jamais de sanctions de celles-ci par un bilan. L'expérimentation ne doit être entendue que comme un moyen parfaitement encadré de constater l'évolution de certains paramètres préalablement et clairement définis. Or, trop souvent, elle n'est présentée que comme un moyen d'imposer de nouvelles pédagogies, sans véritable évaluation.

Il est essentiel d'assurer une stabilité de l'école, dans laquelle la question que vous posez est subsidiaire. L'expérimentation ne peut exister que dans un cadrage précis, au bénéfice des enseignants et des élèves.

M. Philippe Péchoux, membre du bureau du Syndicat Educ'Action CGT, Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture (FERC CGT). – Je serais tenté de répondre à votre question par une autre question : à quelles conditions l'expérimentation pourrait-elle constituer une méthode de réforme du système scolaire ?

Il est essentiel de partir d'une démarche scientifique. Le protocole d'expérimentation est en effet une démarche nécessaire qui permet de fixer des objectifs, des moyens, des délais, des acteurs (enseignants, parents, élèves,

etc.) ... Il est essentiel de donner la parole à l'ensemble des composantes du comité éducatif. Les élus et représentants locaux doivent également être pris en compte. Une fois l'ensemble de ces paramètres fixés, il est possible de lancer une expérimentation qui aura du sens et mobilisera les équipes. Elles sauront vers quoi elles se dirigent et avec quels objectifs.

La question de l'évaluation par l'institution est essentielle. Cette évaluation doit prendre en compte l'ensemble des points de vue, y compris ceux qui ne vont pas dans le sens attendu. Il s'agit de recueillir les réponses possibles et non seulement la réponse possible. Une double évaluation, par l'institution elle-même mais aussi extérieure, universitaire, me semblerait utile. Il est important d'avoir cette double lecture, sans quoi nous risquons un scénario dans lequel la réponse sera déjà dans la question.

M. Patrick Roumagnac, secrétaire général du Syndicat de l'Inspection de l'éducation nationale (SIEN). – En référence à la polysémie évoquée par mon camarade, je me concentrerai sur un aspect particulier de la notion d'expérimentation, à savoir l'expérimentation telle qu'elle est utilisée dans les textes réglementaires relatifs au fonctionnement du système scolaire. L'article 34 de la loi d'orientation et de programme de 2005 sur l'avenir de l'école précise clairement les conditions dans lesquelles un établissement scolaire du premier ou du second degré est en mesure de proposer une expérimentation. Il rattache explicitement cette démarche à la dynamique du projet d'établissement, imposant, *de facto*, le principe de fixation d'objectifs et d'évaluation des actions mises en place. Cet article précise également que la réalisation de ces expérimentations doit faire l'objet d'un accord préalable des autorités académiques.

La démarche d'expérimentation constitue en elle-même une réforme du système scolaire plutôt qu'un moyen de réformer ce dernier. En effet, c'est dans la prise en compte des caractéristiques particulières d'un établissement que l'expérimentation prend son sens. Il ne nous suffit pas, cependant, de dresser un simple constat des besoins : il convient également d'anticiper soigneusement sur les ressources disponibles. A cet égard, l'engagement des équipes pédagogiques constitue un préalable indispensable à l'entrée dans une démarche expérimentale. De la même manière, la disponibilité et les attentes des usagers doivent être pris en compte. Ajoutons à cela l'indispensable mobilisation des collectivités territoriales. Enfin, nous ne pouvons pas négliger les conditions matérielles, composante incontournable pour la mise en œuvre raisonnée d'une expérimentation. Il ne faut toutefois par perdre de vue que le droit à l'expérimentation ne constitue qu'un des aspects de cet article 34, lequel est prioritairement centré sur le rôle du projet d'établissement. C'est donc bien ce dernier qui apparaît comme un puissant organisateur du système scolaire, puisqu'il concerne tous les établissements, du premier et du second degré, que ceux-ci fonctionnent en réseau ou de manière autonome. Les inspecteurs, à quelque niveau qu'ils interviennent, s'attachent à aider les équipes dans l'élaboration et le suivi des projets d'établissement. A rebours d'une représentation plus souvent affirmée de manière dogmatique qu'étayée

par des observations fiables, les inspecteurs s'efforcent de faire émerger ces initiatives locales et les accompagnent en recentrant systématiquement les acteurs impliqués vers l'analyse objective des résultats obtenus par les élèves. Il doit cependant rester clair que les seules données quantitatives immédiates ne peuvent suffire à rendre compte de l'impact d'un projet, lequel nécessite simultanément une analyse qualitative qui n'a de sens que si elle est partagée. Cette dernière remarque démontre à quel point il serait difficile, voire illusoire, d'envisager la généralisation d'une expérimentation sur la seule base de son apparente efficacité sur un territoire donné. Le recueil de bonnes pratiques fait partie du quotidien des inspecteurs et de nombreuses pistes d'évolution ont pu être dégagées sur ces bases. Reste à constater que ces pratiques ne sont pas bonnes par nature, mais grâce à l'engagement d'équipes pédagogiques qui savent les adapter au contexte particulier dans lequel elles se trouvent. Imposer une méthode, une pratique ou une organisation entraîne inévitablement des résistances, voire des oppositions. Cette démarche serait totalement incompatible avec la dynamique même des expérimentations, qui constituent un mode de fonctionnement susceptible de contribuer efficacement à la mobilisation des acteurs et donc, *in fine*, à l'amélioration des résultats des élèves, pourvu que soient réellement exploitées les perspectives offertes par l'article 34 de la loi d'orientation de 2005.

M. Pierre Garnier, secrétaire national du Syndicat national unitaire des instituteurs professeurs des écoles et professeurs d'enseignement général de collèges (SNUipp FSU). – J'apporterai un éclairage « premier degré » sur cette question.

Se poser la question telle que vous l'avez formulée, c'est s'interroger sur la capacité de notre système scolaire à se réformer pour faire progresser les élèves, notamment ceux qui en ont le plus besoin et qui restent « au bord de la route ». Les enquêtes PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) sorties récemment témoignent de l'importance de ce besoin. Le SNUipp est partisan de réelles transformations de notre système. Néanmoins, réformer concrètement et durablement, c'est avant tout s'en donner les moyens budgétaires et professionnels, avec des objectifs éducatifs partagés : il s'agit bien de faire réussir tous les élèves. Dans cette logique, nous pensons que les expérimentations peuvent effectivement constituer une voie pour « faire mieux l'école ». Les enseignants et praticiens de terrain doivent en percevoir le sens, les perspectives et les changements possibles. Pour se placer dans une telle dynamique, en premier lieu, le contexte politique doit offrir un terreau favorable aux transformations. Il est impossible de faire descendre sur le terrain de nouvelles organisations, pratiques et formes de travail, si les enseignants eux-mêmes ne sont pas associés et convaincus du bien-fondé des évolutions souhaitées. Cela ne peut donc avoir lieu dans un contexte de suppressions massives de postes et de remise en cause du métier d'enseignant tel que celui que nous connaissons actuellement, comme nous le constatons avec la réforme calamiteuse de la formation des maîtres.

L'expérimentation ne peut servir de paravent à une politique éducative qui privilégierait l'immobilisme et le préférerait à l'imagination. A chaque problème, rien ne change sur le fond et rien ne s'améliore pour les élèves. A ce titre, nous regrettons que beaucoup d'expérimentations menées ici et là aient été rapidement remisées au placard. Tel a été le cas des expérimentations sur les nouvelles organisations pédagogiques entre 2001 et 2003, qui ont vu des maîtres surnuméraires travailler en école maternelle et en école primaire : nous avions pourtant constaté que ces expérimentations ouvraient de multiples pistes de prise en charge des élèves, de travail enseignant, de décloisonnement, d'organisation de l'activité éducative, etc. Nous regrettons que ces expérimentations aient été vite classées sans suite. Ces exemples démontrent que trop d'expérimentations sans bilan ou trop de mauvaises expérimentations tuent l'expérimentation et donc la possibilité de réforme du système.

Quelles sont les conditions pour que les expérimentations permises par l'article 34 de la loi de 2005 portent leurs fruits ?

Il faut tout d'abord que les objectifs soient clairs, lisibles et partagés. Ils ne doivent pas être prétextes à récupérer des postes ou à déréglementer les fonctionnements. Nous ne voulons pas non plus, pour le premier degré, de recrutement des enseignants par les directeurs d'école.

Ces expérimentations doivent en outre être préparées avec les acteurs de terrain.

Par ailleurs, elles doivent bénéficier d'un accompagnement institutionnel et de moyens, par arrêté du recteur, inscrits au budget opérationnel de programme, mais aussi de moyens en temps, afin que les équipes puissent s'en emparer.

Ces expérimentations doivent faire l'objet d'un suivi de la recherche. L'Institut national de recherche pédagogique (INRP) aurait pu jouer un rôle moteur sur cette question. Elles doivent également faire l'objet d'une évaluation sérieuse et concertée.

Enfin, il doit être possible, pour les équipes, de sortir du dispositif.

M. Philippe Tournier, secrétaire général, Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN). – Votre question fait partie de celles auxquelles l'on ne peut que répondre « oui ». Je ne manquerai donc pas de répondre de la sorte à cette question. Je souhaite néanmoins interroger les mots. Ce qu'on appelle couramment l'expérimentation devrait plutôt être intitulé de la préfiguration ou de la communication. En effet, un cycle d'expérimentations recouvre une année n-1, deux années de mise en œuvre et une année d'évaluation, soit un ensemble minimal de quatre ans. Or, depuis 20 ans, la durée moyenne de vie d'un ministre, est d'un an et neuf mois. Le hiatus entre ces deux temps explique pourquoi les expérimentations sont rarement poursuivies jusqu'à leur terme.

Sur les dix dernières années, je ne connais qu'une expérimentation pour laquelle l'ensemble du cycle a été respecté.

Ces expérimentations, telles qu'elles sont conçues, entrent dans un cadre organisationnel dans lequel les « lumières » sont en haut : l'exercice consiste ainsi à charger quelques esprits éclairés de forcer les autres à suivre les nouvelles consignes.

L'article 34 de la loi de 2005 s'inscrivait dans une tout autre logique : les expérimentations y étaient définies comme des expériences conduites là où se trouvent les élèves, c'est-à-dire dans les établissements scolaires. Ces expérimentations peuvent être conduites à condition que l'on assure la sécurité des usagers et des établissements. Aujourd'hui, les académies, qui n'arrivent pas à tenir leur budget, prennent des moyens sur ceux pourtant garantis aux établissements par des arrêtés. Il faut en outre que ces expérimentations soient menées en lien avec la recherche. Le Haut Conseil de l'évaluation de l'école (HCéé), que nous regrettons, avait de nombreuses fois insisté sur ce point dans ses différents avis. Enfin, ces expérimentations doivent s'appuyer sur des mécanismes de diffusion des bonnes pratiques qui ne se limitent pas à de la propagande.

Mme Corinne Vaillant, secrétaire générale du Syndicat national des médecins scolaires et universitaires (SNMSU UNSA). – Je ne reprendrai pas les généralités évoquées par mes collègues, que je partage totalement, sur l'importance de la méthodologie de l'expérimentation, qui suppose une hypothèse, un consensus autour de cette hypothèse, la recherche d'expériences positives, l'évaluation et, si l'hypothèse n'est pas confirmée, la reconnaissance de l'échec de cette expérience, qui n'empêche pas de formuler de nouvelles hypothèses. Il importe d'être capable de rebondir et d'admettre que, lorsqu'on expérimente, avant de généraliser, il convient de bien identifier les conditions nécessaires pour cela.

Dans le cadre de l'analyse de ces expérimentations, et dans un objectif d'observation des leviers d'évolution du système, je souhaite évoquer des expérimentations menées dans le cadre de l'éducation nationale et des collectivités territoriales qui ont fait leurs preuves et ont été validées, bien souvent parce qu'elles étaient portées par les équipes et parfois initiées à haut niveau.

Je pense notamment aux expérimentations concernant les enfants en situation de handicap, en articulation avec les collectivités territoriales et les conseils généraux. Le Sénat mène actuellement une réflexion sur la mise en place d'une loi pour améliorer le fonctionnement des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Il sera très important que le Sénat puisse également entendre sur ce sujet l'éducation nationale, dont les médecins sont très impliqués dans le fonctionnement des MDPH. Cette organisation est cependant relativement confuse, tant pour l'éducation nationale que pour les conseils généraux.

Les expérimentations concernant l'éducation à la santé, menée par l'éducation nationale en partenariat avec les conseils généraux, les communes, voire les régions, et les professionnels de santé ont également été très pertinentes.

De nombreuses réflexions portent aujourd'hui sur la sexualité, les problématiques de grossesses non désirées, etc. L'éducation nationale a un rôle fondamental à jouer dans l'éducation à la santé. Ce levier devra être travaillé.

Enfin, des bilans de santé sont imposés par la loi à 6, 9, 12 et 15 ans. Tous ne sont pas mis en place, faute de moyens. Il n'y a pas d'expérimentation sur ce sujet. En revanche, nous avons un certain recul sur l'examen réalisé à l'âge de 6 ans. Il serait intéressant d'évaluer la pratique professionnelle qui articule collectivités territoriales et éducation nationale dans les projets menés par les médecins et les infirmières au niveau du bilan de santé des 4-6 ans.

Sur la protection de l'enfance, enfin, il conviendrait d'articuler de façon plus poussée les travaux qui ont été menés.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Le principe de l'expérimentation est inscrit dans la Constitution française. La condition de mise en place et de réussite de l'expérimentation est qu'elle soit partagée par l'équipe qui la mènera. Il faut en outre se donner du temps pour pouvoir expérimenter. Enfin, il faut que cette expérimentation soit évaluée.

Il convient d'associer à l'expérimentation tous les partenaires de la communauté éducative. L'expérimentation doit émaner plutôt du contrat passé entre ces partenaires que de la loi ou d'une circulaire.

M. Jean-Marie Le Boiteux. – Nous ne partageons pas l'idée selon laquelle l'expérimentation doive partir d'en bas. Il importe certes qu'elle soit approuvée par ceux qui doivent la mettre en œuvre. Néanmoins, nous sommes fortement attachés à ce qu'il existe un cadrage national et à ce que l'enseignement, même dans le cadre d'une expérimentation, soit appliqué justement et également sur tout le territoire. Cela n'empêche pas que les acteurs volontaires pour mettre en œuvre cette expérimentation partagent le projet.

M. Albert Jean Mougin. – Aller trop dans le sens d'une initiative locale nécessaire et permanente souligne le fait que nous manquerions de volonté à l'échelle nationale et donne le sentiment que nous ne savons plus conduire cette école et nous en remettons, alors, au terrain. Il est certes essentiel de laisser la liberté aux praticiens de faire au mieux, mais dans l'application des programmes et du cadrage qui expriment une volonté nationale.

On a inventé, il y a un peu plus de deux siècles, le découpage territorial, car l'on avait la conviction qu'il existait une unité. Cette unité doit provenir d'en haut. Il s'agit, à notre sens, d'un enjeu très fort.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. - Comment concilier l'autonomie souhaitée des établissements et le renforcement constaté des rectorats ?

Mme Anne-Marie Martin. – Le SGEN revendique l'autonomie des établissements. Néanmoins, l'autonomie n'est pas l'indépendance.

Pour le SGEN, on ne parle pas de chef ou de sous-chef, mais d'une équipe de direction.

Un cadrage national est certes nécessaire, mais sur des objectifs clairs et partagés. La lettre de mission est adressée au chef d'établissement et n'est pas publique. Il existe en outre des contrats d'objectifs et un projet d'établissement. Cet empilement risque de nuire.

L'autonomie de l'établissement n'est pas non plus l'autonomie du chef d'établissement. Le projet doit être élaboré au sein du conseil pédagogique, instance qui doit vivre de façon démocratique. Il faut créer des conditions pour que les personnels et toute la communauté éducative se sentent parties prenantes de la vie de l'établissement. Il est plus intéressant de construire ensemble que de subir. Nous souhaitons la création d'un Conseil de la vie collégienne afin que les élèves disposent d'espaces de parole et de propositions et qu'il existe dans les établissements un fonctionnement démocratique dans lequel chacun aurait sa place et se sentirait reconnu. Il ne faudrait pas que le chef d'établissement se retrouve dans une situation impossible d'injonctions paradoxales entre mener son projet d'établissement et supprimer les moyens qui permettraient cette réussite. Il existe, à notre sens, une pression très forte sur le chef d'établissement.

M. Jean-François Le Borgne. – Nous sommes favorables à une autonomie de mise en œuvre avec des moyens locaux, des personnels adéquats, etc., mais à condition qu'il existe un contrôle du respect des programmes et des démarches pour avancer avec des résultats intangibles au point de vue national. Il faut conserver cela en tête, car votre question supposait une autonomie locale face à des rectorats eux aussi locaux.

L'autonomie suppose un projet conforme à une charte ou à un objectif national de réussite des élèves plutôt qu'à une grille froide d'indicateurs. Nous avons été très longtemps guidés vers l'autonomie à la suite de la mise en place de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). Ses indicateurs ne permettent pas véritablement d'assurer l'autonomie. Ils rappellent très fortement l'Union soviétique et la mise en place d'indicateurs non pertinents, tels que la production de 7 millions de paires de chaussures, uniquement de pied gauche. Nous ne voulons pas de l'autonomie dans ces conditions.

Les chefs d'établissement sont à même de réaliser ces projets de réussite à condition toutefois d'être formés dans le même état d'esprit. Le

rectorat ne doit pas être seulement un organe de contrôle *a posteriori*, mais un outil d'induction et de mise en conformité. L'échelle locale est insuffisante pour comprendre ces choix individuels et les établissements liés de fait par une politique nationale conjuguée à l'échelle régionale. Il existe un débat sur l'autonomie face à la région, cette dernière s'inscrivant plus ou moins dans la politique nationale. En effet, les crédits accordés par la région peuvent modifier considérablement l'exercice des pratiques professionnelles.

La région et les rectorats permettent cette nécessaire économie d'échelle mais avec un regard distant sur l'école, ce qui conduit à un manque de cohérence et à des rivalités non légitimes. Il semble qu'un échelon intermédiaire a été oublié : l'échelon régional est certes un élément pertinent, mais à condition qu'il existe un regard national sur les pratiques, les moyens, etc. Les récentes suppressions de postes ne permettent plus d'assurer la cohésion de l'enseignement au niveau régional.

M. Jean-Marie Le Boiteux. – Il nous a semblé difficile de déterminer comment répondre à votre question. Il faut en effet savoir de quelle autonomie nous parlons.

Si nous parlons d'autonomie pédagogique, dans le cadre de moyens alloués pour que l'établissement puisse mettre en œuvre un enseignement adapté à son contexte, nous répondons favorablement à votre question. Prenons l'exemple du bac S dans l'enseignement agricole. Le module Environnement, agronomie, territoire et citoyenneté (EATC) représentait une vraie autonomie pédagogique. Les moyens étaient alloués et ciblés par discipline. Il revenait à l'établissement de déterminer quel support local utiliser sur le terrain. Or, aujourd'hui, l'autonomie est guidée par la consigne d'utiliser les moyens alloués et de ne pas les dépasser. L'établissement choisit aujourd'hui quelles disciplines peuvent entrer dans ce cadre.

Nous sommes véritablement opposés à l'autonomie administrative et financière des établissements. Comme l'a rappelé ma collègue du SGEN, il ne faut pas confondre autonomie et indépendance. Alors qu'on diminue les moyens alloués aux établissements en leur demandant de se débrouiller avec les moyens dont ils disposent, en termes d'organisation administrative, les chefs d'établissement font le choix de ce qu'ils doivent « sabrer », des diminutions d'horaires, etc. Il existe, dans l'enseignement agricole, outre la mission d'enseignement, cinq autres missions, que nous n'avons pas les moyens de mener à bien. Les chefs d'établissement deviennent de véritables chefs d'entreprise, qui doivent rechercher des financements pour mettre en œuvre leurs missions. Nous constatons une explosion de la précarité car le nombre de personnels recrutés sur les budgets de l'établissement explose lui aussi du fait du décalage entre les moyens alloués et les missions assignées à l'enseignement agricole public.

M. Christian Lage. – L'autonomie existe : nous l'avons rencontrée en 1985 sur les Etablissements publics locaux d'enseignement (EPLE). Il existe une tendance à entasser les choses plutôt qu'à les faire vivre. Nous en sommes aujourd'hui à la 35e réforme de l'éducation nationale depuis 70 ans.

La première question que nous nous posons est la suivante : de quelle autonomie parlons-nous ? S'agit-il de l'autonomie du chef d'établissement ou de l'autonomie de la communauté éducative ? Le débat n'est pas le même. Qui fait le choix de « sabrer » telle ou telle section ? Je vous informe que chaque établissement est supposé avoir un projet d'établissement. Qui l'a écrit ? Qui l'a fait évoluer ? Qui est partie prenante de ce projet ? Souvent, je peux vous le dire d'expérience, ce projet d'établissement a été élaboré sur un coin de table, car il fallait rendre une copie. Or nous sommes aujourd'hui dans une logique qui lie chaque établissement au rectorat par un contrat d'objectifs, qui n'est pas connu dans les établissements car il est inscrit dans la lettre de mission du chef d'établissement qui lui-même rédige la lettre de mission de ses deux adjoints. Quel est le contrat d'objectif qui lie le rectorat et la centrale ? Le rectorat discute en effet de ses moyens par contrat d'objectifs avec le ministère. Le rectorat reçoit des moyens globaux à mettre en œuvre par rapport à tous les ordres de l'enseignement. C'est ainsi que nous nous sommes aperçus, au détour d'un rapport d'une députée, qu'une partie des moyens de l'enseignement professionnel était redirigée ailleurs : on déshabille Paul pour habiller Pierre ! Cette autonomie nous inquiète fortement car nous sommes favorables au maintien d'un cadre national, avec des règles nationales, qui respectent les statuts de tous les personnels.

Les chefs d'établissements préviennent le tribunal administratif si les programmes ne sont pas respectés car ce sont eux qui reçoivent les dotations globales en horaires bien qu'ils n'aient aucun pouvoir sur cette dotation qui leur est accordée par le rectorat. On nous dit partout que les heures ne sont pas abondées. Qui est responsable ? L'un des maillons du système est certainement responsable, mais les moyens nécessaires ne lui sont pas octroyés. Attention ! L'enseignement professionnel se trouve déjà sous une double tutelle de la région et de l'État. Cela ne fonctionne pas : nous assistons au jeu extraordinaire de la patate chaude que la région renvoie à l'État et réciproquement. Savez-vous que l'on ouvre aujourd'hui une section sans en informer la région ? Il conviendrait de mettre fin à ce type de pratiques. A chaque fois, ce sont les personnels de l'éducation nationale que l'on prend en otages.

L'autonomie pose la question de la responsabilité. Qui est bon ? Qui n'est pas bon ? Comment cela est-il évalué ? Au mérite ? Subjectivement ? Je peux définir vos mérites : ils sont à l'aulne de ceux qui vous réélisent ou pas. Le mérite d'un enseignant se définit-il au non-redoublement de ses élèves ? Il me suffit pour cela de disposer d'un tampon et de tamponner chaque bulletin du mot « Reçu » ! Est-ce notre objectif ?

La pire des publicités qui nous est faite est le classement des lycées chaque année par la presse. Ce classement met en effet les établissements en concurrence les uns par rapport aux autres. Les personnels en souffrent.

La rénovation que j'ai évoquée précédemment a prévu une certaine part d'autonomie. Nous avons souhaité qu'elle soit cadrée. 13,5 % des horaires doivent être définis par les établissements scolaires. Or aujourd'hui, aucun établissement scolaire n'en a les moyens. Il ne s'agit pas de nous faire dire que tout est question de moyens. La véritable question est de définir quels sont les besoins des établissements. Or on ne pose pas cette question. Les régions sont en train de refaçonner, dans leur contrat régional, le plan pour les formations, d'ici à juin 2011. Qui a été associé à ces travaux ? Quelle carte des formations prévoit-on ? Les rectorats, les établissements, ont-ils été associés à ces travaux pour déterminer les fermetures et ouvertures de section ? Sur quels critères ?

L'autonomie des établissements ne peut s'envisager que si une modification réelle advient, c'est-à-dire si les personnels de la communauté éducative sont tous parties prenantes du même jeu en fonction de règles clairement définies.

M. Michel Gonnet. – Vous demandez si une autonomie est souhaitable. Dans quel domaine ? Il existe déjà une certaine forme d'autonomie dans les établissements, permise par la loi de 2005 et complétée par le décret de 2010. Ainsi l'autonomie peut actuellement toucher aussi bien l'organisation de l'établissement dans ses structures pédagogiques, le nombre de classes, les soutiens, l'organisation du temps scolaire, etc.

Depuis 2007, l'exercice de l'autonomie pédagogique est largement conditionné par la réduction des moyens des établissements. L'autonomie est actuellement surtout utilisée comme variable d'ajustement à la réduction de moyens alors qu'elle devrait être la possibilité d'inventer, d'explorer, voire de déroger aux us et coutumes scolaires afin d'y apporter de l'efficacité, c'est-à-dire un enseignement efficace qui permette véritablement aux élèves les plus démunis de progresser. Pour sa part, le syndicat des personnels d'inspection est attaché à ce que l'autonomie s'exerce dans un cadrage national fort, en respectant le principe de l'équité de traitement quant à la répartition des moyens attribués. A cet égard, nous notons que les collectivités interviennent pour une part importante et grandissante dans le financement de certains projets, parfois sans se soucier même de la validation par les services compétents de l'État. A notre connaissance, hormis le rapport PISA, il n'existe pas de recherches universitaires démontrant une corrélation entre l'autonomie et son effet sur l'établissement.

S'agissant du renforcement du rôle des recteurs, l'existence de contrats d'objectifs et de lettres de missions adressés aux chefs d'établissement conduit peu à peu à développer la contractualisation entre individus, ce qui exonère totalement les responsables politiques au plus haut niveau : tout repose sur l'agent qui a contracté, en fonction des moyens qui lui sont donnés, dans le cadres de contrats d'objectifs de réussite pourtant bien

supérieurs aux moyens qui lui sont octroyés. Il convient de dénoncer ce piège de l'autonomie. Le syndicat des inspecteurs de l'éducation nationale déplore cette dérive vers une relation privilégiant les valeurs comptables et économiques en matière d'éducation. L'intelligence, la culture, l'instruction et l'éducation ne pourront jamais se résumer à des indicateurs comptables.

M. Christian Chevalier. – La question de l'autonomie est évidemment importante. L'autonomie qui conduirait à un « caractère propre » des établissements et les mettrait en concurrence, très clairement, n'est pas acceptable. Elle ne peut pas être une conception de l'école de la République, qui n'est pas l'école de la concurrence entre les établissements, mais l'école de l'harmonie entre les établissements. L'autonomie qui conduit à une offre éducative adaptée aux territoires et aux populations qui vivent sur ces territoires a du sens. Les établissements ne se ressemblent pas. Ils sont très différents. Il faut donc apporter des réponses différenciées en termes d'offre éducative fournie aux élèves, dans un cadre national fort, avec cette part d'autonomie – y compris en termes de moyens – laissée aux établissements pour répondre de façon adaptée à des situations locales particulières. On ne traitera pas, dans le cadre du projet pédagogique, la situation dans un établissement sensible de la banlieue parisienne comme on la traitera dans un établissement d'une banlieue plus aisée ou en milieu rural.

Nous sommes prêts à travailler sur cette question de l'autonomie, qui doit être encadrée avec pour objectif commun la réussite du plus grand nombre des élèves. Je vous renvoie à la dernière enquête PISA, dont je m'étonne que personne ne se soit saisi au plan politique pour se poser les questions qui s'imposent. Les inégalités scolaires sont parallèles aux inégalités sociales, et s'accroissent. Ce constat est passé inaperçu, sans que l'on se soit saisi de cette question au plus haut niveau de l'État et au niveau du ministère de l'éducation nationale. Je suis relativement inquiet. Cette enquête avait pointé du doigt certaines des difficultés rencontrées par l'Allemagne qui, elle, a su redresser la barre et mettre en œuvre un certain nombre de dispositifs, notamment budgétaires. L'enquête PISA a représenté, pour l'Allemagne, un véritable électrochoc. Ses constats auraient dû avoir le même effet sur les orientations politiques françaises. Nous devrons apporter des réponses adaptées à cette problématique.

S'agissant du renforcement des rectorats, le poids de la régionalisation est incontestable. Ce n'est pas forcément un mal en soi. Néanmoins, nous craignons que le renforcement des rectorats conduise à une sorte d'autonomie, voire à des recteurs s'estimant libres de tout engagement national : nous verrions alors apparaître des « potentats locaux », dans lesquels les recteurs pourraient s'asseoir sur la réglementation nationale et agir comme bon leur semblerait. Il s'agit là de la limite de l'autonomie et de ce type de fonctionnement : le cadre de l'État doit être présent alors que nous observons une sorte de délitement et que le cadrage national tend à disparaître au profit, parfois, de lubies rectorales inquiétantes.

Mme Fabienne Bellin. – Votre question demande elle-même à être précisée. L'autonomie peut avoir des sens absolument différents. Elle peut renvoyer, par exemple, à la possibilité pour les équipes pédagogiques, de construire des initiatives : cette autonomie est tout à fait souhaitée par les équipes. Elle peut cependant aussi être comprise comme une perversion de l'autonomie des équipes et renvoyer à une logique administrative au service du désengagement de l'État.

L'autonomie existe depuis 1985 dans un certain cadre. L'établissement dispose aujourd'hui, de par la loi, d'une certaine autonomie détenue par son conseil d'administration, le chef d'établissement représentant l'exécutif. Renforcer l'autonomie, c'est renforcer, d'une certaine façon, le champ d'action du conseil d'administration. Pour autant, dans cette loi, l'État a conservé des prérogatives importantes, dont certaines sont exercées par le chef d'établissement en tant que représentant de l'État. Renforcer l'autonomie dans ce domaine revient à renforcer le pouvoir du chef d'établissement et non celui des professeurs.

Si le pouvoir du chef d'établissement est renforcé, à notre sens, le conseil pédagogique n'est pas qualifié pour être un appui pour cette fonction car ses membres sont désignés par le chef d'établissement lui-même. Ceux qui prônent aujourd'hui le développement de l'autonomie des établissements le font sur la base de l'idée que la concurrence serait la clé pour résoudre les problèmes de l'éducation et rendre les établissements plus performants, en mettant en cause deux principes essentiels de la loi de 2005, à savoir le fonctionnement démocratique de l'établissement, avec le conseil d'administration, et la limitation du champ de l'autonomie à des domaines qui ne remettent pas en cause le principe d'égalité (les horaires, les contenus, etc.).

Une autonomie qui augmenterait la concurrence entre les établissements n'est pas souhaitée par la profession. Le Snes n'est pas défavorable à l'autonomie, mais celle-ci doit s'exercer dans un cadre bien défini, avec un respect des règles nationales, tant en ce qui concerne les statuts des personnels que les programmes, etc. Sans ces garde-fous, l'ensemble du système scolaire serait menacé.

M. Albert Jean Mougin. – Nous observons avec intérêt que les discours ont évolué au cours de l'histoire récente sur cette question de l'autonomie. Il fut, en effet, un temps où l'État menait une autonomisation ardente et exigeante.

Notre inquiétude majeure est l'émergence ou le renforcement d'inégalités par un procédé mal choisi et mal conduit d'autonomie des établissements. Je ne reviendrai pas sur les différents types d'autonomie souhaités. Je rappellerai simplement qu'il importe que l'on laisse au mieux les praticiens de l'éducation exercer leur métier sans carcans excessifs, y compris dans la gestion de leur établissement. Perdre le lien entre un schéma d'ensemble, qui doit relever du national, et la réalité du terrain est d'autant plus grave que nous sommes aujourd'hui dans un moment de l'histoire où les

territoires se font. J'estime singulier que ce terme de « territoires » apparaisse en lieu et place du terme « régions ». Je vous renvoie, à ce sujet, à l'excellent essai intitulé « *Les territoires perdus de la République* » : on ne peut plus, aujourd'hui, rendre les mêmes services sur tous les territoires à la population. Nous devons tâcher de définir un système qui permette de donner les mêmes droits et avantages (enseignement, santé, sécurité, etc.) à l'ensemble de nos concitoyens.

L'autonomie est-elle réellement souhaitée ? Le renforcement des rectorats est-il blâmable ? Il existe un jeu de balancier entre un retour au central et une nécessité d'harmoniser les pratiques de plus en plus apparente. Nous appelons tous, aujourd'hui, à un cadrage nouveau.

La gestion ne relève pas des établissements. L'État donne des consignes au recteur, qui lui-même donne des consignes au chef d'établissement. Si nous ne revenons pas à un principe de validation, nous reviendrons à de « petites féodalités » et à l'abandon du droit commun au bénéfice de la contractualisation entre les individus. Il est véritablement important de donner à tous les établissements scolaires les moyens d'un enseignement qui réfléchisse sur ce qu'est notre pays. Cela n'est possible qu'avec un principe fort de régulation nationale.

M. Philippe Péchoux. – On peut difficilement être défavorable à l'autonomie, mais on peut aussi difficilement être favorable à l'autonomie dans les conditions dans lesquelles elle s'instaure aujourd'hui. Si l'autonomie, c'est partir des besoins exprimés au niveau de la proximité, elle aura du sens et répondra aux besoins existants en termes de missions de service public. Comment répondre à l'objectif de la réussite de tous avec des moyens appropriés ? Si les besoins sont exprimés dans le cadre du conseil d'administration, démocratiquement désigné et ayant des objectifs fixés en termes de réussite, l'autonomie prend du sens : elle part d'en bas et monte vers les sommets. Aujourd'hui, pourtant, nous constatons une division des moyens à partir d'en haut : il ne reste plus que des miettes pour l'établissement. L'autonomie, c'est aussi penser le fonctionnement du conseil d'administration des EPLE. La réforme de 2009, qui autorise à une seconde lecture de la dotation horaire globale si elle est rejetée par le conseil d'administration, afin que le chef d'établissement puisse l'imposer, est mauvaise. Pour qu'un conseil d'administration ait du sens, il faut que les parents, personnels, élus, personnalités qualifiées qui y siègent, aient le sentiment que leur vote a du sens. Nous devons nous diriger vers l'autonomie des établissements et non celle des chefs d'établissement. Il conviendra de redonner du sens au projet d'établissement, qui nécessite des moyens spécifiques fléchés. Aujourd'hui, les moyens affectés aux projets d'établissements sont extrêmement faibles et annualisés. Il n'existe plus de visibilité sur leur durée d'affectation. Ils n'augmentent pas aussi rapidement que les effectifs.

L'autonomie demande à être définie. A notre sens, il ne faut pas forcément plus d'autonomie, mais une meilleure autonomie. Si nous devions citer un ouvrage, nous citerions « *La Carte et le Territoire* » de Michel

Houellebecq : je suis favorable à une carte scolaire qui définisse un territoire mieux pensé.

M. Patrick Roumagnac. – Votre question contient à la fois un souhait et un constat.

En quoi l'autonomie des établissements peut-elle être souhaitée ? Elle peut être souhaitée en ce qu'elle doit permettre une plus grande responsabilisation des équipes pédagogiques par rapport à l'amélioration des résultats scolaires. Elle doit également faciliter l'ouverture de l'établissement aux parents, ces derniers apparaissant comme des partenaires incontournables pour la promotion d'une véritable politique de réussite éducative. Cette dynamique, enfin, suppose des échanges renforcés avec les collectivités territoriales impliquées aux différents niveaux du système éducatif.

Le renforcement des capacités décisionnelles des établissements en matière de répartition des ressources et d'organisation des enseignements apparaît donc comme une stratégie tout à fait pertinente, pour autant que tous les acteurs concernés se sentent effectivement engagés dans le projet arrêté collectivement. Or, au-delà des intentions initiales, il existe toujours des contraintes internes ou externes qui constituent autant d'obstacles sur la voie de la mise en œuvre des orientations. Dans ce contexte, le rectorat et les services académiques déconcentrés doivent constituer des aides ou des ressources pour les équipes s'efforçant de donner corps à un projet. Ce soutien peut se situer aussi bien dans la phase initiale de conception que dans le cadre du suivi des actions mises en place. A chaque étape, l'intérêt des élèves doit constituer le fil rouge du dispositif. Il ne faut pas oublier par ailleurs, dans quelque situation que ce soit, qu'il est de la responsabilité des corps d'inspections de rappeler le cadre institutionnel et les limites qu'il impose nécessairement. Toutefois ces contraintes ne doivent pas devenir des freins aux équipes, lesquelles peuvent toujours être aidées pour trouver une solution permettant une mise en œuvre sereine et efficace des intentions initiales. Dans ces deux démarches complémentaires, les inspecteurs et les services rectoraux doivent se montrer disponibles et réactifs. Les normes administratives encadrant la gestion du système administratif n'ont d'autre finalité que de garantir la cohésion du système et ne doivent en aucun cas apparaître comme des mesures inutiles qui complexifient la tâche des acteurs de terrain. Or aujourd'hui, ce mode de fonctionnement apparaît plus souvent comme un idéal à atteindre que comme une pratique courante. Malgré cette réserve, ou peut-être à cause d'elle, le renforcement des rectorats apparaît non seulement comme compatible, mais aussi comme indispensable à la mise en œuvre efficace de l'autonomie des établissements. Pour que cette autonomie soit productive, elle ne doit pas dériver vers un sentiment d'abandon, fréquemment redouté, ou même dénoncé par les enseignants. Chaque représentant de l'institution doit se sentir partie prenante de cette autonomie et doit donc s'impliquer au service des établissements en étant en mesure de finaliser ces actes non dans une logique administrative, mais en les inscrivant dans une

chaîne opérationnelle visant à l'amélioration globale des compétences de tous les élèves.

M. Pierre Garnier. – Deux mots dans la question nous laissent à penser qu'il s'agit d'une question typiquement du second degré : établissement et rectorat. Je reviendrai ultérieurement sur le rôle du directeur.

M. Philippe Tournier. – Les EPLE sont autonomes depuis 1985, mais de façon très cadrée. Les textes de 1985 ne sont en réalité pas respectés par les différentes autorités.

Le rôle des rectorats a profondément changé au cours des dix dernières années. Bien que tous les personnels ne s'en rendent pas compte aujourd'hui, les relations entre les établissements et les rectorats sont une source majeure de tension dans l'organisation du système éducatif. Ce débat est longtemps resté assez confiné au sein de l'encadrement. Il témoigne de la très profonde transformation qu'a connue l'organisation du système éducatif depuis une quinzaine d'années. Ainsi, beaucoup de personnels croient vivre dans un système qui n'existe plus.

Je n'emploierai pas le mot « renforcement ». Je parlerai plutôt de « déversement » : nous avons en effet assisté, depuis une quinzaine d'années, à un déversement sur les choix rectoraux de la gestion quotidienne du réel, du concret et du matériel. S'ajoute à cela la « fonte » du pilotage national. Il ne s'agit pas d'un phénomène très récent : ce phénomène plutôt systémique a été engagé il y a une quinzaine d'années et a survécu aux ministres et aux majorités. Il va aujourd'hui en s'amplifiant. Nous avons atteint, cette année, un nouveau stade de ce phénomène : même la question des suppressions de postes est aujourd'hui entièrement sous-traitée par les échelons locaux. Les résultats de PISA révèlent que la France est le pays de l'OCDE où les origines sociales pèsent le plus sur les résultats scolaires des élèves, plus encore qu'au Brésil ! Ce constat est directement lié à la disparition de l'intervention politique dans le champ de l'éducation.

Aujourd'hui, ainsi, nous pouvons affirmer que nous comptons 30 ministères de l'éducation nationale. Nous publierons la semaine prochaine une enquête qui démontre l'ampleur et la profondeur du phénomène. Ainsi, souvent, l'homogénéité des horaires, des programmes et des statuts des personnels cachent cette réalité d'ores et déjà très prégnante.

La question n'est pas de savoir si l'autonomie est bien ou mal. Le problème, aujourd'hui, est que cette autonomie est mise en place sans aucune régulation. La seule forme de régulation est le statut des recteurs, sorte de « préfets des études ». On rappelle souvent que le statut des enseignants date de 1950. Celui des recteurs date de 1854 et n'a pratiquement pas été revu depuis. Cela crée un hiatus entre des logiques contradictoires, à savoir le temps politique court des recteurs (9 mois) et le temps long des établissements qui ont besoin de s'inscrire dans la durée (5, 6, 10 ans). Le contrat d'objectifs avait pour but de réguler ce type de rapports. Nous avions obtenu, ainsi, la

signature d'une charte des pratiques de pilotage pour réguler ce type de rapport. Dans les faits, cette charte n'est pas véritablement mise en œuvre.

Le rectorat a besoin de ne pas être seulement un service déconcentré de l'État, y compris pour que les collectivités territoriales y aient leur place. Nous nous trouvons aujourd'hui dans une véritable paralysie de la République avec les « compétences partagées ». La France a accumulé un retard invraisemblable en matière de technologies numériques dans le domaine scolaire et de déploiement des Espaces numériques de travail (ENT). Ce retard est directement lié au niveau de conflit élevé existant entre les collectivités territoriales et les représentants locaux de l'État. Le recteur doit avoir un mandat renouvelable, de trois ans par exemple, et inscrire le fonctionnement local dans une perspective moins agitée qu'actuellement.

L'autonomie est soumise à une régulation interne dans l'établissement : tout ce qui relève de l'autonomie relève du conseil d'établissement. Cette régulation est, à mon sens, largement suffisante. Cela pose la question du fonctionnement du conseil d'administration : quand les conseils d'administration ont à traiter des questions qui concernent véritablement l'établissement, il s'avère souvent qu'ils sont tout à fait en mesure d'assumer ce rôle. Nous préférons en ce sens le terme de « responsabilité » à celui « d'autonomie ».

On s'interroge sur la mise en place d'une régulation nationale. Le pouvoir central lui-même est frappé aujourd'hui par une extraordinaire instabilité des personnes, mais aussi des politiques. Sur les 20 dernières années, aucune politique n'a survécu plus de 16 mois !

M. Corinne Vaillant. – Je limiterai mon intervention à la politique de santé à l'éducation nationale et son articulation avec le chef d'établissement et le département.

Aujourd'hui, la politique de santé à l'éducation nationale dépend de la circulaire de janvier 2001, qui l'établit sur quatre niveaux : le national, le rectoral, le départemental et le local. Les médecins sont positionnés en experts auprès des différents niveaux de responsabilité.

Au niveau rectoral, chaque recteur définit les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la politique de santé sur l'académie. Il est censé tenir compte des axes définis au niveau national et du contexte local de l'établissement. Le recteur doit se doter des indicateurs nécessaires au diagnostic, à l'élaboration, à la mise en œuvre, à l'évaluation et à la réorientation de sa politique. Il prend donc l'avis des médecins et infirmières pour ce qui relève de leur champ de compétences. Un bilan régulier doit être dressé au niveau de la politique académique. Une préconisation insiste aujourd'hui pour favoriser une concertation avec les Agences régionales de santé (ARS) pour la gestion de la politique de santé académique. Les rectorats assurent une formation des personnels de l'éducation à la santé en s'appuyant sur leurs compétences propres. Ils sont censés gérer la création de chartes partenariales académiques avec les collectivités territoriales. Il est à noter que

lorsqu'une décision est prise au niveau national, bien souvent, le niveau local n'en a que les « miettes » : ainsi, l'informatisation des médecins a été arrêtée depuis 2004 et les médecins doivent s'équiper sur leurs moyens propres.

Au niveau départemental, les médecins conseils techniques coordonnent l'ensemble des médecins de l'éducation nationale du département et des infirmières techniques. Les médecins sont affectés sur des secteurs qui devraient couvrir au maximum 5 000 élèves mais en couvrent en réalité bien souvent 10 000, voire plus. Les médecins de secteur agissent en concertation avec les chefs d'établissement et les directeurs d'école.

Au niveau de l'établissement, le chef de l'établissement est responsable de la politique de santé et de son application. Les projets de santé sont menés dans le cadre du Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), présidé par le chef d'établissement. Le médecin est en mesure de mener ses projets de santé sur un ou plusieurs établissements. Il est garant de la méthodologie. Ses visites lui permettent d'établir les besoins des établissements.

Les médecins de l'éducation nationale représentent un corps professionnel de l'État à gestion déconcentrée. Ils sont placés sous l'autorité hiérarchique de l'État et sont coordonnés par les services départementaux. Il revient néanmoins au rectorat d'assurer l'embauche des médecins contractuels par des contrats que nous souhaitons harmoniser au niveau national afin qu'ils respectent la déontologie. Force est de constater que la gestion des personnels, au niveau des rectorats, actuellement, ne leur permet plus d'assurer les missions nécessaires auprès des élèves. La problématique de la politique de santé se jouera demain dans l'articulation entre ARS et rectorats, mais aussi entre ARS et établissements. Nous estimons important de pouvoir faire remonter les besoins des établissements en termes d'éducation à la santé et de santé. Les professionnels de la santé se tiennent en ce sens à la disposition des chefs d'établissement et des rectorats pour effectuer ces missions.

Les niveaux académique et régional sont, à notre sens, complémentaires. Nous regrettons que la gestion des personnels, en particulier de santé, soient la « cinquième roue du carrosse » au niveau des rectorats.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Je tiens tout d'abord à répondre à Christian Chevalier, qui s'inquiète de notre manque de réactivité à l'enquête PISA. Les conclusions de cette enquête mettant en avant la relation entre les inégalités sociales et la réussite scolaire ne nous laissés ni insensibles, ni inertes. Dans les 15 jours suivant leur publication, dans le cadre d'une initiative parlementaire, nous avons organisé un débat sur ce sujet.

Il a été question de moyens et d'indicateurs comptables. J'ai quelques difficultés avec la « monnaie » utilisée dans l'éducation nationale (Hygiène, sécurité et environnement (HSE), heures supplémentaires annuelles (HSA), exploitation des techniques de pointe en physique (ETPP), etc.). Il conviendrait de simplifier ce dispositif et d'instaurer une « monnaie unique ».

Dans un souci de responsabilisation, ne pourrions-nous pas faire voter la totalité des budgets au conseil d'administration ? Aujourd'hui, le budget voté par le conseil d'administration est amputé de sa masse principale, à savoir la masse salariale.

Aujourd'hui, la présidence du conseil d'administration des établissements agricoles est assurée par le personnel de ces établissements et non par le chef d'établissement. Nous pourrions nous en inspirer. L'amendement à la loi Fillon de 2005 que j'avais déposé, et qui avait été accepté, mettait en avant une autonomie à titre volontaire. Ne pensez-vous que cette mesure pourrait représenter une amélioration ?

Je reviens au sujet de l'autonomie. Je me méfie beaucoup des discours et des modes. L'autonomie des établissements n'a-t-elle pas des limites et ne peut-elle pas être à géométrie variable ? Elle peut, en effet, connaître une limite en termes de taille (celle de l'établissement) et en matière d'offre de formation. Ne faudrait-il pas raisonner en termes de mise en réseau à l'intérieur d'un bassin de vie et de bassins de formation ? L'autonomie est possible au niveau du secondaire, mais il se pose un problème juridique au niveau du primaire, pour lequel la mise en place d'un statut juridique serait nécessaire.

M. Albert Jean Mougin. – L'autonomie pédagogique est nécessaire. Néanmoins, il importe d'éviter que nous ne parvenions à des programmes locaux qui dénatureraient l'enseignement commun qui doit être dispensé à l'ensemble des jeunes Français.

Vous avez mentionné la mise en place d'une « monnaie unique » éducative. Cela me semble difficilement maniable. En effet, dans la vie réelle d'un établissement scolaire, le coût d'une heure de cours est tout à fait variable en fonction de l'enseignant.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Cela n'est vrai que dans le secteur privé. Le taux horaire est variable en fonction de la main d'œuvre mobilisée.

M. Albert Jean Mougin. – Devons-nous assimiler le système du service public au fonctionnement d'entreprises du secteur privé ? Il n'est pas exact d'affirmer que les établissements scolaires sont gérés comme des entreprises.

J'en reviens à la question de l'intégration de la masse salariale dans le budget de l'établissement. Je caricature : faudra-t-il un jour choisir entre un professeur et un tracteur ? Parler d'un budget commun dans le cadre d'un établissement pourrait nous conduire à cette situation. Vous comprenez donc nos réserves.

M. Serge Lagauche, président. – La façon dont vous répondez à la question démontre que vous saurez vous sortir de ces difficultés.

Mme Françoise Cartron. – Le conseil régional paye déjà les tracteurs.

M. Philippe Tournier. – La question de la présidence des conseils d'administration est un « marronnier » dans le débat sur les EPLE. Cette question est pratique et non seulement théorique. Les personnels de direction ont l'avantage, comme les maires, d'être les seules autorités publiques facilement accessibles aux citoyens et dont le rôle est aisément compréhensible par ceux-ci. L'autorité de proximité est unifiée : les maires sont ainsi des exécutifs tout en présidant leur conseil municipal.

Notre système est aujourd'hui rongé par des forces centrifuges. En confiant la présidence du conseil d'administration à un élu local ou à un parent d'élève, nous changerions la nature du système éducatif, car ce président n'acceptera pas d'être une simple potiche. Il s'agit d'un véritable choix politique, qui doit être assumé et présenté comme tel.

Il est vrai que nous utilisons aujourd'hui pour monnaie de compte l'heure de cours, car nous nous plaçons du point de vue de ce que reçoit l'élève et non de ce qu'il coûte. Si nous introduisons la notion du coût en euros d'une heure de cours et si nous versons aux établissements des sommes en euros, un professeur agrégé sera remplacé par deux stagiaires afin de disposer d'un maximum de ressources humaines dans l'établissement. Un tel choix poserait nécessairement la question de la continuité. Si un établissement ne peut que voter « oui » pour 90 % des sommes de son budget, la discussion n'a aucun intérêt. Il ne serait pas absurde de transférer l'ensemble des sommes au conseil d'administration et de lui donner la possibilité de ne pas voter, tout en gérant l'ensemble des données en euros. Néanmoins, un tel système introduira des comportements différents. La question de la fongibilité se posera inexorablement sur le sujet des masses salariales.

M. Jean-Marie Le Boiteux. – Nous n'avons jamais compris pourquoi le législateur a créé un tel système, qui est une totale hérésie. Le chef d'établissement a deux particularités. Il est le représentant de l'État et le garant du respect des textes réglementaires, et il agit par délégation du conseil d'administration et met en œuvre ses décisions. A ce titre, nous estimons tout à fait normal que le chef d'établissement soit le président du conseil d'administration. Un président a un certain pouvoir sur son conseil d'administration. Nous n'estimons pas normal que la politique éducative soit orientée par des professionnels : le rôle du système éducatif, en particulier dans un enseignement professionnel, est de répondre aux attentes de la société et non aux intérêts locaux d'une profession. C'est pour cette raison que, durant de longues années, l'enseignement agricole a accompagné la reproduction des modèles agricoles, notamment le modèle productiviste, et a peiné à prendre le tournant d'une nouvelle réflexion sur l'agriculture. La présidence des conseils d'administration par des professionnels dans un certain nombre d'établissements a indirectement engendré ces difficultés. Nous souhaitons donc revenir au système de l'éducation nationale.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – L'enseignement agricole enregistre pourtant de bons résultats.

M. Jean-Marie Le Boiteux. – Tout à fait. Il n'y a pas de relation de cause à effet.

Vous avez mentionné la mise en place d'une monnaie unique éducative. Néanmoins, en matière de mise en œuvre d'éducation et de personnel, un euro n'a pas la même valeur selon qu'il s'agit d'un euro Hygiène, sécurité et environnement (HSE) ou d'un autre. Cela ouvre la porte à des dérives et à un recours trop important aux vacations.

M. Christian Lage. – La représentation nationale sait-elle combien de personnels l'éducation nationale compte aujourd'hui ? La réponse est non. Vous votez des budgets et un nombre de fonctionnaires. Entre ce budget et le nombre réel de personnels physiques, la différence est considérable. Vous faites semblant de ne pas le comprendre. Les fonctionnaires ont été punis : ils n'auront pas d'augmentation de salaire pendant trois ans. En revanche, on leur propose des heures supplémentaires-année comme une bouée de sauvetage. S'ils souhaitent conserver un certain pouvoir d'achat, ils sont contraints d'opter pour ces HSA !

M. Christian Chevalier. – Il serait utile que nos concitoyens sachent ce que coûte l'éducation nationale. Cette prise de conscience est nécessaire. Il ne s'agit pas d'un investissement à fonds perdus. Le message que vous faites passer est politiquement d'une autre nature : en choisissant l'unité de compte « Euro », nous risquons une réelle dérive. L'UNSA considère que l'éducation n'est pas un bien de consommation mais un droit.

Le SE UNSA estime qu'il faut avancer sur la question de l'autonomie des établissements du premier degré. L'école communale de Jules Ferry a vécu et doit évoluer parallèlement à l'éducation et au monde éducatif. L'école primaire est multiple et dépend des communes. L'attachement des maires à l'école communale est très fort. De vraies questions se posent néanmoins sur le fonctionnement de l'école maternelle et élémentaire. Je vous renvoie aux difficultés actuelles des directeurs d'école, qui ont subi la suppression de l'aide administrative. Leur dernière grève administrative a duré cinq années. Je n'exclue pas qu'elle se reproduise. Quel devenir souhaite-t-on pour l'école maternelle et élémentaire ? Quelle est aujourd'hui la structure la plus adaptée ? Un excellent rapport a été rendu public il y a quelques mois sur ce sujet ; il renvoie au débat sur l'expérimentation. Il nous semble qu'il s'agit de la meilleure méthode pour avancer car nous ne souhaitons pas voir, s'agissant de l'école primaire, une réponse unique mais des réponses adaptées. Nous sommes prêts à travailler sur cette question. Néanmoins, la volonté politique n'est pas claire, même si le dossier est compliqué. Nous ne pouvons pas ne pas faire évoluer le fonctionnement des écoles, notamment en milieu rural. Il existe, sur cette question, une volonté de plus en plus forte des différents acteurs locaux (élus, parents d'élèves, enseignants) de s'impliquer.

Mme Fabienne Bellin. – Vous suggérez une unité de compte « Euro » afin de simplifier le système des HSE, HSA, etc. Je partage les propos de Philippe Tournier sur cette question. Il s'agit d'une question technique. Même si nous rendions publique la masse salariale des établissements, il continuerait à exister des heures supplémentaires et un certain nombre d'éléments techniques difficiles à maîtriser.

Vous proposez que la gestion des personnels soit effectuée par le conseil d'administration, qui déciderait de recruter deux stagiaires plutôt qu'un agrégé. Cela nous paraît incompatible avec la loi et cela n'est pas ce que nous souhaitons.

M. Pierre Garnier. – Nous ne souhaitons pas que l'école primaire soit configurée sur le modèle des établissements du second degré. Un directeur d'école, à notre sens, est un pédagogue avant d'être un gestionnaire. Nous déplorons néanmoins une réelle accumulation des tâches du directeur d'école, qui a besoin d'une aide à la direction, peut-être sous la forme d'un métier de secrétaire. Changer le statut du directeur d'école ne peut pas être la seule réponse pour redynamiser l'école et contribuer à la réussite des élèves. La mission d'animation pédagogique du directeur d'école est essentielle. Nous ne sommes pas certains que la mise en place d'un statut pour les établissements primaires permettrait de réduire les inégalités territoriales avérées et considérables, allant de 1 à 10 suivant l'endroit où se situent les écoles.

M. Serge Lagauche, président. – Nous vous demandons, pour des raisons de temps, de répondre aux deux questions simultanément, dans le même délai. Je vous les rappelle :

- le chef d'établissement doit-il être un pilote, un gestionnaire ou un coordinateur ?

- les obligations de services des enseignants sont-elles adaptées à l'école d'aujourd'hui ?

Le dialogue pourra tout à fait continuer par la suite et nous pourrons vous rencontrer à nouveau si nécessaire.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Nous organiserons une journée d'étape, le 4 mai, au Sénat, à laquelle vous serez conviés.

Mme Corinne Vaillant. – En tant que professionnels de santé, nous intervenons sur plusieurs établissements. Le chef d'établissement nous apparaît comme un leader à la tête de son équipe éducative. Son style et son choix vont influencer la vie quotidienne de l'établissement. L'infirmière est sous son autorité. L'assistante sociale et le médecin, en revanche, sont sous l'autorité de l'inspecteur d'académie. L'absence de hiérarchie favorise l'indépendance professionnelle du médecin et ainsi son rôle d'expert vis-à-vis du chef d'établissement dans le champ de la santé. Le chef d'établissement délègue ainsi volontiers à ces professionnels la politique de santé de l'établissement.

A notre sens, la formule gagnante serait la suivante : des projets d'éducation à la santé impulsés et évalués par le médecin, et coordonnés et soutenus par le chef d'établissement. L'infirmière assurerait le suivi et le Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté engagerait toute l'équipe à valider et développer des projets éducatifs et partenariaux.

Le chef d'établissement dirige son équipe. Le médecin pilote le projet de santé. Cette articulation ne nous est pas spécifique : dans les différents secteurs d'activité médicale, la responsabilité administrative est bien différenciée de la responsabilité médicale. En revanche, à l'hôpital, le médecin ne se limite pas à un simple rôle consultatif comme dans les conseils d'administration des établissements. Compte tenu de l'importance de la santé dans un établissement scolaire (hygiène, ergonomie, nutrition, etc.), le médecin devrait pouvoir prendre part au vote et sortir de son simple rôle d'expert. La possibilité d'une procuration et d'une suppléance serait tout à fait envisageable avec les autres professionnels médicaux et sociaux de l'établissement.

M. Philippe Tournier. – Les personnels de direction doivent à notre sens être en même temps des pilotes, des gestionnaires, des coordinateurs, mais aussi des pédagogues, des médiateurs, des négociateurs, des synthétiseurs de politiques publiques, etc. Le rôle et les missions des personnels de direction sont aujourd'hui le reflet des missions que l'on confie aux établissements qu'ils dirigent : il n'existe pas d'autonomie professionnelle des personnels de direction par rapport à la réalité du fonctionnement des EPLE.

Ces EPLE ont deux caractéristiques. La première est que ce ne sont fondamentalement pas des structures au mode de fonctionnement hiérarchique. Cette réalité correspond à la réalité dominante du système. La seconde est que l'on demande aux chefs d'établissement un exercice qui exige beaucoup de qualités, à savoir de résoudre localement des problèmes que l'on ne parvient pas à résoudre nationalement. Cela demande beaucoup de qualités, mais c'est passionnant.

M. Pierre Garnier. – Il n'existe pas de chef d'établissement dans les écoles maternelles et élémentaires. Nous ne souhaitons pas que le niveau primaire soit configuré sur le modèle des établissements du second degré. Le directeur d'école joue un rôle essentiel dans le fonctionnement des écoles. Son métier consiste à organiser la vie de l'école, à la gérer, mais il est aussi, et avant tout, animateur d'une équipe pédagogique et médiateur. Pour cela, son pilotage ne peut pas être technocratique et basé sur des tableaux de bord de suivi d'indicateurs multiples dont il faudrait rendre compte en continu. Pour faire classe, l'on ne peut pas passer son temps à remplir des tableaux de bord. Cette dimension doit être prise en compte. Le directeur d'école, s'il entre uniquement dans une logique d'animation et de coordination des équipes, risque également de se couper des préoccupations professionnelles et concrètes des enseignants. Or le cœur de son métier, pour favoriser la réussite des élèves, est la qualité de l'acte pédagogique. Le directeur d'école a besoin d'être déchargé de certaines tâches administratives ; nous demandons la

création d'un métier de secrétariat. Il a également besoin de temps pour se recentrer sur des missions qui dynamisent vraiment l'école et son activité. Il doit rester en lien avec les élèves. Il pourrait, par exemple, être le maître surnuméraire dans l'école. Nous portons cette revendication depuis longtemps. Une expérimentation a été menée sur ce sujet, avec la prise en charge des élèves à un moment de la journée et l'organisation d'activités éducatives précises. Cela pourrait prendre la forme d'une redéfinition du temps de service du directeur d'école : une part en direction de l'enseignement en tant que maître surnuméraire et une part affectée à ses missions de direction.

Les obligations de service des enseignants sont-elles adaptées à l'école d'aujourd'hui ? Plus que jamais, nous estimons que de nouvelles modalités de travail et d'organisation des enseignants sont nécessaires. Le métier est aujourd'hui soumis à de nombreuses tensions du fait des nouvelles mesures en place depuis la rentrée 2007 : passage à 24 heures hebdomadaires avec de nouveaux programmes, mise en place de l'aide personnalisée, alourdissement de la charge de travail concentrée sur un temps réduit. Les 48 heures annuelles que nos collègues doivent assurer pour les animations pédagogiques, le travail en équipes, les réunions avec les parents, le suivi des projets personnels de scolarisation pour les enfants en situation de handicap, ne sont pas suffisantes. Les conseils d'école ne suffisent pas à l'évaluation et à la conception de projets pédagogiques.

Pour nous, temps de travail enseignant et temps scolaire des élèves doivent être déconnectés dans le cadre d'une diminution du temps d'enseignement sans réduction du temps d'apprentissage pour les élèves. Disposer de maîtres surnuméraires permettrait de sortir de l'exercice trop solitaire du métier et de la logique « un maître – une classe », en mettant en place d'autres fonctionnements dans l'école pour répondre aux besoins des élèves, en particulier des élèves en difficulté. Cela permettrait en outre de croiser les regards. Les équipes disposeraient alors de marges de manœuvre pour organiser, sur le temps de classe, du travail en petits groupes. Déconnecter ces temps devrait aussi permettre de libérer plus de temps pour le travail en équipe. Le temps pour l'équipe ne peut avoir de sens que dans des démarches pédagogiques qui dépassent la structure de classe. Il faut en effet du temps pour la définition des besoins des élèves et l'analyse de l'évolution au fil de l'année, mais aussi pour l'organisation des décloisonnements et la constitution de « groupes de besoins » sur un cycle.

M. Patrick Roumagnac. – Il pourrait être tentant de répondre à la première question en affirmant que le chef d'établissement, comme tout cadre du système éducatif, doit être polycompétent. Il semble cependant que, dans la dynamique attendue d'amélioration de la gestion des ressources humaines dans les établissements, l'image du pilote soit la plus pertinente. Elle renvoie en effet à une fonction (amener ses passagers à destination) qui induit une responsabilité (mieux vaut ne pas perdre trop de passagers en route) mais suppose une réelle expertise (certains chemins sont plus sûrs que les autres). Si ces éléments sont bien reconnus dans le second degré tant dans la voie

générale et technologique que dans la voie professionnelle, les choses sont plus complexes au niveau de l'école primaire. Les textes sont prolixes pour fixer les responsabilités du directeur, mais ils deviennent étrangement muets pour fixer les moyens par lesquels ces charges peuvent être exercées. La mise en place des Réseaux Ambition-Réussite (RAR) nous apporte quelques enseignements à cet égard. Dans le dispositif initialement imaginé, à la constitution duquel notre syndicat avait été associé, les chefs d'établissement du second degré et les directeurs des écoles du secteur devaient être associés pour constituer un Comité directeur du réseau. L'Inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de la circonscription devait pour sa part être associé aux inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux pour constituer un pôle externe d'évaluation et d'accompagnement du dispositif. Cette organisation présentait l'avantage de donner aux directeurs une reconnaissance statutaire fonctionnelle. Elle permettait, en outre, d'envisager une meilleure continuité entre le premier et le second degré dans l'évaluation. Malheureusement, de fortes pressions ont conduit à une révision de ce dispositif et ont débouché sur l'implication de l'IEN dans le comité de direction et la suppression du pôle évaluatif envisagé. Cet exemple témoigne des réticences et résistances au changement qui rendent souvent difficile la mise en œuvre d'évolutions significatives. Il faut pourtant reconnaître que les modalités organisationnelles sont déterminantes pour l'efficacité du pilotage. A cet égard, le nouveau dispositif associant des établissements du premier et du second degré dans une dynamique visant à structurer l'offre éducative en référence au socle commun des connaissances et des compétences, tel qu'il est mis en place dans certains établissements de l'académie de Rennes, nous semble constituer un axe de réflexion tout à fait pertinent. Son développement nécessiterait que soient sérieusement remis en cause des éléments structurants du système scolaire. La notion de responsabilité fonctionnelle ne suppose pas nécessairement l'instauration d'un échelon hiérarchique de proximité supplémentaire, mais doit donner au directeur la capacité et les moyens de fixer les orientations en mobilisant l'équipe pédagogique. C'est bien dans une logique de responsabilité partagée et dans une complémentarité des regards que doit être conçu le pilotage et non dans une concurrence totalement contreproductive. Dans cette logique, il est légitime que les chefs d'établissement du second degré et les directeurs d'école assurent le pilotage des actions éducatives mises en place, tandis que les corps d'inspection pourraient concentrer leur énergie sur l'évaluation et la recherche de cohérence des pratiques à l'échelle d'un territoire défini sur la base d'un projet éducatif partagé. Une telle approche suppose toutefois une porosité des structures, qui est loin d'être fréquente à ce jour, même si chacun se lamente sur la trop grande rupture entre premier et second degrés.

Les obligations de service des enseignants sont-elles adaptées à l'école d'aujourd'hui ? Il appartient aux organisations syndicales représentatives de ces personnels de s'exprimer sur ce point. Notre organisation tient cependant à soumettre une réflexion. La notion d'obligation de service porte certes en elle une logique indispensable visant à fixer une

contrainte, mais surtout des marges de responsabilité et d'action des principaux acteurs de l'acte éducatif. L'administration et la gestion du système scolaire ne peuvent en effet prendre sens que dans l'aide susceptible d'être apportée aux enseignants pour que ceux-ci fassent preuve de la meilleure efficacité possible au service des élèves. Dès lors, l'idée d'obligation de service ne doit pas nécessairement être lue comme une contrainte, mais plutôt s'inscrire dans une forme de contrat de confiance entre la nation et ses enseignants. Selon nous, la seule obligation ayant véritablement du sens est celle de la mobilisation de tous les moyens et de toutes les énergies en vue de la réussite de tous les élèves.

M. Philippe Péchoux. – Le chef d'établissement doit être un peu pilote, gestionnaire et coordinateur à la fois. Sur chacun des paramètres, les marges sont extrêmement limitées.

Il doit être un pilote mais, il est souvent un pilote automatique car, de fait, les moyens dont il dispose ne lui offrent pas beaucoup voies possibles pour parvenir à un point donné. En dotant les établissements de moyens adaptés à leur structure, on leur permet de disposer de marge de manœuvre et du choix de parcours plus intéressants.

Il doit être un gestionnaire, sans aucun doute, mais aussi un intendant d'établissement scolaire. De ce point de vue, la dimension « gestion », bien qu'elle tende à se développer, ne doit pas faire l'identité propre du chef d'établissement.

La fonction de coordinateur devrait primer. Néanmoins, l'autorité hiérarchique tendant à se renforcer, nous avons plus souvent le sentiment que le chef d'établissement est un manager. La formation à l'École supérieure de l'éducation nationale a tendance à développer ce point alors que la partie pédagogique, au cœur de notre métier et de notre pratique, tend à disparaître. Le conseil pédagogique ne peut que tenter de corriger ce manque.

Nous souhaiterions que le chef d'établissement soit un facilitateur. Il n'a cependant pas les moyens nécessaires pour permettre à l'ensemble des équipes de fonctionner. Le chef d'établissement, souvent, est bien seul dans cette situation.

M. Albert Jean Mougin. – Le chef d'établissement est une spécificité du modèle français. C'est un personnel élu parmi ses pairs. Il n'est pas nommé et désigné comme tel. Il est le représentant de l'État et le garant du respect des décisions prises par la collectivité nationale en termes d'éducation et d'application des programmes. A ce titre, il nous semble qu'il faut un chef dans tous les établissements scolaires. Le syndicat du primaire qui nous est associé est très attaché à la notion de statut pour les directeurs d'école. Je rappelle cette position.

Le chef d'établissement doit rester profondément lié au corps professoral et doit en être issu. Le centre du système éducatif est la classe, le maître et ses élèves. Tout ce qui se trouve autour doit servir ce qui se passe

dans ce centre : en ce sens, le chef d'établissement doit être perçu comme un facilitateur de fonctionnement, un serviteur, un « ministre ».

S'agissant des obligations de service des enseignants, nous serions tentés de demander si ces enseignants sont aujourd'hui dans la possibilité d'assumer d'autres obligations de service. Un enseignant, aujourd'hui, prépare ses cours, dispense ses enseignements, vérifie les devoirs, assure le suivi de ses élèves, participe aux instances statutaires de l'établissement, etc. Selon les textes, il assure 36 heures hebdomadaires. Pour que d'autres obligations entrent dans cette fonction, il faudra envisager qu'il enseigne moins. Qu'est-ce qu'un enseignant qui enseigne moins ? Nous devrions nous interroger sur l'évolution du type d'adulte mis en rapport d'accompagnement avec des adolescents et des jeunes gens. On changerait alors d'univers. Nous ne le souhaitons pas. Notre pays a besoin d'enseigner, de donner des savoirs riches, divers et importants. Pour cela, il faut que les personnels enseignants puissent se dédier à la fonction enseignante, dans le cadre de leur temps de travail hebdomadaire.

Mme Anne-Marie Martin. – Pour nous, l'équipe de direction doit être à la fois pilote, gestionnaire et coordinatrice. Elle doit impulser un projet, être un facilitateur des relations, être à l'écoute, ouverte au dialogue et elle doit reconnaître la place de chacun. Elle doit savoir entraîner et déléguer. Elle est à la fois le porteur d'un projet et le représentant de l'État. Ces deux aspects de la fonction ne doivent pas conduire à des situations impossibles.

Dans le premier degré, nous sommes favorables à une évolution. Nous avons produit sur ce sujet un document de quatre pages.

S'agissant des obligations de service des enseignants, il semble qu'on ait vite passé à la trappe le travail de la commission Pochard. Il faut penser l'ensemble du travail des enseignants et non seulement les obligations statutaires. Le travail du professeur ne se réduit pas à ses heures de cours. Il faut prendre en compte toutes les tâches dans le métier, telles que l'aide individualisée, qui doit être le cœur du métier, intégrée dans le service comme étant une mission importante, et non considérée comme des heures supplémentaires. Le monde change et le métier doit suivre cette évolution pour rendre service aux élèves.

Il ne faut pas secondariser le premier degré, ni primariser le second. Nous devons créer une école initiale et une école moyenne, ayant chacune ses objectifs propres, avec un continuum éducatif entre elles qui résultera de nombreux échanges. Il importera de ne pas cumuler les inconvénients du premier et du second degré.

M. Jean-François Le Borgne. – Le chef d'établissement est un pilote, mais utilisant des instruments précis de navigation et des conseillers. En effet le chef d'établissement ne peut connaître ses personnels que s'il a été formé à la gestion des ressources humaines. Il n'est pas toujours le mieux placé, de par sa formation antérieure, sur la pédagogie et l'enseignement. Un récent rapport a qualifié l'histoire-géographie, l'éducation civique et les

sciences de la vie et de la terre de « matières dictées » : il s'agit là d'une vision très passéiste de ces disciplines. Un certain nombre de chefs d'établissement ne sont plus au fait de ces disciplines. Une aide nous semble nécessaire.

Le chef d'établissement est également un gestionnaire, aidé par des spécialistes capables d'expliquer les choix qu'ils prennent pour orienter les établissements scolaires.

Le chef d'établissement peut être un coordinateur si les moyens lui sont donnés pour se faire entendre de tous.

Les aides extérieures au pilotage et à la coordination sont essentielles. Des audits de plusieurs types devraient être menés pour approcher les méthodes de gestion, de gestion de ressources humaines et de pédagogie. Seul un regard extérieur est susceptible de donner une vision non biaisée aux chefs d'établissements. L'inspection, dans ce domaine, a un rôle fondamental à jouer avec les chefs d'établissements. Ceux-ci devront nécessairement acquérir certaines formations dans le cadre d'une responsabilité partagée. Une formation collective pour les inspecteurs, chefs d'établissement et un certain nombre de personnels pourrait favoriser leur travail en commun et la fixation d'objectifs communs.

S'agissant des obligations de service des enseignants, les textes de 1997 devraient largement suffire. Les enseignants remplissant actuellement toutes les tâches qui leurs sont confiées, devraient pouvoir effectuer tout ce qui leur est demandé. Toutefois, depuis quelques années, face à une demande sociale de plus en plus vive, les demandes d'action par les enseignants se multiplient, au détriment, parfois, de ce qui était considéré il y a encore peu, comme étant sans contestation possible, la transmission pure des savoirs de type universitaire. Face à ce dilemme croissant, augmenter le temps de présence des enseignants demanderait de nombreux aménagements et des coûts en hausse. Aurait-on alors de meilleurs résultats scolaires ? Rien ne permet de l'affirmer. Il faudrait certainement se pencher sur des méthodes et démarches pédagogiques plus en conformité avec les lieux de réussite et des résultats d'expérimentation conformes à la première question posée à l'ouverture de cette séance. Les élèves apprennent-ils mieux lorsque les enseignants sont plus présents et plus longtemps dans les établissements ? Cette question devrait être étalonnée par des expérimentations bien ciblées. Nous n'avons toujours pas la réponse.

M. Jean-Marie Le Boiteux. – *A priori*, l'on aurait tendance à dire que le chef d'établissement doit être à la fois un pilote, un gestionnaire et un coordinateur. Il faut néanmoins savoir ce que nous mettons derrière ces mots. Rappelons que cette question est posée dans le cadre de la gestion des ressources humaines, ce qui lui apporte une certaine connotation.

Ainsi, pour nous, le chef d'établissement ne doit pas être un pilote, car un pilote choisit la direction qu'il prendra, c'est-à-dire les programmes et la définition des diplômes. Sur les choix internes de mise en œuvre, le chef

d'établissement agit par délégation du conseil d'administration, qui doit définir les orientations choisies. Le chef d'établissement ne doit pas être un gestionnaire. Les ressources humaines sont attribuées par l'État et les statuts des personnels existent. Le chef d'établissement, représentant de l'État et garant du respect des lois et règlements ne peut donc que mettre en œuvre. A notre sens, le chef d'établissement est plutôt coordinateur : on devrait lui donner des moyens correspondant à la politique qu'il est chargé de mettre en œuvre. Il doit ainsi coordonner ces moyens pour les mettre en adéquation avec les programmes et formations à mettre en œuvre, en fonction des orientations prises par le conseil d'administration.

En conséquence, à notre sens, le chef d'établissement doit présider le conseil d'administration.

Il existe, dans l'enseignement agricole, une exception que nous estimons anormale concernant les personnels de direction : ils ne sont pas dans un statut de corps comme dans l'éducation nationale, mais sur un statut d'emploi, ce qui pose un certain nombre de difficultés.

Les obligations de service des enseignants ne sont plus adaptées à l'école d'aujourd'hui et devraient évoluer. Les enseignants sont la seule catégorie professionnelle française qui n'ait pas vu son temps de travail diminuer depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Une enquête de l'éducation nationale menée sous Luc Ferry avait conclu que le temps réel de travail des enseignants était de 42 heures. Les obligations de service des enseignants doivent évoluer dans le sens d'une diminution. Le temps de scolarisation, notamment dans le second degré, a fortement évolué depuis un certain nombre d'années, ce qui a augmenté l'hétérogénéité des classes et implique un suivi individualisé des élèves plus poussé.

Dans l'enseignement agricole, nous avons développé la pluridisciplinarité, qui demande un renforcement de la concertation entre les enseignants, et qui nécessite donc du temps. Nous souhaitons donc une diminution globale des obligations de service et un temps précis pour la concertation et le suivi des élèves.

M. Christian Lage. – Votre première question renvoie au fonctionnement des établissements. Le chef d'établissement n'est pas un surhomme, ni une personne seule et isolée à la tête d'un établissement. Si telle était la définition du chef d'établissement, nous assisterions à un glissement sémantique et le chef d'établissement deviendrait un chef d'entreprise. Le chef d'établissement évolue dans un cadre statutaire national et réglementaire. Chacun doit exercer sa mission selon son statut et dans le respect et reconnaissance des missions de chacun. Évacuons très rapidement deux questions : l'évaluation au mérite des personnels et le recrutement des personnels ne sont pas de la responsabilité du chef d'établissement. Passons à des choses plus importantes et plus intéressantes. Les chefs d'établissement ont un statut donné. Il convient de ne pas en faire des boucs émissaires. Arrêtons d'essayer d'opposer les personnels les uns aux autres ! Une

communauté éducative est un équilibre. Le chef d'établissement a un rôle d'impulsion et de dynamique. Les enseignants ont des obligations de service. Mais la société et l'État respectent-ils ces enseignants ? Non. Comment respecter les enseignants quand on les rémunère si mal par rapport au niveau d'études qu'on leur demande ? On a supprimé leur formation : il est vrai que le métier d'enseignant ne s'apprend pas mais se détermine sur le terrain ! On doit s'interroger sur la formation continue des enseignants. Toute formation doit effectivement être poursuivie. Le PAF (Plan académique de formation) n'existe plus !

La logique du métier d'enseignant est de s'interroger sur la façon d'entrer dans le métier. Entrer dans ce métier sur une logique de niveau universitaire n'est pas pertinent. Cette entrée doit s'accompagner d'une logique d'accompagnement et de formation. Comment donner la chance à des enseignants de pouvoir se réorienter et mener une autre carrière ?

J'en viens au statut des professeurs de lycées professionnels auquel nous sommes très attachés. Ce statut date de 2000. Nous nous sommes en effet battus pour qu'il soit rénové. Il a été modifié en 2010 afin que nous puissions enseigner aux Brevets techniques supérieurs (BTS). La liberté pédagogique des enseignants est limitée par les contraintes du métier et les obligations de service : le respect des programmes et le respect du cadre statutaire national. A partir de là, le PLP en enseignement général est bivalent, mais il a sa spécificité. Dans l'académie de Poitiers, il a été ainsi décrété qu'on pourrait compter 30 élèves par classe dans l'enseignement général. Ce chiffre passera certainement à 35 l'année prochaine car les moyens seront encore réduits. Je vous propose de créer des amphithéâtres et nous ferons cours, de manière théorique, devant les élèves qui sont les plus socioculturellement défavorisés ! Posons-nous les bonnes questions sur les obligations de service et ne nous demandons pas ce que les enseignants pourraient encore faire de plus ! Le PLP est supposé être présent 18 heures devant les élèves. Or il existe des périodes de cours, des périodes de formation en entreprises, etc. Le PPCP (projet pluridisciplinaire à caractère professionnel) vise à faire vivre ensemble des élèves sur la pédagogie d'un projet, pour en faire des individus autonomes, capables de s'intégrer dans la société. Les obligations des enseignants nous renvoient aux statuts.

Le chef d'établissement doit respecter ses missions. Je ne parle pas des corps d'inspection, qui devraient être détachés d'un certain nombre de missions administratives et renvoyés véritablement sur le terrain pour l'accompagnement des enseignants, notamment des enseignants en difficulté.

Vous ne posez pas simplement la question du métier d'enseignant : vous posez la question de la pression de l'opinion publique sur l'école. Voulons-nous que l'école soit ouverte 24 heures sur 24 afin que les parents déposent leurs enfants le matin et que nous les leur rendions le soir en « produits finis » ? Si c'est cette réponse, nous avons effectivement nos limites.

M. Michel Gonnet. – Le mot « pilotage » est importé de la gestion des entreprises privées sans que l'on s'interroge sur son emploi. Ce mot est généralement associé aux notions de tableaux de bord et d'indicateurs, qui ont une certaine validité lorsqu'il s'agit d'exécuter un budget mais qui, lorsqu'il s'agit de suivre des performances scolaires liés à la construction de savoirs et de compétences de citoyens en devenir, a de nombreuses limites.

Il convient d'identifier l'objet du pilotage et le sens dans lequel on doit exercer ce pilotage. Le chef d'établissement remplit les trois missions décrites dans cette question. A cet égard, nous regrettons que les corps d'inspection ne soient pas compris dans votre question sur les ressources humaines.

S'agissant des obligations de service des enseignants, je laisserai les organisations syndicales d'enseignants répondre sur ce sujet. Nous estimons qu'un meilleur fonctionnement réside sans doute dans la capacité collective des acteurs des établissements à travailler ensemble, à donner du sens à leur engagement éducatif, à s'impliquer dans des démarches innovantes, à construire leur lieu de travail comme un centre d'initiatives pour transformer l'école, faire évoluer leurs pratiques, former des équipes de coordinateurs de filières, etc. Ceci nécessite de prévoir du temps de concertation dans l'actuel temps de service.

Un récent rapport utilisé par les services du Premier ministre fait apparaître que la France est l'un des pays de l'OCDE possédant le taux d'encadrement le plus bas.

M. Christian Chevalier. – Les représentants des autres organisations syndicales se sont largement exprimés sur le rôle des chefs d'établissement. J'ajouterai simplement que, pour nous, les chefs d'établissements ne peuvent en aucune façon être des recruteurs. Une telle logique instaurerait en effet une concurrence entre les établissements.

Il importe d'être clairs sur ce que vous entendez par « obligations de service des enseignants » et de distinguer le service statutaire et le travail des enseignants, qui va bien au-delà de ce service statutaire. L'enseignant assume en effet toute une charge de travail de préparation, de suivi, etc. Il assure en outre des heures supplémentaires, des activités de professeur principal, rencontre les parents, etc. Il importe de ne pas réduire l'activité des enseignants à la seule activité statutaire de 18 heures pour les enseignants certifiés et 24 + 3 heures pour les professeurs des écoles. La charge de travail des enseignants est réelle et de plus en plus lourde. Ils sont confrontés aux difficultés, aux faiblesses et à la violence de la société. Nous ne pouvons pas concentrer le débat sur la question du service des enseignants.

Nous sommes favorables à une évolution alors que des missions nouvelles apparaissent. Dans le premier degré, les obligations de service des enseignants ont été revues et sont passées de 26 + 1 heures à 24 + 3 heures. On a intégré, dans ces obligations de service, du temps de concertation, l'aide personnalisée, etc. Les obligations de service peuvent apparaître comme un

frein, mais elles sont aussi une protection pour les enseignants. En tant que responsable syndical et secrétaire général d'une organisation syndicale d'enseignants, je souhaite que les enseignants soient bien protégés. Cela renvoie au débat précédent concernant les recteurs. Aujourd'hui, l'inventivité est à la manœuvre. Nous bénéficions heureusement d'un statut qui nous protège car les secrétaires généraux et les gestionnaires des ressources humaines des académies ne manquent pas d'imagination pour contourner la loi et faire faire aux enseignants plus que ce que précisent leurs obligations statutaires. Je ne souhaite pas que la situation soit figée, mais protéger les salariés est un sujet important sur lequel l'État doit être exemplaire.

Nous pouvons discuter sur certaines marges de manœuvre, à condition qu'il existe des contreparties. Il ne s'agit pas de travailler plus pour gagner autant, voire moins.

M. Serge Lagauche, président. – Nous ne souhaitons pas entrer dans cette négociation.

Mme Fabienne Bellin. – Je ne souhaite pas m'enfermer dans un choix entre trois termes concernant le rôle du chef d'établissement. Quel doit être le rôle du chef d'établissement en termes pédagogiques et en termes de gestion des personnels ? C'est plutôt à cette question que je me sens capable de répondre. Pour nous, au-delà des trois termes proposés, le chef d'établissement doit être avant tout celui qui anime, coordonne et organise le travail d'une équipe. Sa ligne de conduite doit être la mise en œuvre des politiques fixées au plan national et des décisions prises par le conseil d'administration. Il n'a pas, pour nous, compétence pour évaluer la pédagogie des enseignants. A ce sujet, on veut faire jouer au chef d'établissement un rôle qui nous pose problème : pour le faire intervenir au plus près de la gestion des ressources humaines, se pose la question de l'évaluation individuelle que l'on veut faire porter par le chef d'établissement seul. Ce qui se passe en classe est certes un élément essentiel de notre métier. Néanmoins, comment un chef d'établissement qui n'est pas compétent dans le champ disciplinaire des enseignants peut-il intervenir sur les contenus disciplinaires enseignés en classe ou sur les éléments didactiques de la discipline, éléments étroitement liés au contenu enseigné. Nous demeurons très attachés à la double évaluation existant actuellement. Enfin, pour nous, il n'est pas question que le chef d'établissement recrute des personnels. Or l'on glisse de plus en plus vers une évolution du rôle des chefs d'établissement vers un modèle de gestion d'entreprise. Les chefs d'établissement ont depuis quelques années la responsabilité de recruter un certain nombre de personnels. La démarche est toujours la même : on renforce la hiérarchie locale dans l'évaluation individuelle, ce qui n'est pas de nature à améliorer les performances du système.

Tout a été dit sur les obligations de service des enseignants par mes collègues du FSU et du SE UNSA. Le temps de travail d'un enseignant n'est pas son *maxima* de services, bien que cela soit défini comme tel statutairement. Le métier a considérablement évolué en 50 ans, avec un réel

alourdissement de la charge de travail. Le statut doit également évoluer. Aucun aménagement du temps de travail n'est intervenu pour les personnels d'éducation. Il est grand temps de prendre en compte les évolutions du métier d'enseignant et des autres personnels éducatifs.

Dans la question posée, il semble qu'aucune adaptation ne soit intervenue entre les obligations de service des enseignants et l'école. Or, c'est bien parce que la profession a su adapter ses pratiques professionnelles que l'école a évolué, au prix d'une charge de travail toujours plus lourde pour les personnels.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Vous vous demandez ce qu'il faut lire entre les lignes. Il n'y a rien à lire entre les lignes. Nous ne cherchons pas de bouc émissaire et nous ne souhaitons pas opposer les uns aux autres.

Nous souhaitons absolument sortir de la situation actuelle dans laquelle un fils d'ouvrier a 17 fois moins de chances d'entrer dans une grande école qu'un fils de cadre ou d'enseignant. Je n'ai aucun *a priori* ni aucun tabou sur ce sujet. Nos questions sont totalement ouvertes. Nous tirerons des conclusions de nos travaux en juin. Nous aurons d'ici là encore le temps de vous consulter.

Notre société exige de la réactivité et de la souplesse. Je ne crois pas que le monde éducatif puisse y échapper. L'organisation du système scolaire, encore extrêmement centralisée, est-elle bien adaptée à cette attente ? Un certain nombre de freins ou de rigidités ne doivent-ils pas être réduits ? Ces rigidités ne contribuent-elles pas au mal-être des enseignants ?

L'évaluation des enseignants s'apparente plus à un contrôle formel, à un accompagnement et un conseil qu'à une sanction.

M. Christian Chevalier. – Il importe de conserver à l'esprit que le temps de l'apprentissage de l'enfant se mesure en années, voire en dizaine d'années. La graine que nous semons aujourd'hui se mesurera sur l'enquête PISA dans dix ans. Pour l'UNSA, dans le cadre d'un véritable dialogue social, les choses peuvent avancer collectivement sur la transformation du système éducatif. Il est peut-être temps de se mettre autour de la table et de ne pas faire de l'école et de l'éducation un enjeu idéologique. L'Espagne et le Portugal ont réalisé des progrès considérables sur les évolutions de leurs systèmes éducatifs car, sur ces questions, ils sont parvenus à trouver un consensus national.

M. Patrick Roumagnac. – On entend beaucoup de choses sur l'inspection. L'inspecteur croulerait sous les tâches administratives, au point de ne pas accompagner les équipes pédagogiques. Cela est entièrement faux. Il croule effectivement sous les tâches administratives, mais il est bien en permanence sur le terrain pour accompagner les équipes.

Il existe des lourdeurs et de la rigidité à tous les échelons. On essaie aujourd'hui d'assouplir le système en passant par des trous de souris. Il conviendrait d'agrandir ces trous de souris et de dégager des boulevards qui permettent vraiment d'aider les élèves à progresser mieux. Tout constitue

aujourd'hui un frein. Il est difficile de travailler en liaison entre premier et second degré. Si nous étions en mesure de travailler ensemble, nous progresserions davantage. Nous découvrons chaque année l'histoire des élèves, pourtant suivis depuis l'école maternelle. Ces ruptures, alors même que les élèves sont en difficultés, constituent une attaque grave contre les futurs droits de citoyens des élèves. Le système semble aujourd'hui s'ingénier à bloquer par tous les moyens cette porosité, alors qu'il devrait essayer d'ouvrir ces connexions.

Mme Corinne Vaillant. – Il est fondamental de ne pas laisser les enseignants seuls par rapport aux difficultés spécifiques des élèves (handicap, problème d'apprentissage, situation sociale particulière, etc.). Les assistantes sociales, les médecins et les infirmières, souvent dans l'ombre, ont un rôle fondamental. Ces personnels ont véritablement des obligations de service à rendre à la population. Leurs missions sont, aujourd'hui, très difficiles à assurer. Des situations qui pourraient être prévenues se dégradent car un enfant n'a pas été signalé ou n'a pas pu être suivi.

Compte tenu de l'évolution de la législation, les exigences portées vis-à-vis des enseignants sont plus lourdes en termes de type de population accueillie. Il serait très intéressant de pouvoir mesurer les effets de la situation sur les enseignants en termes de risques psychosociaux notamment. Nous ne disposons pas d'une médecine de prévention à la hauteur de ce qui serait nécessaire pour protéger les enseignants.

M. Albert Jean Mougin. – Apporter des soins aux blessés est important, mais l'essentiel est qu'il n'y ait pas de blessés.

L'enquête PISA peut certes être contestée. Nous sommes au terme d'un certain nombre d'années au cours desquelles on a imposé un système uniforme d'enseignement, qui ne convenait pas aux élèves et était générateur de refus de l'école et de conflits entre les familles et les professeurs. Ainsi, l'enseignant, dans son collège ou dans son lycée, est souvent l'objet vers lequel se tourne l'agressivité publique, qu'elle soit verbale, morale ou physique. Les hiérarchies, dans le meilleur des cas, fonctionnent aux côtés des professeurs. Dans bien des cas, elles ne les soutiennent pas.

Monsieur le rapporteur assurait qu'il n'y avait rien à lire entre les lignes. Toute une représentation, pourtant, se fait jour dans l'idée que se fait la société de notre école. Le discours sur l'école est envahi par le vocabulaire managérial. La Finlande est un tout petit pays ayant de gros problèmes d'immigration, mais un système éducatif idéal. Cependant, la Finlande a subi cinq cas de fusillade dans des établissements scolaires en quatre ans. La solution est de revisiter en profondeur ce qui a fait le succès du système éducatif français, à savoir un service public de qualité assis sur des professeurs et des personnels d'encadrement garantis par des statuts nationaux, assurés du soutien de la société qui les emploie. Le ministère de l'éducation nationale, finalement, est le ministère public de l'avenir. Nous devons nous réinstaller dans ce que nous sommes.

Il a été question de dérives managériales. Le statut des recteurs de 1854 a changé il y a deux mois. Le recteur est le seul serviteur de l'éducation nationale qui ne soit astreint à aucune exigence de niveau. Il n'est, en outre, plus un professeur ou docteur universitaire. Ce changement est très important.

M. Jean-François Le Borgne. – J'attire votre attention sur deux points essentiels. Les inspecteurs d'académie et les inspecteurs pédagogiques régionaux n'ont plus les moyens d'effectuer leurs missions. Ils disposent de 3 000 euros par an pour circuler et intervenir dans des académies grandes comme la Belgique, ce qui leur permet de travailler environ deux mois. Le reste du temps, ils sont condamnés à rester au rectorat et à exercer des tâches administratives.

L'on dit souvent que les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux payent pour devenir inspecteurs : ils rémunèrent en quelque sorte l'État à travers l'utilisation de leurs véhicules personnels. Cela explique qu'ils ne puissent pas toujours aller à la rencontre des professeurs. Les inspecteurs sont en grande difficulté : lorsqu'ils découvrent que les enseignants sont eux-mêmes en grande difficulté, ils n'ont aucun moyen financier, technique, matériel, pour pouvoir remédier à ces problèmes.

La formation continue des enseignants est une peau de chagrin. Un inspecteur quitte en général un établissement en formulant un certain nombre de recommandations enthousiastes, que partage le chef d'établissement. Or rien ne suit, faute de moyens. Ainsi, tous les moyens d'action de formation de cette année ont été « pompés » par les fameux « fonctionnaires stagiaires » qui nous ont été imposés. Nous avons défini des solutions mais nous n'avons pas d'argent pour les mettre en œuvre. Pourquoi la formation continue des enseignants ne serait-elle pas inscrite dans leurs statuts ?

Mme Fabienne Bellin. – Je souhaite revenir sur les rigidités du statut, qui contribueraient ou non au mal-être des enseignants. Nous défendons ce statut. Ce que vous appelez des rigidités est le prix à payer pour assurer l'efficacité du système scolaire. L'efficacité, ce n'est pas enseigner plusieurs disciplines à la fois et pouvoir placer n'importe quel enseignant n'importe où. Cela n'est pas compatible avec l'égalité de droits des personnes, l'indépendance des fonctionnaires et l'équité dans les recrutements. La rigidité du barème d'affectation des personnels est le prix à payer pour un certain nombre de garanties. Sur les remplacements, un certain assouplissement est advenu au cours des dernières années. Dans le second degré, le système ne fonctionnait pas si mal. Les collègues affectés sur une zone pour remplacer les absences de courte durée ont vu leurs zones de remplacement s'élargir de plus en plus : il n'y a pas de rigidité de ce point de vue !

M. Serge Lagauche, président. – Nous connaissons la situation et ce dilemme : le statut des fonctionnaires doit être protégé mais des évolutions sont nécessaires pour que le service fonctionne mieux.

M. Pierre Garnier. – Depuis 2007, la profession, dans le premier degré mais aussi dans le second degré, est soumise à une véritable enclume.

Affirmer qu'elle manque de souplesse et de réactivité m'interpelle. Nous sommes passés à 24 + 3 heures, avec la mise en place de l'aide personnalisé, de nouveaux programmes, etc. On ne peut pas reprocher à la profession et de ne pas être réactive ! La profession n'est pas figée dans des carcans. Elle a besoin d'une boussole, que seule la formation initiale et continue peut lui apporter. Il existe une certaine incompréhension des collègues lorsque les recteurs cherchent à favoriser l'efficience sur le territoire en ne considérant pas de la même façon tous les établissements.

L'enquête PISA a démontré que l'école maternelle a un effet positif sur les résultats des élèves. Que fait le politique en France ? Il marque un retrait sur l'école maternelle et la laisse en friche. Nous marchons sur la tête.

M. Christian Lage. – L'attractivité du métier d'enseignant se mesure au nombre de candidats passant le concours. Ce nombre a considérablement évolué. En outre, les demandes de mutations des personnels ont fondu dans notre secteur de façon colossale. Les collègues ont en effet la peur de se retrouver les derniers arrivés dans un établissement scolaire et de subir, s'il y a moins de moyens, une carte scolaire imposée.

La lisibilité de l'école pour l'opinion et la lisibilité des parcours sont fondamentales. Le mot « orientation » est essentiel. La voie professionnelle ne doit pas être ghettoïsée.

M. Jean-François Humbert. – Vous avez tous parlé d'insuffisances, de suppressions de postes, etc.

Le budget de l'éducation nationale s'établit à 60 milliards d'euros pour 2011 sur un budget de 286 milliards d'euros, soit un milliard d'euros pour un million d'habitants. Le budget de l'éducation nationale est certes en augmentation en Allemagne mais je ne suis pas certain que le rapport soit le même.

M. Serge Lagauche, président. – Je précise que nos désaccords pourront figurer dans le rapport de Monsieur Carle.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Cet exercice de style est extrêmement frustrant car nous ne pouvons pas réagir à vos propos au fil de vos interventions.

Nous avons relevé une profonde lassitude du corps enseignant et une perte de repères sur le sens de l'école, pour les enseignants et la population.

Vous avez évoqué la manière dont nous devrions expérimenter. Il est impératif de sortir de ce comportement erratique qui consiste à généraliser ou à revenir brutalement sur une expérimentation.

Nous avons besoin d'un engament politique partagé. Il s'agira d'être en capacité, à partir des diagnostics réalisés par les uns et les autres, dont l'enquête PISA, d'essayer de réfléchir avec l'ensemble de la communauté éducative sur les pistes à engager, y compris par l'expérimentation.

Les contraintes budgétaires imposées à l'école ne permettent pas un débat serein. Nous devons inventer ensemble l'école dont la France a besoin.

Mme Bernadette Bourzai. – Je partage entièrement cette position.

M. Jean-Marie Le Boiteux. – L'Allemagne a choisi de refonder complètement son type d'enseignement. Une amélioration a certes été constatée. Néanmoins, il semble que les élèves d'origine turque n'ont pas progressé. Il conviendrait d'étudier les méthodes qui ont réussi, partout dans le monde.

M. Jean-François Humbert. – Il faut ajouter, aux 60 milliards d'euros de budget de l'éducation nationale, les engagements des conseils généraux, des conseils municipaux, etc.

M. Philippe Tournier. – La France dépense, pour son éducation, une part de son PIB moins importante que les États-Unis. Dans la dépense à la tête, la France est dans le dernier tiers des pays évalués par le Centre d'analyse stratégique. 60 milliards d'euros est certes une somme considérable. Néanmoins, en comparaison internationale, la France ne mène pas d'efforts particuliers, bien qu'elle ne soit pas le dernier des pays.

M. Christian Lage. – La France est pilote pour la mise en œuvre des *European Credit System for Vocational Education and Training* (ECVET), qui seront obligatoire en 2015.

Table ronde avec les représentants des élus et des parents d'élèves

(5 avril 2011)

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur.** – Notre mission commune d'information sur le système scolaire est chargée de dresser le bilan de l'organisation territoriale du système scolaire et d'évaluer les expérimentations menées en matière d'éducation. A cette fin, elle auditionne des représentants de la communauté éducative et effectue des visites, tant en France (elle s'est rendue dans le Val-de-Marne, en Rhône–Alpes et se rendra dans la Somme, dans le Nord, en Bretagne et à Marseille) que dans les pays européens (elle s'est rendue en Belgique, aux Pays–Bas, au Portugal et en Suisse, et elle se rendra probablement en Pologne).

Une première table ronde a réuni des représentants des personnels de l'éducation nationale et avant qu'une autre table ronde ne rassemble des représentants du monde socio-professionnel, qui est un partenaire de la communauté éducative, la présente table ronde réunit des représentants des élus locaux et des parents d'élève.

Devrions–nous aller vers une éducation nationale plus décentralisée ?

Comment concilier la nécessaire adaptation à la diversité des territoires et l'exigence d'équité nationale ? Comment définissez–vous votre action éducative ? Comment appréciez–vous la complémentarité de votre action éducative avec celle du ministère de l'éducation nationale et, éventuellement, du ministère en charge de la politique de la ville ?

La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État en matière éducative est–elle satisfaisante ?

M. Jean Boinet, président des maires ruraux de Corrèze, maire de Rosiers d'Egleton et membre de la commission école de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). – La petite commune dont je suis maire, située en Corrèze, possède des écoles et appartient à une intercommunalité dont je suis membre. Les maires ruraux souhaitent, en tant qu'association d'élus, être partenaires de l'éducation nationale et être entendus d'elle. Ceci leur semble très important car, trop souvent, l'école est le dernier service public que conserve leur commune. Les maires ruraux veilleront à participer à une éducation nationale décentralisée, qui devra nécessairement les intégrer. J'entends, au cours de cette réunion, obtenir un éclairage et des assurances.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur.** – Nos travaux en sont au stade du diagnostic ; il n'est pas encore temps de formuler de propositions.

M. Emmanuel Duru, responsable des affaires juridiques à l'Assemblée des Communautés de France (AdCF). – Je m'exprimerai devant vous à titre technique.

La question de la décentralisation scolaire prend place dans un contexte très particulier, celui de la profonde mutation des collectivités locales, à laquelle le Sénat n'est pas étranger.

Les élus intercommunaux nourrissent un certain nombre d'interrogations, notamment sur la répartition des compétences et sur la fin annoncée des financements croisés. Je m'en tiendrai pourtant, dans un premier temps, à l'aspect intercommunal de la question scolaire. Nous assistons à des mouvements contradictoires qui suscitent l'interrogation des élus locaux. En effet, alors que la carte intercommunale sera généralisée avant la fin du mandat en cours et que la carte syndicale subit une rationalisation, les pouvoirs publics nationaux encouragent vivement le transfert aux intercommunalités de la compétence scolaire, dans un contexte économique et budgétaire très contraint, qui place les communes dans des situations difficiles, et dans un contexte où l'intercommunalité est fréquemment appelée à supporter les charges liées à cette compétence.

L'intercommunalité s'est, en quelque sorte, sortie par le haut de la réforme territoriale, mais l'évolution qualitative de son périmètre et, en particulier, l'extension des communautés de communes voulue par le Parlement et par le Gouvernement soulève la question de la gestion de proximité de la compétence scolaire, qui se posera avec d'autant plus de force qu'un certain nombre de Regroupements Pédagogiques Intercommunaux (RPI) aujourd'hui adossés à des syndicats ont vocation à disparaître. Nous nous trouvons donc en présence d'un double mouvement : d'une part, la rationalisation des structures porteuses de la compétence scolaire et l'agrandissement des périmètres communautaires et, d'autre part, l'adossement des RPI aux communautés de communes dans le cadre du décret d'application de la loi du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, dite loi Carle. L'agrandissement du périmètre des communautés de communes soulèvera la question de la proximité et celle des outils communautaires qui, à notre avis, manquent encore pour exercer la compétence scolaire de manière efficace et dans le respect de l'identité des communes.

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). – 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.

Au–delà de ces interventions ponctuelles, des villes, toujours plus nombreuses, mettent en œuvre des projets éducatifs locaux cohérents, qui visent à réunir toutes les procédures qui se sont succédées au cours des dernières années (contrats éducatifs locaux, contrats temps libre, contrats enfance jeunesse, contrats locaux d'accompagnement à la scolarité).

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. Elles cherchent à réunir l'ensemble des ressources humaines et des compétences d'un même territoire dans une véritable démarche de ville éducatrice.

Si leurs démarches ont porté leurs fruits, les villes sont confrontées à de nombreuses difficultés. La première est la diminution continue des subventions de l'État. Ainsi, cette année, dans notre département, en l'absence de crédits pédagogiques, les classes à projet artistique et culturel ne pourront pas se dérouler. En outre, pour développer leur politique éducative, les villes ont besoin de temps. Elles ne peuvent pas construire à court terme une coopération de fond entre les différents acteurs. Elles doivent pérenniser les actions mises en œuvre et les évaluer avec le concours des autres acteurs. Un projet éducatif cohérent demande une confiance entre les acteurs. Or la confiance se construit et se gagne ; elle ne peut pas s'imposer.

De ce fait, après quinze années d'expérimentation, nous considérons qu'il est nécessaire de reconnaître les projets éducatifs locaux dans la loi et de légitimer ainsi l'intervention des communes – sans toutefois l'imposer –, de telle manière que ces projets ne dépendent pas des aléas des nominations des inspecteurs d'académie et des recteurs.

Je prendrai encore l'exemple de la petite enfance, située à la croisée des compétences de l'État, des départements et des communes. Nous subissons, aujourd'hui, la diminution de la scolarisation des enfants âgés de deux ans. Cette diminution est très forte, puisque, à la prochaine rentrée, ces enfants ne seront plus pris en compte, pour l'établissement de la carte scolaire, sauf pour les quartiers prioritaires. Sans évoquer la régression éducative que cette évolution constitue, les établissements de petite enfance devront accueillir des centaines d'enfants lyonnais qui ne seront ainsi plus scolarisés. Il y a là un champ de coopération important. Il ne s'agit ni d'imposer la scolarisation des enfants âgés de deux ans, ni de l'interdire, mais de permettre une entrée progressive à l'école maternelle en fonction du développement de l'enfant, et non pas seulement en fonction d'une décision ministérielle. Des structures passerelles, qui associaient des professionnels de la petite enfance, de l'éducation nationale et des villes, ont été expérimentées. Nous souhaitons que de telles initiatives se développent – elles seraient moins coûteuses que l'école maternelle.

Pour pouvoir inscrire la coopération dans la durée, nous ne souhaitons pas un transfert de compétences. 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. Nous devons inventer ensemble, par le dialogue, les structures de coopération, et les contractualiser dans la durée. La durée des contrats pourrait, par exemple, être celle du mandat communal.

M. Alexandre Touzet, représentant de l'Association des maires de France (AMF). – L'AMF vous remercie d'avoir organisé cette concertation et, plus généralement, vous remercie pour votre travail de concertation, notamment concernant le financement des écoles privées sous contrat. Je m'exprimerai à titre technique.

La séparation entre l'activité scolaire d'une part et la gestion des locaux et l'activité périscolaire de l'autre est assumée par les maires. Ceux–ci estiment que la politique éducative forme, avec la politique culturelle, sociale et sportive, un ensemble. Il est donc difficile de séparer l'activité scolaire de la gestion communale dans son ensemble.

La diversité de l'action des collectivités dans le domaine éducatif est également revendiquée. Or on a vu que, parfois, le mouvement d'unification marquait un recul. Ainsi, alors que les communes finançaient des cours d'anglais à l'école, il a été demandé à des enseignants de les dispenser, alors qu'ils n'étaient pas nécessairement formés pour cela.

S'agissant des rapports entre l'éducation nationale et les communes, le bureau de l'AMF a souvent rappelé trois principes. Le premier est l'utilité de la concertation dans les différentes réformes. Des réformes récentes ont donné lieu à quelques incompréhensions. Ainsi, le soutien individualisé a été annoncé de façon trop soudaine pour permettre aux maires d'adapter l'organisation du temps de repas et des transports scolaires. Le deuxième principe est celui de la prévisibilité. L'AMF est porteuse de la Charte des services publics, et il lui 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. Enfin, le troisième principe rappelé par l'AMF est celui de la continuité. L'État prend des initiatives, telle l'école numérique, mais ne garantit pas les conditions de mise en œuvre de ces initiatives. Ainsi, dans le cas de l'école numérique, les logiciels nécessaires ne sont pas disponibles et la formation des enseignants insuffisante.

M. Mathieu Hanotin, vice–président du Conseil général de Seine-Saint–Denis, en charge des collèges et des questions de l'éducation nationale à l'Assemblée des départements de France (ADF). – Pour répondre à la question portant sur la décentralisation de l'éducation nationale, je prendrai appui sur le constat que je dresse depuis trois ans en tant que vice-président de conseil général. Nous avons choisi de montrer notre volonté de construire un partenariat avec l'éducation nationale. Cette volonté est indispensable. L'école ne peut pas se tenir à l'écart de son milieu. Elle doit être ouverte, mais également fermée, condition nécessaire d'un enseignement serein. Un partenariat très étroit entre l'éducation nationale et les collectivités est nécessaire pour que l'école revête ces deux caractères contradictoires.

Cependant, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de transférer aux collectivités de nouvelles compétences, hormis peut–être des compétences marginales, telles que l'organisation du travail des agents techniques au sein des établissements ou les rapports hiérarchiques entre les intendants et les conseils généraux, qu'il faut clarifier. 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.

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. Nous avons proposé une politique très volontariste, qui a permis que 93 % des élèves en ayant bénéficié n'aient pas été de nouveau exclus, mais nous estimons que l'éducation nationale doit participer plus qu'elle ne le fait actuellement à l'animation et au financement de ce dispositif – auquel le Conseil général contribue à hauteur de 80 %. Les dispositifs les plus adéquats sont ceux pour lesquels la collaboration entre les services de la mairie, les services du conseil général et les services de l'éducation nationale est la plus forte.

Concernant l'exigence d'équité nationale et la diversité des territoires, il nous semble que la Seine–Saint–Denis subit une triple peine. Certes, l'État lui accorde des moyens supplémentaires, puisqu'elle compte de nombreuses zones d'éducation prioritaire (ZEP), mais ces moyens sont insuffisants dans la lutte contre l'échec ; de plus, du fait de leur situation sociale difficile, les familles ne prennent pas le relais de l'école, et, enfin, la situation financière

des collectivités est très difficile, ce qui limite leurs possibilités d'action. Nous devons nous battre pour une véritable égalité des droits, et non pour une simple équité. Ainsi, il faut comparer les résultats obtenus dans les différents départements, et non le rapport entre la dotation horaire et le nombre d'élèves, et, pour que ces résultats soient équivalents, adapter les moyens aux spécificités des territoires et des publics.

M. Jean–François Mézières, représentant de l'Association des régions de France (ARF). – En matière d'éducation, la région entre en scène après le département, puisqu'elle est compétente pour les lycées. L'éducation et la formation représentent la moitié du budget des conseils régionaux. Je voudrais situer l'enjeu que représentent la visibilité et la cohérence globale du système d'éducation et de formation sur le territoire régional. La relation entre la région et l'éducation nationale est primordiale, mais elle n'est pas unique. L'éducation nationale présente, en outre, un double visage ; d'une part, elle édicte des normes nationales, et, d'autre part, elle constitue le réseau territorial le plus important. Cependant, elle tend à réguler sans toujours tenir compte des autres réseaux. Parmi ceux–ci, on compte le ministère de l'agriculture. Le recteur de l'éducation nationale et son homologue du ministère de l'agriculture n'entretiennent, dans la plupart des académies, aucune relation. Il faut aussi noter que le réseau de l'éducation nationale n'est pas seulement constitué des établissements d'enseignement général et technologique, il est également formé des établissements d'enseignement professionnel et des Centres de formation d'apprentis (CFA), des GRETA, des Instituts universitaires de technologie (IUT), des Brevets de technicien supérieur (BTS) et des universités. Il faut leur ajouter les écoles de formation sanitaire et sociale, financées conjointement par la région et l'Agence régionale de la santé (ARS). Le conseil régional est, de fait, le seul acteur public qui ait une vision globale de ces différents établissements. Or le mode de financement de ces établissements n'est pas unique. La cohérence entre eux n'est donc pas donnée a priori, ni au sein des territoires régionaux, ni au sein des territoires infrarégionaux. Ainsi, on observe parfois, au sein d'une agglomération, une concurrence entre les établissements publics, alors que, dans d'autres territoires régionaux, il existe un manque manifeste d'offre de formation.

Le Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF), créé par l'article 57 de la loi du 24 novembre 2009, est un élément de réponse à cette situation. Nous sommes désormais à mi–chemin sur la voie de la contractualisation. Mentionnons quelques questions qui restent posées. La première est celle des limites des périmètres respectifs de l'enseignement professionnel et de l'enseignement non professionnel, qui ne sont pas strictement définies. Un cours d'anglais, par exemple, peut constituer un cours professionnel s'il est dispensé à quelqu'un qui se destine à être traducteur ou professeur d'anglais. La deuxième est celle de la durée de la contractualisation. Le budget de l'éducation nationale est annuel et les cartes scolaires sont examinées chaque année, alors que le CPRDF est pluriannuel. Enfin, les différents représentants de l'État – le préfet, le recteur, l'ARS et

Pôle emploi – n'agissent pas de façon cohérente. Le CPRDF peut être un bon outil de régulation, sous réserve que les questions que j'ai mentionnées soient résolues.

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). – J'interviens en tant que membre de l'ANEM et maire de Felletin, petite commune de la Creuse.

Les zones rurales et les zones de montagne sont confrontées à un problème qui leur est propre : leurs effectifs scolaires sont faibles. Or l'école est un des moyens les plus importants d'aménagement du développement et de l'aménagement des territoires ruraux ou montagnards. Lorsqu'une commune perd son école, elle n'accueille plus de nouvelles familles. Nombre d'écoles des zones de montagne possèdent une classe unique. Ce mode de scolarisation est efficace, quoiqu'il le soit moins dans le secondaire, sans doute en raison d'un défaut d'ambition des familles. Les collèges et les lycées de proximité doivent proposer des formations répondant aux besoins des familles. Les élèves résidant dans une zone de montagne doivent souvent quitter leur famille pour poursuivre les études pour lesquelles ils voudraient opter. Ceux qui s'y refusent suivent des études qu'ils n'ont pas choisies.

Le nombre d'enseignants se réduit continûment ; il en résulte des regroupements d'écoles, donc des transferts de charges sur le conseil général, qui est contraint de financer le transport scolaire. En outre, la durée de la journée des enfants, qu'ils soient scolarisés en primaire ou en secondaire, s'en trouve augmentée, au détriment de leurs performances scolaires et de la qualité de l'enseignement. Nous proposons le maintien d'un maillage scolaire de proximité, ce qui nécessite le maintien du taux d'encadrement. Il nécessite également un partenariat entre l'éducation nationale et les collectivités locales pour les activités périscolaires, par exemple la restauration scolaire. L'école ne pourrait exister sans ces activités et ce partenariat. Permettez–moi d'illustrer par exemple les conséquences de la très forte réduction du personnel enseignant dans les zones de montagne. Le nombre d'enseignants remplaçant étant insuffisant, en période d'épidémie importante, le personnel étant insuffisant pour accueillir les élèves dans les écoles rurales, l'inspecteur d'académie est contraint de prélever des enseignants valides dans certaines écoles pour les affecter aux communes rurales, les élèves de ces enseignants étant répartis entre les classes restées ouvertes. Il est primordial de cesser la réduction des effectifs, qui ont atteint, ainsi que me l'a dit l'inspecteur d'académie que j'ai rencontré, le strict minimum.

Certains besoins locaux doivent être pris en compte. Lorsque la carte scolaire est révisée, les communes doivent en être averties deux ans auparavant, comme le prévoit la Charte des services publics. Il faut également diminuer le seuil de réouverture d'une classe. Les collectivités seraient prêtes à accepter que certaines classes ferment si elles savaient leur réouverture plus aisée. L'accueil des enfants de moins de trois ans résidant dans les zones de montagne est un gage de réussite scolaire. Ces zones peuvent être considérées

comme des zones où l'environnement social est défavorisé, et ces enfants peuvent donc être pris en compte dans les effectifs pour l'établissement de la carte scolaire.

Il est proposé de favoriser les regroupements pédagogiques dispersés plutôt qu'intercommunaux, afin de permettre à chaque commune de disposer d'une classe. Une amélioration de l'offre pédagogique – notamment en matière d'enseignement musical ou linguistique – au moyen d'équipes mobiles académiques serait judicieuse. Pour développer l'offre périscolaire, il pourrait être recouru aux personnels ATOS (agent technicien et ouvrier de services) et ATSEM (agent territorial spécialisé d'école maternelle). Pour organiser cette offre, les collectivités locales doivent être informées suffisamment tôt du calendrier scolaire.

Celui–ci doit permettre que tous les élèves puissent accéder à la montagne. Certes, les classes découvertes doivent le leur permettre également – elles sont une solution pour les zones urbaines qui connaissent des difficultés d'enseignement –, mais, notamment pour des raisons économiques et parce qu'il faut maintenir l'attractivité des zones de montagne, l'étalement des congés est nécessaire.

Mme Claudine Caux, présidente de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP). – Notre fédération veut que les parents soient les premiers éducateurs de leurs enfants. Cependant, nous sommes attachés à l'éducation partagée, car il existe autant de parents et d'enfants différents que de territoires et d'établissements différents.

Nous sommes également attachés au socle commun. Les enfants doivent bénéficier des mêmes chances, mais il faut donner la priorité à l'enseignement primaire et élémentaire, notamment en formant les enseignants. Il pourrait être judicieux de créer une école du socle commun qui comprendrait l'école primaire et le collège, et permettrait que les enseignants de collège enseignent à l'école primaire. Ainsi, les élèves de primaire rencontreraient d'autres enseignants que leur instituteur – actuellement, la coupure entre l'école primaire et le collège est trop grande.

L'éducation nationale nous semble être une colonne vertébrale devant rester maître du jeu, mais aussi s'ouvrir aux autres partenaires, et notamment aux entreprises, qui pourraient intervenir au lycée et au collège pour présenter le monde professionnel. Nous souhaitons que les projets éducatifs et les projets d'établissement, établis pour une durée de trois ans, soient cohérents entre eux. Actuellement, deux écoles distantes de quelques centaines de mètres, ou un collège et une école primaire située à proximité, peuvent avoir deux projets incohérents entre eux. La formation des enseignants devrait également être cohérente. Les enseignants du secondaire doivent pouvoir enseigner à l'école primaire.

L'évaluation des élèves ne nous leur semble pas bénéfique. Les élèves doivent être vus comme des élèves capables de construire leur avenir de manière positive.

Le CPRDF présente un intérêt, quand il est appliqué, mais tous les acteurs qu'il concerne doivent être informés de son existence.

Mme Béatrice Chesnel, présidente de l'Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE). – Les organisations nationales de parents d'élèves participent à la vie des établissements scolaires. Elles ont pour mission d'assurer que la vie scolaire se déroule dans de bonnes conditions dans tous les établissements publics. Chacune d'entre elles agit en fonction de ses engagements particuliers, mais elles s'interrogent toutes sur les difficultés que rencontrent les enfants dans leur parcours scolaire, et participent en tant que membres de l'équipe éducative à l'amélioration constante du service public de l'éducation.

Pour l'UNAAPE, ceci ne peut se faire que dans la plus stricte neutralité politique. Nous sommes avant tout des parents d'élèves et nous n'intervenons qu'à ce titre. Nous ne sommes pas des spécialistes ni des techniciens de la décentralisation. Cependant, nous sommes des partenaires disponibles, attentifs, constructifs et prêts à accepter les évolutions du système scolaire ou de l'institution. Nos relations au sein de la communauté éducative se veulent respectueuses du rôle et de la place de chacun, dans le but d'apporter le meilleur pour le système éducatif, et donc pour tous les enfants au sein de l'école.

Depuis bientôt trente ans, la décentralisation a influé sur notre rôle et notre action de parents d'élèves. Elle a aussi changé et multiplié nos partenaires. Elle a été un facteur de rapprochement entre le pouvoir central et une gestion des besoins plus proche des réalités du terrain. Aujourd'hui, il nous semble que plus de décentralisation n'apportera pas de solution miracle aux problèmes que rencontre notre système éducatif. Pourquoi aller vers une éducation nationale plus décentralisée ? Il peut sembler plus facile de gérer la diversité au niveau local. Nous savons tous que la décentralisation a permis une amélioration de la gestion des établissements et de l'accueil des personnels, mais nous constatons également des différences entre les collectivités selon les moyens et qu'elles veulent ou peuvent consacrer à l'éducation. Ces différences engendrent des disparités qui échappent à l'égalité républicaine et territoriale. Si l'on considère qu'une entité territoriale n'est qu'une entité administrative, le problème de l'équité ne doit pas se poser. Cependant, les conseils régionaux, les conseils généraux et les municipalités sont des entités administratives, mais également politiques. Où se trouve l'équité des politiques régionales, quand chaque région décide de façon autonome la manière de financer ses actions ? Par exemple, il existe d'importantes disparités dans le financement des manuels scolaires. Ceux–ci sont entièrement gratuits dans certaines régions ; dans d'autres, ils ne sont qu'en partie financés par le conseil régional.

La décentralisation peut renforcer l'opacité du système éducatif et générer plus d'inégalités entre élèves selon leur situation géographique. Il est aisé de constater qu'il est bien plus difficile de gérer des situations en milieu rural qu'en milieu urbain. Il est important d'obtenir un traitement identique

pour tous les élèves. L'UNAAPE souhaite que l'État reste le gardien des finalités essentielles du système éducatif. Il lui semble souhaitable de maintenir un pouvoir central qui impulse un projet national d'éducation.

Pour l'UNAAPE, la complémentarité dans le système éducatif se définit avant tout au travers d'un partenariat actif entre tous les membres de la communauté éducative. L'institution propose une forme d'instruction, en définissant le contenu et les formes d'apprentissage, le corps enseignant dispense cette instruction et les parents sont responsables du suivi de l'instruction et de l'orientation. Notre action éducative est fixée par les textes qui régissent la présence des parents d'élèves dans les établissements scolaires. Concrètement, les parents d'élèves autonomes s'investissent sans compter dans les différentes instances éducatives dont ils sont membres. Dans tous les cas de figure, les parents d'élèves élus ou désignés ne relèvent d'aucun lien hiérarchique avec les autres membres de la communauté éducative. Ils portent un regard non professionnel sur ce que l'institution fait vivre quotidiennement aux enfants. Parmi les principes qui ont toujours rassemblé les parents d'élèves de l'UNAAPE, celui de la primauté de la famille dans l'échelon éducatif est l'un des principaux.

C'est dans cette perspective que nous tentons de vivre le partenariat voulu par la loi de 1989, chacun des membres de la communauté éducative œuvrant dans la plus grande cohérence possible, pour que chacun des enfants confiés à l'école réussisse au mieux sa scolarité. Membres à part entière de la communauté éducative, nous pensons que notre rôle de parents d'élèves délégués doit être le reflet d'un véritable travail de partenariat et que cette fonction ne peut s'exercer que dans la confiance, le respect mutuel, l'écoute, le dialogue et la transparence, afin de construire et de réaliser ensemble la scolarité des élèves, ceci dans nos relations avec l'éducation nationale comme avec les collectivités territoriales. Le partenariat implique l'égalité de traitement entre les partenaires.

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. Nous souhaiterions aussi que les projets éducatifs locaux, qui présentent un grand intérêt mais ne concernent que les grandes villes, soient étendus aux petites villes.

M. Jean–Jacques Hazan, président de la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE). – Je vous remercie de l'intérêt que cette mission porte à l'organisation de l'école et à son développement. Elle fonde son analyse sur des évaluations internationales, sur les difficultés, avantages et inconvénients de notre système éducatif. Parmi ces inconvénients figure la formation des enseignants, qui, à notre avis, a été détruite.

La décentralisation est une réalité. Depuis longtemps, dans deux écoles différentes, on ne dispense pas la même leçon à la même heure, ce qui

est judicieux, puisque les enfants sont différents. Il est donc judicieux de soulever la question de la décentralisation et de l'autonomie des acteurs.

L'influence et l'implication des collectivités territoriales dans l'éducation est sans commune mesure avec ce qu'elle était avant la première décentralisation, ni même à ce qu'elle était voici dix ans. La place qu'ont prise les collectivités territoriales excède les compétences qui leur ont été déléguées. Elles concourent en effet à la réussite des élèves en leur offrant un accompagnement périscolaire, des moyens numériques, etc. Ces compétences ont parfois été prises en charge par choix politique de personnes éclairées sur le rôle et la finalité de l'école et sur le bénéfice de celle–ci en matière de santé, d'intégration et d'emploi. J'ai donc écouté avec intérêt le réquisitoire contre les suppressions d'emplois dans l'éducation nationale.

Les projets éducatifs locaux montrent que les villes et les territoires mènent une réflexion globale. Ainsi, ils montrent qu'ils sont conscients que leur action est nécessaire en dehors de la classe, lieu où se joue la réussite scolaire. Pour la FCPE, si la classe est par elle seule insuffisante, la réussite nécessite la transformation des relations pédagogiques au sein de la classe.

La dépense intérieure d'éducation a perdu un point de PIB en vingt ans. Cette diminution n'est pas négligeable. En outre, sa répartition s'est modifiée dans une forte proportion. Les collectivités territoriales supportent désormais 25 % de cette dépense, contre quelques pourcents voici quinze ans. On note que les dépenses de l'État ont décru plus vite que ne croissait celles des collectivités territoriales. D'autres pays (les États–Unis et l'Allemagne, par exemple) augmentent leurs dépenses d'éducation. Les résultats de l'étude PISA montrent que, si la croissance des dépenses d'éducation n'est pas le seul facteur de réussite, elle est un facteur très important lorsqu'elle est associée aux évolutions pédagogiques.

L'implication des collectivités territoriales engendre des risques de différenciation, notamment parce que la capacité contributive de ces collectivités est variable. Cette différenciation n'est certes pas aussi importante que la différenciation sociale ou que la manière dont cette dernière est reproduite au sein de l'école – dans notre pays plus qu'ailleurs, comme le montre l'étude PISA –, mais elle existe. Il serait judicieux que l'État impose une contribution minimale. La décentralisation s'est accomplie, jusqu'à présent, sans réguler l'autonomie laissée aux différents acteurs.

Ce constat est particulièrement vrai pour l'école maternelle. Il faut noter, à ce propos, que les territoires ruraux sont considérés comme défavorisés. Ainsi, la mairie de Millau, qui a introduit, devant le tribunal administratif, un recours contre la décision de son inspecteur d'académie, a obtenu le maintien de son école maternelle par suite de la prise en compte des enfants âgés de moins de trois ans dans la carte scolaire. Le nombre de places dans l'école maternelle montre l'absence de continuité de décision entre la collectivité locale et la collectivité nationale. Ainsi que l'a montré le rapport de la Cour des comptes, les dépenses pour la petite enfance n'ont jamais été

aussi élevées, le nombre de places de crèche créées n'a jamais été aussi important, mais la capacité d'accueil des enfants âgés de moins de trois ans dans une structure collective diminue depuis que l'État a décidé de déscolariser ces enfants. La proportion de ces enfants scolarisés est passée de 30 % à 10 % – soit une diminution de 150 000 enfants.

La Cour des comptes note aussi qu'il n'y a pas égalité de traitement entre les écoles primaires, en termes de fournitures scolaires. Il serait judicieux de prévoir une contribution minimale des collectivités locales concernant ces fournitures. Le Danemark, bien que son gouvernement ne soit pas social–démocrate, ne demande aucune contribution financière aux parents d'enfant de moins de douze ans, ni pour les activités scolaires ou périscolaires, ni pour les fournitures.

L'inégalité de traitement se poursuit au collège. La fourniture en manuels scolaires est à la charge de l'État, mais celui–ci ne s'acquitte pas de son devoir en totalité. Lorsque le programme d'une matière est modifié, l'État ne fournit que 70 % des manuels nécessaires s'il s'agit d'une matière scientifique, et seulement 50 % s'il s'agit d'une langue. Pour diminuer le poids du cartable des élèves et ainsi prévenir les douleurs dorsales, vingt départements ont décidé de financer l'achat de collections de manuels supplémentaires. Il n'existe, concernant les manuels scolaires, aucune réflexion commune à l'État, aux collectivités territoriales et aux parents.

Une compétence, celle de la sectorisation des lycées, n'est pas partagée. La sectorisation des lycées généraux ou polyvalents devrait être déléguée.

La maîtrise, par les collectivités territoriales, de leurs compétences déléguées est difficile concernant la pause méridienne. La restauration scolaire est déléguée aux conseils généraux pour les collèges et aux conseils régionaux pour les lycées, mais ces collectivités territoriales ne choisissent pas la durée de la pause méridienne. Certains enfants ne disposent que de trente minutes pour manger. Cette situation ne peut perdurer.

L'école ouverte, c'est–à–dire l'ouverture des locaux de l'école en dehors des temps scolaires, fait fréquemment l'objet de débats. Elle soulève le problème du partage des responsabilités entre une institution territoriale et un établissement public qui, trop souvent, garde ses portes fermées, ce qui l'empêche de devenir une maison des savoirs ou de la connaissance.

La durée des projets d'établissement étant de trois ans, il est anormal que la carte scolaire soit modifiée chaque année. Une évolution si fréquente ne permet aucune continuité de réflexion, ni dans le pilotage de l'institution ni dans l'action des collectivités territoriales. Elle compromet la continuité de fonctionnement des collectivités territoriales – notamment en ce qui concerne l'application des accords de réduction du temps de travail des agents municipaux.

Dans les zones rurales, dans certains cas, il est proposé de conserver les regroupements pédagogiques intercommunaux tels qu'ils existent, et, dans d'autres cas, de procéder à des regroupements physiques pour construire des pôles scolaires, au motif qu'il est préférable de rassembler tous les services en un même lieu. Ces décisions de construction de pôles scolaires, qui remettent en cause l'aménagement du territoire, doivent être prises en concertation avec les élus. En outre, une enquête publique doit être menée. La présence d'une école est, en effet, l'un des critères pour lesquels on choisit de s'installer dans une commune. Ces remarques valent également pour le second degré.

Enfin, je rappellerai que la FCPE est favorable à un service de restauration scolaire obligatoirement fourni par les collectivités territoriales ou par l'État.

Mme Caroline Saliou, représentante de l'Association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL). – Les établissements privés sous contrat d'association avec l'État remplissent une mission de service public. L'APEL occupe une place dans la communauté éducative de ces établissements et ses parents d'élèves participent à la vie de ces établissements. Ils prennent part aux commissions d'accompagnement à l'orientation et mettent en place des partenariats avec les entreprises.

Nous pensons que le lien avec les collectivités territoriales est très important. L'APEL est favorable à la décentralisation sous réserve du respect de l'équité nationale. Or certains conseils généraux ont fourni des ordinateurs aux élèves scolarisés dans un établissement public, mais non à ceux scolarisés dans un établissement privé.

Concernant le lien entre les collectivités territoriales et le système éducatif, nous pensons qu'il faut tirer les enseignements des relations entre les écoles primaires et les communes. Ces relations, très étroites, pourraient inspirer les conseils généraux et les conseils régionaux. Elles sont toutefois insuffisantes. Il faut leur adjoindre des liens entre les communes, les communautés de communes, les conseils généraux et les conseils régionaux.

Il faut souligner que les régions qui élaborent leurs projets éducatifs avec le concours des parents d'élèves sont celles qui obtiennent les meilleurs résultats.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Deux mots ressortent de vos propos : le partenariat et la cohérence. Vous les avez souvent employés pour en dénoncer l'insuffisance. Concernant le partenariat, vous voulez que l'État reconnaisse ses partenaires. Certains souhaitent que le partenariat soit institutionnalisé. Comment estimez-vous qu'on puisse l'améliorer et l'institutionnaliser ?

Comment améliorer la cohérence ? Vous avez évoqué le CPRDF, qui est le lieu de cette cohérence. Quel bilan dressez–vous de la mise en place de ce dispositif ? Quels outils peuvent–ils être construits en ce qui concerne l'enseignement primaire et le collège ?

M. Pierre–Yves Jardel, maire d'Orbais–l'Abbaye, président du groupe de travail éducation de l'Association des maires de France (AMF). – Le partenariat est l'élément qui fait le plus défaut. Depuis toujours, les écoles primaires et les communes ont toujours été associées. Cependant, l'éducation nationale et les élus agissent de moins en moins fréquemment dans le même sens. Les solutions à ce problème existent. Une charte relative à l'organisation de l'offre des services publics en milieu rural a été adoptée en 2006. Elle prévoit notamment que l'annonce des fermetures de classe s'effectue deux ans avant la date envisagée. Elle n'a jamais été appliquée.

Quelques décisions malheureuses – comme celle de la fermeture des écoles le samedi matin, que tous jugent aujourd'hui inopportune, et celle du Service minimum d'accueil (SMA) – a justifié que nous nous plaignions auprès du ministère de l'éducation nationale, qui nous a annoncé qu'une charte des bonnes relations entre les collectivités locales et lui–même serait élaborée. Une seule rencontre s'est tenue, et cette charte n'a jamais plus été évoquée. La situation est pourtant très préoccupante. Prenons l'exemple des espaces ludiques dans les écoles que le ministère envisage, depuis plusieurs années, d'aménager dans les écoles et de doter de jouets fabriqués en France. Le ministère a financé des expérimentations, et il invite désormais les fabricants français de jouets à vendre leurs jouets aux communes.

L'éducation représente pourtant déjà une dépense très lourde pour les communes. Elle correspond à 37 % des dépenses de fonctionnement de ma commune. Nous avons fait de nombreux efforts. 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. Ainsi, en créant une synergie, une alliance, une collaboration très efficace entre les enseignants et les maires, nous avons rencontré le succès. Nous collaborons aussi avec les parents d'élèves et l'académie, mais pourquoi ne pouvons–nous jamais débattre des problèmes importants avec le ministère ?

M. Mathieu Hanotin. – Pour conclure un partenariat, il faut que les acteurs aient une vision commune de l'objectif à atteindre – au cœur duquel doit se situer la réussite de tous les élèves. Cette condition est très importante. Par ailleurs, il faut que cesse la stigmatisation des collectivités territoriales. L'État ne peut, d'un côté, affirmer que les collectivités territoriales gaspillent l'argent public, et, de l'autre, demander à ces mêmes collectivités d'agir au-delà de leurs compétences légales. Si certains veulent que les collectivités reviennent à leurs compétences strictes, nous montrerons quelles conséquences une telle décision aurait sur le fonctionnement des établissements scolaires.

M. Yves Fournel. – Nous sommes disposés à contribuer à la rédaction d'une proposition de loi qui reconnaisse et pérennise les projets éducatifs locaux et qui mette en place un observatoire national des politiques éducatives locales, de façon à permettre une évaluation partagée des politiques.

M. Jean–François Mézières. – La loi prévoit que les CPRDF soient signés au mois de juin, alors que leur élaboration a débuté au mois de décembre 2010 ou de janvier 2011. Ce délai est trop bref. 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 qui puisse être transcrit avec les Écoles des parents et des éducateurs (EPE). Le CPRDF doit être le cadre du projet pluriannuel des lycées.

M. Jean–Jacques Hazan. – Les cadres de la coopération et du dialogue existent, mais ne jouent pas leur rôle. Nous pourrions suggérer leur aménagement, peut–être en leur confiant un pouvoir décisionnel. Ces structures, le conseil départemental de l'éducation nationale, le conseil académique et le conseil territorial de l'éducation nationale – qui ne se réunit jamais – devraient être un point de rencontre et de dialogue ; elles ne sont aujourd'hui que le lieu où sont présentés les cartes scolaires, lesquelles sont désapprouvées à l'unanimité mais appliquées.

Mme Maryvonne Blondin. – L'implication des représentants de parents d'élèves dans ces structures est importante, mais quelle fraction des parents d'élèves représentent–ils ? On affirme souvent que les familles défavorisées ne sont pas représentées par les associations de parents d'élèves.

Les politiques autour de l'école, telles que les classes à projet artistique et culturel (PAC), ont été abordées. Le ministre de l'éducation nationale a évoqué l'apprentissage de l'anglais à partir de trois ans. Cet apprentissage a été organisé par certaines collectivités territoriales. Ces collectivités ont sollicité les communes qui, dans ma région, ont refusé de participer au financement de cet enseignement, arguant que cela relevait du rôle de l'État. La situation des langues régionales est similaire. Le conseil général du Finistère a développé l'enseignement du Breton dans les écoles primaires. Les élus locaux ici présents ont–ils participé à de telles expériences ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – L'arrêt du plan « écoles numériques rurales » a–t–il soulevé des difficultés ?

M. Yannick Bodin. – Vous avez souvent évoqué le ministère de l'éducation nationale pour regretter son incapacité à agir. Avez–vous réfléchi à une organisation du rôle régalien de l'État en matière d'éducation qui soit différente de la ligne directe entre le ministère et les collectivités territoriales ?

Concernant les projets éducatifs locaux, les parents d'élèves estiment qu'un des défauts du système éducatif français est qu'il fonctionne selon une succession de ruptures sanctionnées par des constats d'échec. N'existe–t–il pas une manière plus cohérente et plus forte, par exemple les projets éducatifs locaux, de lier la totalité des collectivités locales d'un même territoire avec l'école, les familles et les élèves ?

La situation en matière d'éducation varie en effet selon les régions. La région Ile-de–France a décidé la gratuité des manuels scolaires et mis en œuvre cette décision en quatre ans. D'autres régions ne possèdent pas les moyens de prendre une telle décision. Quelle péréquation peut être mise en œuvre pour de telles compétences ? Faut–il qu'elle s'applique à travers le budget de l'éducation nationale, qu'elle prenne la forme d'une dotation aux collectivités territoriales, ou qu'elle consiste en une caisse de péréquation éducation-formation ? Cette péréquation ne devra pas remettre en cause l'autonomie d'intervention des départements et des régions.

Mme Françoise Férat. – Je suis le rapporteur du budget pour l'enseignement agricole et j'ai mené, pour le ministre de l'agriculture, une mission sur l'ensemble du territoire. J'ai constaté que les relations entre les recteurs et les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) diffèrent d'une région à l'autre. Il faudra du temps pour construire ces relations.

M. Jean–François Mézières. – Je rejoins l'avis qui a été exprimé sur les structures de partenariat. Les Conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) sont des chambres d'enregistrement.

Concernant la répartition et la solidarité, l'ARF estime que les décisions prises résultent de choix politiques. S'il faut créer, dans chaque domaine, des caisses de mutualisation et de compensation, épargnons–nous la décentralisation.

Pour illustrer les relations entre l'État et les collectivités territoriales, je vous indiquerai que ma région a connu quatre recteurs en cinq ans. La continuité du dialogue s'en trouve compromise. Il peut être important que le conseil régional et le rectorat concluent un accord cadre.

M. Emmanuel Duru. – Ces échanges me rappellent ceux relatifs aux relations entre les collectivités territoriales et le ministère de la culture. Or, dans le domaine de la culture, la déconcentration a créé les Directions régionales des affaires culturelles. Faudrait–il créer des Directions régionales des affaires scolaires ?

Le partenariat nécessite de restaurer la confiance entre l'État et les collectivités. Par ailleurs, ce partenariat ne doit pas être conclu seulement entre l'État et les collectivités territoriales ; il doit également relier les collectivités territoriales entre elles, notamment pour permettre la mutualisation de leurs moyens.

La véritable question est celle de l'échelle d'action. L'échelle de planification doit–elle être celle de l'exécution ? Peut–on créer des autorités organisatrices pour des domaines tels que l'éducation ?

Mme Renée Nicoux. – Les inspections académiques et les rectorats sont des structures suffisantes de la déconcentration. Il n'est pas utile d'en créer de nouvelles.

Nous constatons que les régions n'ont aucun rôle à jouer dans les demandes de création de sections et de filières. Ces créations sont décidées par le rectorat selon les moyens attribués à l'académie. Les relations entre les rectorats des régions contiguës sont insuffisantes. Deux régions voisines peuvent ainsi entrer en concurrence pour certaines filières.

Mme Claudine Caux. – Permettez–moi de répondre à la première question de Mme Blondin.

Je suis la présidente d'une fédération qui a été créée en 1926. Elle possède une double représentativité, qu'elle tire des résultats qu'elle obtient aux élections des représentants des parents d'élève et du nombre de ses adhérents, qui s'élève à 220 000 familles. Cependant, au sein des conseils départementaux de l'éducation nationale, les parents d'élèves ne disposent que de sept représentants. Ces instances sont celles qui se réunissent le plus fréquemment. Les CAEN ne se réunissent qu'au quart de la fréquence prévue, le quorum n'étant jamais atteint.

Nous tenons à notre rôle de représentant des parents d'élèves. Je réside dans une zone d'éducation prioritaire depuis vingt ans, et je n'ignore pas la situation des parents défavorisés.

M. Jean–Jacques Hazan. – Au vu du taux de participation aux dernières élections de parents d'élèves, nul ne contestera aux fédérations de parents d'élèves leur représentativité.

Concernant l'autonomie de gestion des collectivités territoriales, il faut d'abord noter que la péréquation s'effectue grâce à la dotation générale de fonctionnement. En matière de dépenses, il ne s'agit plus de péréquation, mais de choix politique. Cependant, il est anormal que l'État n'impose rien dans le domaine de l'école. Il pourrait fixer une subvention minimale pour chaque enfant entrant au collège.

Concernant les interlocuteurs, il faut évoquer le niveau de ceux–ci. L'éducation nationale a créé des comités locaux d'éducation – qui n'ont pu remplir leur vocation, en raison d'une grève des inspecteurs. Il manque à l'éducation nationale une colonne vertébrale qui pourrait prendre la forme d'un corps d'inspecteurs jouant un rôle d'animateur et d'encadrant pédagogique donnant un cap et des objectifs, notamment concernant l'enseignement obligatoire. Un inspecteur d'académie est un véritable interlocuteur s'il n'est pas uniquement chargé de compter les élèves.

M. Yves Fournel. – L'organisation de l'éducation nationale est une question importante, mais il ne faut pas que le recteur se comporte localement comme le ministre se comporte nationalement. Sans de véritables structures de partenariat opérationnel, ce que ne constituent pas les instances de consultation que sont les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN) et les CAEN, la déconcentration peut être pire que la centralisation, dans la mesure où chaque recteur peut choisir les grandes orientations.

Si les établissements scolaires étaient plus autonomes et possédaient les outils nécessaires à cette autonomie, et si ces établissements concluaient avec les collectivités territoriales des contrats faisant l'objet d'une évaluation, certains échelons intermédiaires de l'éducation nationale deviendraient inutiles.

M. Mathieu Hanotin. – Le dialogue nécessite des structures de travail opérationnelles. Une loi ou une circulaire peut créer un « effet système » en s'inspirant des expériences concluantes. Des structures de collaboration permettent que celle–ci ne dépende plus des hommes.

Concernant l'enseignement secondaire, il faut souligner que la réforme territoriale empêchera toute politique de proximité, car les conseils territoriaux devront gérer les collèges et les lycées. Le financement est la contrepartie du partenariat. Or, aux côtés d'une politique nationale, la politique de proximité est nécessaire.

Enfin, le financement me semble être la contrepartie indispensable du partenariat. La première forme que doit prendre ce financement est le remboursement, par l'État, de ce qu'il doit aux conseils généraux.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur.** – La réforme territoriale peut toutefois accroître la cohérence des politiques locales.

Deux questions, s'agissant des partenariats des équipes éducatives locales avec les élus locaux et les parents :

- comment les élus locaux et les parents d'élèves sont–ils associés aux expérimentations menées au sein des établissements scolaires ?

- vous paraît–il nécessaire de faire évoluer le statut juridique, le degré d'autonomie et les modes de fonctionnement des écoles et des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) ?

Mme Caroline Saliou. – Le partenariat entre les parents d'élève et l'équipe éducative a déjà été évoqué. Il revêt une grande importance. Nous devons mettre en place des expérimentations qu'il faut que nous évaluions. Il faudrait cependant que nous évaluions auparavant les réformes en cours. Nous sommes favorables à l'autonomie des établissements, des équipes éducatives, des chefs d'établissement et des enseignants dans le cadre fixé par les établissements eux–mêmes.

M. Jean–Jacques Hazan. – Souvent, les expérimentations sont menées dans le cadre des projets d'établissement ; les parents y sont alors associés. Ces expérimentations locales, portant par exemple sur l'organisation de forums, sont souvent un succès.

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'élève 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 la mallette des parents. Celle–ci étant fondée sur le contact, il est normal qu'une discussion se soit 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.

L'évolution du statut juridique des établissements du premier degré soulève de nombreuses questions. Les directeurs d'école éprouvent des difficultés dans la gestion des coopératives scolaires. Je ne suis pas certain que leur déléguer la gestion d'une partie du budget communal améliore la situation. La modification du statut juridique des établissements du premier degré n'est pas, à nos yeux, un objectif d'amélioration de la qualité de l'enseignement. La transformation de l'école primaire doit, avant tout, être pédagogique. Une réforme seulement administrative générerait des coûts supplémentaires et sans doute, pour les maires, quelques déconvenues – la délégation de la gestion de la restauration scolaire est déjà parfois difficile.

La réflexion sur la transformation de l'école existe. Les inspecteurs de circonscription ne jouent pas le rôle d'organisateur et d'interlocuteur. Alors qu'ils sont censés assumer les fonctions de chefs d'établissement, pourquoi demander aujourd'hui qui dirigera l'école ? Les directeurs actuels ne veulent pas remplir cette fonction, car ils ne veulent pas créer de lien hiérarchique entre eux et les enseignants du premier degré. Croit–on qu'on fera émerger des directeurs en créant des établissements publics ?

A nos yeux, l'évolution des établissements du premier degré doit s'accomplir en vue de l'acquisition du socle commun. Il existe déjà des établissements : ce sont les circonscriptions d'inspection, dirigées par un inspecteur. Les écoles comprises dans une même circonscription doivent être organisées autour du collège et l'inspecteur doit donner une cohérence à leurs projets respectifs.

Mme Béatrice Chesnel. – 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.

Je ne partage pas l'avis de M. Hazan sur l'expérimentation « mallette des parents ». Les parents d'élèves de l'académie de Créteil ont été associés à cette expérimentation ; ils ont participé à son élaboration. En revanche, nous

avons été écartés de l'expérimentation « cours le matin - sport l'après–midi ». Les parents n'en ont pas été informés préalablement.

Bien souvent, lorsque les élus sont remplacés, la politique menée par une collectivité territoriale change. Cela constitue une difficulté. Il est proposé que les Établissements publics d'enseignement primaire (EPEP) puissent être présidés par un élu politique. Il nous semble préférable qu'ils le soient par le directeur de l'école. Nous ne sommes donc pas opposés à l'octroi de la personnalité morale aux écoles, sous réserve que les responsabilités de chacun soient déterminées et que les parents d'élèves conservent leur représentation.

Nous craignons qu'une augmentation du degré d'autonomie des établissements ne nuise au recrutement des professeurs, certaines régions étant plus attrayantes que d'autres. Certaines régions pourraient éprouver des difficultés à recruter des professeurs.

Il apparaît que certains pays de l'OCDE dont l'organisation était initialement très décentralisée ont adopté une organisation centralisée pour certains domaines de l'éducation, notamment l'établissement des programmes et l'égalité des examens. Nous estimons que des examens propres à chaque région, situation à laquelle pourrait conduire la déconcentration, serait contraire à l'égalité territoriale.

Mme Claudine Caux. – Les parents d'élèves sont rarement associés aux expérimentations menées dans les établissements du second degré. Siégeant au conseil d'administration de ces établissements, ils en sont cependant informés.

En revanche, siégeant au conseil d'école, les parents d'élèves de primaire sont mieux informés des expérimentations conduites dans les écoles primaires. Une relation de confiance s'établit entre les parents, les enseignants et les directeurs d'école. Nous avons été associés à l'expérimentation de la « mallette des parents », mais il faut souligner que celle–ci concerne les parents. Notons toutefois que toutes les expérimentations menées dans les établissements scolaires concernent les parents d'élèves. Il serait judicieux que les parents soient associés à l'évaluation des expérimentations.

La PEEP est favorable à l'évolution du statut juridique des établissements d'enseignement primaire. Depuis longtemps, elle se prononce en faveur de la création d'un véritable statut de directeur d'école. Cependant, sa préférence va à l'école du socle commun plutôt qu'aux EPEP. Une école du socle commun permettrait de mettre en adéquation les écoles et les collèges autour d'un projet commun, créant ainsi une continuité éducative et pédagogique. L'autonomie nécessite la modification du statut des EPLE et la constitution des projets éducatifs locaux. Les parents, mais également les collectivités territoriales, doivent être 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.

Mme Renée Nicoux. – Je crois en effet qu'il n'est pas admissible que les conseils d'administration ou les conseils d'école se tiennent à un horaire qui interdit aux parents d'élèves d'y assister.

Les conséquences d'une expérimentation pour les collectivités territoriales doivent être prises en compte. Celles de l'expérimentation des cours le matin et du sport l'après–midi ne sont pas nulles. En effet, les élèves de primaire ne sont pas les seuls usagers des équipements sportifs. En outre, toutes les collectivités ne disposent pas d'équipements sportifs équivalents. Si cette expérimentation est généralisée, il faudra que les collectivités territoriales consentent de lourds investissements.

Il faut préciser ce qu'on entend par autonomie. S'il s'agit d'une autonomie concernant l'organisation interne des établissements et le rôle des enseignants, elle existe déjà. En revanche, l'autonomie qui offrirait un rôle particulier au directeur, qui deviendrait un personnel administratif plutôt qu'un enseignant, ne profiterait à personne. La qualité de service diminuerait et les petites écoles rurales disparaîtraient. De plus, une telle autonomie remettrait en cause les concours de recrutement nationaux. Elle ouvrirait la voie aux abus et à un recrutement qui ne serait pas fondé sur les compétences et, in fine, elle aboutirait à la perte d'autonomie des établissements. Si on confie au chef d'établissement le rôle de recruter les professeurs, je ne donne pas cher de l'avenir de notre système d'éducation nationale. Notre système actuel fonctionne plutôt bien, et bien des pays nous l'envient. Pourquoi vouloir le détruire davantage ?

M. Jean–François Mézières. – Il faut élaborer un code de bonne conduite qui encadre les réformes et les expérimentations. Je livrerai deux exemples à l'appui de cette remarque. Un programme national d'excellence d'internat est mis en œuvre, alors que les internats relèvent des compétences des conseils régionaux. Un tel programme ne peut donc que créer des tensions. Lorsque les programmes sont modifiés, les conséquences financières du remplacement des manuels ne sont pas prises en compte. De même, la réforme de l'enseignement technologique a entièrement changé la nature des bâtiments et du matériel nécessaires à cet enseignement.

Concernant l'autonomie, en tant que représentant des régions, j'évoquerai celle des lycées. Il faut préciser le contenu de cette autonomie. Qu'elle peut être l'autonomie d'un lycée qui dépend du rectorat pour sa dotation horaire et du conseil régional pour ses moyens en équipements ? Ceci montre que la contractualisation pluriannuelle est un enjeu important. Il existe, d'une part, des projets d'établissements, négociés entre chaque lycée et le rectorat indépendamment des conseils régionaux, et, d'autre part, dans certaines régions, des contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels entre les conseils régionaux et les établissements. Il faut trouver une cohérence entre ces différents contrats.

Je voudrais également évoquer les outils dont disposent les conseils d'administration pour jouer pleinement leur rôle. La situation est très

contrastée. Une minorité de conseils délibèrent au sens fort du terme, les autres se contentent d'enregistrer les décisions. Il faut souligner qu'un lycée s'inscrit dans un territoire. Son conseil d'administration doit donc être lié à toutes les forces vives d'un territoire. Enfin, l'autonomie des établissements nécessite des liens entre les différents établissements.

M. Pierre–Yves Jardel. – La grande diversité de nos territoires a été évoquée. Pourtant, on cherche souvent à appliquer partout la même solution, ce qui n'est pas efficace. Ainsi, le Service minimum d'accueil (SMA) n'est pas adapté au milieu rural. En effet, les grèves d'enseignants y sont moins nombreuses et les grands–parents, plus présents, peuvent garder les enfants en cas de grève. Pourtant, le SMA est appliqué partout de la même façon.

Le statut juridique des écoles est évoqué depuis dix ans. Pourquoi vouloir détruire quelque chose qui fonctionne ? L'école primaire française est efficace. Pourquoi vouloir confier au directeur d'école un rôle de chef d'établissement auquel les élus devront obéir ? Actuellement, ce sont les élus, en accord avec l'inspection d'académie, qui décident, par exemple, de construire une classe supplémentaire. Si une telle décision n'appartient qu'au directeur, celui–ci intimera aux élus l'ordre de financer la construction. Le lien historique entre les communes et l'école s'en trouvera rompu.

Jusqu'à présent, la compétence scolaire a peu été transférée aux communautés de communes. La réforme territoriale, qui généralise les communautés de communes, prévoit de porter à au moins 60 % le coefficient d'intégration fiscale des collectivités territoriales. Atteindre un tel degré d'intégration nécessite de transférer de nouvelles compétences, dont la compétence scolaire. Si les communautés de communes prennent la compétence scolaire, pourquoi faudrait–il créer une nouvelle couche administrative ? Ne serait–ce pas un moyen de retirer aux communes, qui n'ont jamais démérité, une de leurs compétences ?

M. Mathieu Hanotin. – Il faut distinguer l'autonomie pédagogique de l'autonomie fonctionnelle. La première doit être forte, mais doit s'inscrire dans le cadre de programmes nationaux et d'objectifs de réussite nationaux. Il faut renforcer la notion d'équipes d'enseignants et le rôle d'animateur de telles équipes. Quelques expérimentations conduites en Seine–Saint–Denis sur ce sujet rencontrent le succès. Elles montrent que des interpénétrations peuvent se produire entre les matières.

Concernant l'autonomie fonctionnelle, il me semble que la création d'EPLE n'a pas de sens. Je ne prétendrai pas que les collèges accomplissent un mouvement inverse, mais il faut noter que nous constatons chaque jour un peu plus que les collèges manquent d'un processus de mutualisation. Nous créons actuellement une centrale d'achats des denrées alimentaires, afin de ne pas laisser les établissements seuls face à la grande distribution. La mutualisation est une solution aux problèmes que rencontrent les petites entités. La situation actuelle soulève de nombreuses questions, notamment celle, que j'ai déjà évoquée, de la gestion des équipes chargées de l'activité

fonctionnelle des collèges. On observe, aujourd'hui, une cassure entre l'intendance et les personnels d'entretien. Nous devons parvenir à faire émerger des chefs d'équipe et à mettre fin à la logique d'établissement. Les équipes affectées à un établissement particulier et mises à la libre disposition du chef d'établissement doivent être remplacées par des équipes affectées à un bassin de population, possédant une capacité de déplacement importante et composées de personnels formés. On ne peut exiger que chaque collège dispose d'un plombier, d'un électricien, etc. Si l'autonomie signifie l'indépendance fonctionnelle des établissements, elle n'est pas judicieuse.

Concernant les expérimentations, je suppose que vous évoquez celles de l'éducation nationale.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Le débat porte autant sur les expérimentations dont les collectivités locales sont à l'initiative que celles menées par l'éducation nationale.

M. Mathieu Hanotin. – Nous ne pouvons agir sans le concours de l'éducation nationale. Nous disposons d'un pouvoir politique d'impulsion qui s'accompagne d'un pouvoir financier – lequel est souvent utile pour convaincre les chefs d'établissement. Les expérimentations que nous pouvons ainsi mener sont un succès. En revanche, les expérimentations de l'éducation nationale sont menées de manière verticale. Ainsi, nous avons appris par la presse que le programme CLAIR (Collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) 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. Souvent, la réalité finit par triompher, mais après la perte de quelques mois. Ainsi, le projet d'ERS a été totalement modifié par rapport à sa version initiale. Il faut souligner que de tels programmes ne sont fructueux que lorsque l'annonce politique s'accompagne d'un travail de concertation.

Concernant l'évolution du statut juridique des EPLE, il me semble que leur statut actuel, défini par la loi de 1985, fait obstacle à l'investissement et au travail d'impulsion des collectivités territoriales. En effet, la responsabilité des chefs d'établissement est trop grande. En outre, les chefs d'établissement ne peuvent en être exonérés à aucun moment. En conséquence, ils refusent l'organisation d'actions pédagogiques à destination des enfants ou des parents hors des horaires d'ouverture, de peur de voir leur responsabilité pénale engagée. Différencier les responsabilités du chef d'établissement selon l'horaire serait judicieux. Il faut noter que ce débat n'est pas seulement important pour les expérimentations, il l'est également pour la mutualisation des équipements, qui est un enjeu majeur. Le conseil général de Seine-Saint-Denis a adopté voici peu un plan exceptionnel d'investissement - d'un montant de 723 millions d'euros et d'une durée de cinq ans –, qui prévoit que les collèges deviennent, pour partie, des équipements mutualisés. Sans évolution législative, cette mutualisation créera des difficultés.

M. Yves Fournel. – Pour près de 95 % d'entre elles, les expérimentations scolaires menées dans les grandes villes sont à l'initiative des communes. Il faut pouvoir leur donner un cadre, afin qu'elles s'inscrivent dans les objectifs généraux de l'école. Les villes de Brest, Rennes, Lyon et Grenoble ont conclu des contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels avec l'éducation nationale, qui constituent le cadre de leurs expérimentations. Celles–ci feront ainsi l'objet d'une évaluation commune à l'éducation nationale et aux collectivités territoriales. Le cadre partenarial existe donc parfois, mais le problème est de le pérenniser.

Concernant les expérimentations conduites par l'éducation nationale, nous constatons fréquemment qu'elles s'achèvent avant même d'avoir été évaluées. Il vaudrait mieux respecter les partenaires et prévoir des financements plus équilibrés. La ville de Lyon a financé les intervenants musicaux à hauteur de 900 000 euros, les intervenants sportifs également à hauteur de 900 000 euros et le soutien aux projets éducatifs des écoles pour 200 000 euros. Le total de ces investissements se monte à 9 millions d'euros, alors que les crédits pédagogiques de l'inspection académique ne sont que de 50 000 euros. Un tel écart de financement des expérimentations n'est pas judicieux et ne pourra perdurer indéfiniment.

Lorsqu'on souhaite que les établissements scolaires acquièrent une autonomie, il faut dire quel but on assigne à cette évolution. Quels sont les besoins actuels de ces établissements ? Ces besoins sont les projets d'équipes, les projets pédagogiques et, au–delà, les projets éducatifs globaux qui prennent en compte tous les temps de l'enfant. En conséquence, ces besoins soulèvent la question de l'ouverture des locaux et l'articulation des interventions des professionnels – dont les agents communaux. Il faut créer une communauté éducative. Il est illusoire de rechercher, pour créer cette communauté, une structure unique qui convienne tant aux groupes scolaires de trente classes qu'aux écoles à classe unique ou aux regroupements pédagogiques. La taille de certains groupes scolaires urbains est supérieure à celle d'un collège. Il ne me semble pas judicieux de placer les écoles du premier degré sous la tutelle administrative du collège – les maires y sont opposés. Le nécessaire développement de la coopération entre les écoles primaires et les collèges doit préserver l'identité des écoles du premier degré.

Les moyens humains et les moyens structurels de fonctionnement de nos écoles du premier degré sont insuffisants. Une commune ne peut verser de façon légale une subvention à une école – elle accorde généralement une subvention à la coopérative scolaire, laquelle est en gestion de fait. Si l'on veut créer une école ouverte mobilisant les ressources d'un territoire, il faudra lui donner les moyens de cette évolution. L'AMGVF n'a pas encore arrêté sa position, mais elle réfléchit à la notion d'établissement public de coopération éducative. La plupart des membres de l'AMGVF n'étaient pas favorables aux différentes propositions de loi relatives aux EPEP, car ceux–ci n'étaient qu'un outil de fonctionnement hiérarchique. Ces propositions de loi traitaient du statut du directeur d'école avant de traiter de la question du projet éducatif et

du fonctionnement de l'école ; en outre, elles ne contenaient aucune disposition relative à l'articulation des temps scolaires. Nous ne voulons pas des EPEP. En revanche, une nouvelle structure – différente des EPLE – qui permettrait de faire travailler ensemble tous les acteurs de la communauté éducative autour d'un projet élaboré et évalué en commun serait utile, à condition qu'elle soit dotée de moyens de fonctionnement suffisants et que sa taille ne soit pas trop petite. Il faudra également une contractualisation entre cette structure et la collectivité territoriale – ce qui nécessitera une contractualisation entre la collectivité territoriale et l'État, afin de préserver l'école de l'intrusion de certains maires. Enfin, si nous parvenions à créer des structures de coopération éducative d'une taille suffisante, nous pourrions leur affecter les moyens des structures intermédiaires de l'éducation nationale.

M. Emmanuel Duru. – La question de la diversité territoriale, qui a été maintes fois évoquée, est liée à celle de l'expérimentation. L'intercommunalité scolaire constitue presque en soi une expérimentation, puisque seules 20 % des communautés de communes exercent la compétence scolaire ou périscolaire. On craint parfois que l'intercommunalité ne tue l'école communale. Or, au contraire, elle permet sa survie dans un contexte financier très contraint.

La Cour des comptes insiste sur le nécessaire transfert de compétences aux communautés de communes ou aux agglomérations. Les dispositifs législatifs existant incitent à l'adossement des Regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) aux communautés de communes. Plus l'intégration communautaire sera importante, plus les conseils municipaux et les maires devront être associés, dans un cadre intercommunal, aux décisions. Les rapports entre les communes et les communautés de communes ne sont pas encore suffisamment développés sur des sujets aussi importants que la question scolaire.

M. Jean Boinet. – Je souscris aux propos des représentants de l'AMF et de l'ANEM. Le statut juridique de leur école n'est pas la préoccupation première des maires ruraux, qui se soucient avant tout de l'avenir de leur école, voire de leur commune. Dans un autre domaine que celui de l'éducation, des contrats régionaux de développement local ont été créés et donnent toute satisfaction. Ces contrats, devenus contrats de pays puis contrats territoriaux, engagent, notamment financièrement, l'ensemble des différents partenaires - l'État, la région, le département, les communautés de communes et les communes –, chacun dans le domaine de compétences qui le concerne. Ils permettent, dans le cadre d'un partenariat fort, l'application de projets, la gestion de structures, la mise en œuvre de moyens mutualisés. Pourquoi ne pas adopter cette démarche partenariale dans le domaine de l'éducation ? Elle présenterait l'avantage de la transparence. Permettez–moi de rapporter une anecdote personnelle. La commune dont je suis maire a formé le projet de construction d'une école – pour un montant de deux millions d'euros. Elle a dû abandonner ce projet car le conseil municipal ignore si la commune possèdera encore une école dans deux ou trois ans. Les municipalités devraient

être informées des décisions engageant l'avenir de leurs écoles au moins trois ans à l'avance.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Le statut juridique des établissements scolaire n'est pas plus ma première préoccupation qu'elle n'est la vôtre. Cependant, la contractualisation doit reposer sur une base juridique - qui sera probablement différente de celle des EPLE –, afin que nous ne nous retrouvions pas dans une situation similaire à celle que nous avons connue pour les GRETA. Je conviens qu'il ne serait pas judicieux de donner le même statut juridique à tous les établissements scolaires, car on ne peut imposer les mêmes contraintes à un groupe scolaire de quatre classes et à un groupe scolaire de six cents élèves. Le statut juridique de l'établissement scolaire ne doit pas être lié à celui du directeur de l'école.

Concernant l'expérimentation, je retiens de vos interventions que celle–ci est un succès quand elle est partagée et un échec dans le cas contraire.

M. Yannick Bodin. – Le problème ne doit pas être traité sous l'angle du statut, car les établissements du premier degré présentent de grandes différences entre eux.

En revanche, plusieurs d'entre vous veulent que soit prise en compte l'école du socle commun, qui fait l'objet d'un large consensus. Ne faut–il pas réfléchir à ce qui fera l'unité de cette école ? On ne peut, il me semble, considérer séparément l'école primaire et le collège. Si l'autonomie est celle des équipes pédagogiques, cette autonomie ne doit pas conduire, sauf à faire disparaître l'école du socle commun, à une indépendance totale des enseignants du premier degré vis–à–vis de ceux du collège, ni, réciproquement, des seconds vis–à–vis des premiers. Quelle est la fonction de l'inspection de l'éducation nationale ? Un inspecteur de l'éducation nationale ne devrait pas consacrer 85 % de son temps à des tâches administratives et à la notation pédagogique des enseignants une fois tous les sept ans. Il doit devenir l'animateur d'un groupe d'enseignants. Cette réflexion sur le rôle de l'inspection concerne plus l'éducation nationale que les collectivités territoriales.

Mme Renée Nicoux. – Il existe des programmes nationaux et les enseignants sont autonomes. Si cette autonomie s'accroît, il faut que les enseignants du premier degré se lient aux enseignants du collège. Ce lien relève des compétences des inspecteurs. Plus généralement, tout ce qui se rapporte à l'enseignement relève des compétences de l'éducation nationale, et non de celles des collectivités territoriales.

M. Jean–François Hazan. – Il manque à l'éducation nationale une colonne vertébrale qui lui donne une cohérence, des objectifs et un cap, et qui soit l'interlocuteur privilégié de ceux qui sont chargés des « compléments pédagogiques ». A notre avis, ce rôle doit être joué par les chefs d'établissement, c'est–à–dire les inspecteurs de circonscription. Il faut donc créer 3 000 postes.

M. Mathieu Hanotin. – Il faut distinguer la direction pédagogique des établissements de leur direction fonctionnelle. Les directeurs de collège actuels ne disposent pas de suffisamment de temps à consacrer à la direction pédagogique de leur établissement.

Notez que, pour réviser l'ensemble de sa programmation pour les collèges, le conseil général de Seine–Saint–Denis a dû salarier un proviseur de vie scolaire en retraite. Cette situation est anormale.

Mme Caroline Saliou. – Les établissements privés sous contrat sont déjà autonomes. Notre expérience nous montre que cette autonomie est une chance pour les établissements et les enfants. Le sport l'après–midi a déjà fait l'objet d'expérimentations au sein de l'enseignement privé. Ces expérimentations ont été précédé d'une longue préparation à laquelle ont participé tous les acteurs, dont les collectivités locales, qui étaient appelées à prêter leurs équipements. Elles ont porté leurs fruits et certaines d'entre elles se poursuivent.

M. Yves Fournel. – La question des circonscriptions varie selon les territoires. La ville de Lyon compte neuf inspecteurs de l'éducation nationale. L'interlocuteur de la ville de Lyon est donc l'inspection académique. Les structures doivent certes être adaptées à la diversité des territoires, mais il faut rappeler que la majorité de la population vit dans les grandes aires urbaines.

Je ne crois pas que l'État puisse tout. Il ne peut être garant ni de l'équité, ni du bon fonctionnement des écoles et des établissements. Ainsi, un inspecteur ne peut recevoir ni donner de subvention ; une circonscription n'est donc pas un établissement. Nous continuons donc de plaider pour la création d'une structure nouvelle dirigée de façon démocratique et capable de contractualiser avec l'autorité administrative comme avec les collectivités territoriales. Il faut, au moins, laisser la possibilité aux collectivités territoriales de créer de telles structures.

Table ronde avec les représentants des milieux socio-économiques

(26 avril 2011)

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation, pour répondre aux questions que notre mission se pose sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation.

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. – Le sujet de la table ronde, en lui-même, m'interpelle. L'ensemble des participants appartenant au monde professionnel, j'ai cru comprendre que le sujet majeur porte sur l'articulation entre le système éducatif et le monde professionnel. De mon point de vue, il faut absolument que ce rapprochement soit plus important et plus efficace. Dans ce domaine, de réels progrès ont été effectués depuis vingt ans mais ils restent insuffisants par rapport à l'évolution du monde et à la situation de la jeunesse. Le partenariat entre ces acteurs doit donc s'accroître, chacun possédant ses fonctions spécifiques. Il peut se renforcer selon trois principes.

Premièrement, ce partenariat doit concerner l'ensemble des employeurs, quelle que soit la taille de la structure et son statut, privé ou public. J'estime d'ailleurs qu'il faut bannir l'expression selon laquelle le rapprochement doit s'effectuer « entre l'école et les entreprises ». En réalité, celui-ci concerne plutôt « l'école et les employeurs ». 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.

Deuxièmement, ce partenariat doit s'organiser selon quatre plans.

Il s'agit bien sûr de définir des formations.

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.

Par ailleurs, il faut développer l'alternance sous toutes ses formes, non seulement sous la forme du contrat de travail, celle de l'apprentissage, mais aussi sous statut scolaire. Il conviendrait également d'imaginer une forme d'alternance spécifique pour les employeurs publics. Notre société ne peut demander au système scolaire de tout apprendre aux élèves. Les formes

d'alternance sont destinées à apprendre ailleurs qu'à l'école, et en coordination avec elle, pour favoriser l'insertion des jeunes.

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. De façon réciproque, l'apport du monde professionnel au système éducatif doit être favorisé.

Troisièmement, ce partenariat doit être très amplement local. Certes, le cadre de cette collaboration peut être fixé par les grandes structures. Cependant, dans la réalité, ce sont les bassins d'emploi qui peuvent favoriser la personnalisation des relations entre le monde de l'école et celui des employeurs. Dans ce domaine, il faut donc donner toute leur chance aux expérimentations suffisamment réussies pour qu'elles se généralisent. Certaines expérimentations n'ont pas encore été menées alors qu'elles pourraient parfaitement trouver leur place dans ce partenariat local. Ainsi, la loi de 2005 prévoyait que le président du conseil d'administration de certains lycées technologiques et professionnels soit une personnalité extérieure, et notamment un chef d'entreprise.

La société française manifeste un réel problème d'investissement collectif dans sa jeunesse. L'aide aux jeunes doit donc être perçue par l'ensemble des acteurs, au-delà de son coût, comme un investissement pour l'avenir.

M. Gilbert Rebeyrolle, président de la Chambre régionale des métiers et de l'artisanat du Limousin, membre de l'Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA). – En ce qui me concerne, je suis artisan boulanger au sein d'une petite entreprise de 9 salariés, à Limoges. Celle-ci, en quarante ans, a formé 42 apprentis.

Les entreprises artisanales et, par conséquent, les Chambres de métiers et d'artisanat sont hautement concernées par la réforme de la voie professionnelle. Selon cette loi, il n'est plus nécessaire de posséder un diplôme de niveau 5 pour accéder au niveau 4. En outre, la formation menant au baccalauréat professionnel dure désormais trois ans, à l'instar du baccalauréat généraliste.

Cette réforme relève d'une décision du ministère de l'éducation nationale dont nous comprenons les enjeux et que nous respectons. Cependant, nous sommes attentifs au fait qu'il n'y aurait plus besoin du niveau 5, l'entrée dans l'emploi s'effectuant au niveau 4. Or le niveau 5 correspond à un besoin pour l'artisanat, qu'il s'agisse du secteur du bâtiment ou de la boulangerie. Pour nous, le véritable enjeu consiste à amener les jeunes à une véritable qualification de niveau 5, qui reste un niveau pertinent d'entrée dans l'emploi. Il s'agit d'accompagner les jeunes dans une montée en compétences et en qualifications, lorsqu'ils sont prêts et lorsqu'ils le souhaitent.

Les entreprises se montrent avant tout demandeuses de jeunes qualifiés et motivés. Aujourd'hui, de nombreuses organisations

professionnelles s'adressent à l'Assemblée permanente des Chambres de métiers afin qu'elle crée des brevets techniques des métiers, toujours au niveau 4, mais plus fortement centrés que le baccalauréat professionnel sur la situation de travail elle-même. La formation en trois ans permet d'établir un parallélisme entre la voie professionnelle et la voie générale.

La seconde de détermination est suivie par une première et une terminale, plus centrées sur un métier et une spécialité. Cette organisation a été conçue pour la formation en lycée professionnel. Cependant, force est de constater, après deux ans de mise en œuvre, qu'elle ne fonctionne pas dans le secteur de l'apprentissage.

En effet, 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. Ils préfèrent conclure des contrats de deux ans avec des jeunes qui préparent le certificat d'aptitude professionnelle (CAP), quitte à signer un second contrat pour la préparation d'un brevet de technicien professionnel (BTP) ou d'un baccalauréat professionnel (Bac Pro). Les centres de formation d'apprentis (CFA) ont été contraints par les régions de modifier leur offre de formations. Ils ont remplacé les sections préparant au brevet d'études professionnelles (BEP), voire les sections menant au brevet d'aptitude professionnelle (BAP), par des sections de baccalauréat professionnel. Or faute d'employeurs, ces sections n'ont pas été remplies et des apprentis ont été perdus en cours de route. Une note du ministère de l'éducation nationale explique très bien que la perte d'élèves en BEP n'a pas été compensée par les effectifs en baccalauréat professionnel.

S'il n'est pas possible de revenir sur la réforme de la voie professionnelle, nous demandons à tout le moins que ses effets sur l'apprentissage soient analysés et que des mesures correctives soient envisagées. Nous proposons que la durée de la formation puisse être modulée entre deux et quatre ans. Nous souhaitons que deux contrats consécutifs puissent être signés. Nous sommes également favorables à la généralisation des dispositifs d'initiation aux métiers par alternance (DIMA) dans les CFA, afin qu'ils puissent jouer, dans la mesure du possible, un rôle de sas, à l'instar de la classe de seconde dans l'enseignement professionnel.

L'Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat a décidé, en juin 2009, d'organiser son offre de service de formations par la mise en place d'une université des métiers et de l'artisanat au niveau des régions. Aujourd'hui, 10 universités ont été créées. Nous avons donc formalisé des relations de partenariat avec des établissements de l'enseignement supérieur, afin de mettre en place des concours de formation qui répondent à la fois aux besoins des entreprises et aux objectifs de l'enseignement supérieur. La coopération est donc possible.

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. Il n'est pas normal, par exemple, que nous ne soyons pas systématiquement associés à la mise en place des parcours de découverte des métiers et des formations par l'éducation nationale.

Nous avons exprimé des propositions auprès du ministre de l'éducation nationale pour que les Chambres des métiers et de l'artisanat participent à l'orientation des élèves, afin que nous puissions expérimenter ensemble des parcours hybrides. Nous n'avons pas été entendus. Nous proposons donc que soient créées des instances locales de concertation, composées de représentants du monde socio-économique et du système éducatif, pour favoriser la codécision en matière d'orientation et d'organisation de l'accueil des élèves dans les entreprises.

M. Francis Petel, membre de la Commission formation et éducation, de la Confédération du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME). – De manière générale, la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) attend du système scolaire que celui-ci facilite l'insertion durable des jeunes et contribue à la création d'emplois et à la compétitivité des entreprises, en tenant en compte des spécificités des petites et moyennes entreprises-très petites entreprises (PME-TPE).

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. Sur le plan économique, à défaut de trouver les collaborateurs dont elle a besoin, une PME TPE ne peut pas se développer.

Celle-ci a besoin d'embaucher des jeunes immédiatement opérationnels. Elle n'est pas à même de former un jeune qui ne serait pas directement employable. En revanche, la montée en performance d'un jeune peut être accompagnée, par le développement de compétences spécifiques. Les formules d'apprentissage, quelles qu'elles soient, nous paraissent donc tout à fait appropriées.

Ce contexte suppose une relation de proximité géographique et un minimum de préprofessionnalisation de la part du système éducatif. Le tissu des lycées permet cette proximité géographique. La modalité la plus intéressante, pour les établissements, consiste en une contractualisation au niveau local. Les expérimentations montrent bien que les meilleures initiatives, en termes d'efficacité et même d'efficience, s'enracinent à ce

niveau. Nous sommes d'ailleurs favorables, dans le cadre du système éducatif, aux expérimentations nationales ou locales. Ainsi, le ministère de l'éducation nationale vient de lancer une expérimentation sur la modularisation. Celle-ci porte sur cinq brevets de technicien supérieur (BTS), durant trois ans.

Parallèlement, nous souhaitons une véritable valorisation de la voie professionnelle. La poursuite d'études, en elle-même, ne peut pas être valorisée de façon excessive par rapport à l'accès direct à l'emploi. Certes, la lutte contre l'échec scolaire peut être considérée comme une politique louable dans ses principes. Elle vise à valoriser la poursuite d'études. Il n'empêche qu'elle peut produire des effets négatifs. Des diplômés sont embauchés par des entreprises qui ne trouvent pas de jeunes au niveau de qualification dont elles auraient besoin.

Il s'agit d'un « mal français », comme l'illustre la dévalorisation du CAP, dernier diplôme de niveau 5 depuis la disparition du BEP. Or la mise en œuvre du cadre européen des certifications prône un éventail de diplômes de niveaux 1 à 8. Le CAP correspond au niveau 3. Les Pays-Bas, la Grande-Bretagne ou l'Irlande proposent des diplômes de niveau 1 ou 2. Dans ces conditions, la proportion importante de jeunes qui sortent du système scolaire sans qualification n'a rien de surprenant. De fait, le premier niveau de qualification est déjà très haut. En outre, dans bien des cas, celui-ci est en voie de suppression : le baccalauréat devient peu ou prou le premier niveau de certification.

Nous ne suggérons pas de revenir au passé, même si nous continuons à penser qu'il aurait fallu attendre les résultats de l'expérimentation avant de généraliser le baccalauréat professionnel en trois ans. Cependant, l'accès à un certain nombre de métiers correspond au niveau 5. Il conviendrait donc d'adopter, métier par métier, le niveau d'entrée correspondant. Ainsi, certains métiers de services correspondent aux niveaux 3 ou 4. Au niveau inférieur, il s'avère impossible de trouver un emploi. Quant aux métiers du bâtiment et au secteur de la réparation automobile, de manière particulièrement représentative, ils recrutent au niveau 5.

Nous sommes donc favorables à une revalorisation du CAP, à condition que celui-ci soit essentiellement préparé en apprentissage, dans des CFA professionnels. En effet, le CAP doit être généré par les branches professionnelles, qui peuvent en faire la demande et juger des besoins.

La préprofessionnalisation consiste également à prendre en compte, de manière systématique, non seulement les savoirs mais aussi les savoir-faire et les savoir-être. Cette prise en compte doit s'effectuer par le biais des méthodes pédagogiques, au sein du système éducatif lui-même.

Selon la CGPME, la préprofessionnalisation repose sur un double socle. Pour être recruté par une TPE, un jeune doit démontrer à la fois une maîtrise des compétences de base et un comportement professionnel. S'il ne possède pas l'un et l'autre, il n'est pas véritablement employable. Il appartient donc au système éducatif de fournir ce double socle. Or de ce point de vue,

l'alternance sous toutes ses formes constitue la meilleure voie vers une préprofessionnalisation.

Le contrat d'apprentissage doit être pris en compte, même s'il ne s'agit pas de la seule voie. Ainsi, le contrat de professionnalisation peut s'avérer très utile pour des jeunes de tous niveaux ayant déjà atteint un niveau de certification. En 2009, parmi 31 000 contrats de professionnalisation, 67 % s'adressaient à des jeunes de niveau 4 et 5. Un tiers des contrats visaient des jeunes de niveau 5 et *infra*. Enfin, d'autres formules d'alternance peuvent être valorisées, comme les stages.

M. André Marcon, président de l'Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI). – S'agissant du partenariat qui vient d'être décrit, cette nouvelle organisation a été conçue sans les professionnels que nous sommes. Pourtant, nous aurions souhaité y participer et nous nous réjouissons de certaines dispositions, qui expriment la volonté d'améliorer les connaissances des jeunes. L'idée générale, qui consiste à proposer des cursus de formation plus visibles et plus attractifs, nous paraît pertinente.

En revanche, la mise en place de ce partenariat pose certains problèmes. L'apprentissage crée une voie royale pour l'accès à l'emploi. Or dans ce système, il ne trouve pas véritablement sa place. En outre, aucune expérimentation n'a été menée. La marche entre le CAP et le baccalauréat professionnel, trop haute, relègue le CAP à un sous-titre. Par ailleurs, dans le programme des baccalauréats professionnels, le temps consacré aux techniques ou à la technologie reste insuffisant. A la sortie, il n'est donc pas sûr que les jeunes soient facilement employables. Enfin, la durée des contrats, sur trois ans, paraît très dissuasive pour les entreprises.

Au total, la nouvelle organisation devra faire l'objet de réajustements au cours du temps.

Quant à la rénovation du système scolaire, des partenariats ont d'ores et déjà été mis en place, même de manière marginale. La conception technique des diplômes fait l'objet d'une réelle concertation. Des actions de découverte ont été organisées par le biais de stages d'observation d'une semaine.

Cependant, il faudrait manifester des ambitions plus importantes. L'orientation, telle qu'elle est conçue dans le système éducatif, semble trop scolaire, insuffisamment axée sur les métiers. Nos réseaux proposent des « nuits de l'orientation » dont le fonctionnement s'avère extrêmement efficace : depuis peu, des rencontres sont proposées hors du cursus scolaire, dans des cafés, ces lieux étant très appréciés par les jeunes. Des chefs d'entreprise viennent y parler de leur futur métier. Par ailleurs, nous organisons régulièrement des rencontres entre proviseurs et chefs d'entreprise.

Nous sommes également favorables à une initiation à l'entreprenariat, durant le cursus scolaire, et à une meilleure adaptation de l'enseignement des langues au monde de l'entreprise. Enfin, des stages en entreprise peuvent être

conçus à destination des enseignants, qu'ils viennent seuls ou avec des élèves. Lorsque j'ai effectué cette suggestion au Conseil économique, social et environnemental, elle a recueilli un véritable tollé. Pourtant, lors de cette séance, je m'adressais à des professeurs d'économie !

L'apprentissage risque d'être relégué au niveau 5. Pourtant, nous avons beaucoup participé à sa valorisation en le portant à un niveau supérieur. Nous craignons que le bac professionnel n'introduise une césure entre l'apprentissage et des formations de niveau supérieur, alors que ces deux filières démontrent tout leur intérêt. Nous sommes convaincus que l'employabilité des jeunes se renforcera par l'apprentissage.

M. Bernard Falck, directeur de l'éducation et de la formation, au Mouvement des entreprises de France (MEDEF). – En premier lieu, je souligne combien j'apprécie d'être invité à donner mon point de vue sur un sujet aussi important que l'éducation. Je remercie tout particulièrement Claude Thélot pour l'élan qu'il a suscité autour du débat national sur l'avenir de l'école.

Bien sûr, il convient de penser globalement tout en agissant localement, et de favoriser les partenariats entre l'éducation nationale et l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille et le secteur d'activité auquel elles appartiennent. Nous sommes attachés à ce que l'emploi soit considéré de manière globale, ceci à tous les niveaux de formation, car il faut assurer un *continuum*.

En effet, il me semble impossible d'aborder le sujet du système scolaire sans examiner avec attention son positionnement dans une continuité, depuis l'école primaire jusqu'à l'enseignement supérieur, en y incluant notamment l'enseignement général, l'enseignement technologique et l'enseignement professionnel. Les entreprises doivent s'appliquer, plus largement encore, à mieux faire connaître leurs métiers. Une meilleure information doit être dispensée, en lien avec le système éducatif, sur les formations menant à ces métiers. Bien évidemment, les parents d'élèves ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Dès 2007, une convention de coopération a été conclue avec l'ensemble des associations de parents d'élèves.

L'alternance ne se borne pas uniquement à un contrat d'apprentissage ou à un contrat de professionnalisation. Il s'agit également d'une modalité pédagogique à laquelle nous sommes particulièrement attachés entre un lieu de formation et une entreprise. Celle-ci permet, sur la base d'une pédagogie partagée, d'offrir aux jeunes non seulement des connaissances théoriques, mais aussi la capacité à mettre immédiatement en œuvre leurs acquis.

Les fortes ambitions destinées à développer l'alternance ne peuvent se réaliser qu'en partenariat étroit avec le système éducatif, notamment avec l'éducation nationale et les universités.

Il faut, bien sûr, favoriser les échanges entre les enseignants de même spécialité, mais aussi les échanges pluridisciplinaires. La « découverte professionnelle trois heures » et la diffusion des mini-entreprises au sein des collèges et des lycées permettent d'impliquer des enseignants relevant de spécialités diverses. Le travail en équipe doit être favorisé, à image de la vie en entreprise et dans la société.

Il convient, notamment de favoriser les échanges entre les enseignants de la voie générale et de la voie technologique et professionnelle. Lors des forums que le MEDEF organise chaque année dans les régions, les rencontres entre les enseignants du secondaire et ceux de l'enseignement supérieur s'avèrent manifestement fertiles. En outre, ces échanges entre enseignants doivent être favorisés au plan européen et international. Certes, il faut se garder d'introduire en France des modèles ne pouvant pas être transposés en l'état, mais il faut s'inspirer d'un certain nombre d'expériences. D'ailleurs, les enseignants s'y montrent extrêmement ouverts.

Aujourd'hui, nous nous situons dans un moment historique. Entre le système scolaire et le monde des entreprises, de nombreux rapprochements ont été mis en œuvre, qu'il s'agisse de la « découverte professionnelle de trois heures » et de la « semaine école-entreprise » ou encore des mini-entreprises. Dans ce domaine, les statistiques sont impressionnantes et les progrès évidents. Il s'agit maintenant de trouver un nouvel élan.

Au fil des interventions, des mots-clés reviennent souvent. Les thématiques de l'insertion professionnelle, de l'employabilité et de l'orientation s'expriment plus fortement qu'il y a quinze ou vingt ans. De même, les préoccupations autour de la mobilité et de l'évolution professionnelle, de l'illettrisme et des « décrocheurs » sont envisagées avec une acuité croissante. Ensemble, nous devons relever ces formidables enjeux.

La réforme du baccalauréat devait permettre à une fraction plus importante d'une classe d'âge d'obtenir ce diplôme et de poursuivre des études. A ce sujet, les avis sont contrastés, selon les secteurs d'activité, les entreprises et les métiers. Sur un plan macro-économique, les sociétés les plus avancées, dans le monde, sont celles qui ont le plus fortement misé sur l'éducation et la recherche.

Il ne s'agit en aucun cas de mener chaque jeune, de façon artificielle, au plus haut niveau de formation. Notre responsabilité collective consiste plutôt à faire en sorte que chaque jeune soit formé au niveau qui lui permettra une insertion professionnelle. A cet égard, le MEDEF s'est montré très favorable à une réforme en profondeur de l'enseignement secondaire, autour du baccalauréat général, du baccalauréat professionnel mais aussi du baccalauréat technologique. En cette année 2011, nous ne possédons pas de recul suffisant pour effectuer finement une analyse.

Au-delà de la réforme de ces voies, d'autres éléments jouent un rôle important. En classe de seconde, dorénavant, tout élève devra suivre un enseignement d'exploration, soit en sciences économiques et sociales, soit sur

les principes fondamentaux de l'économie et de la gestion. Au fur et à mesure, des jeunes plus nombreux en retireront une meilleure sensibilisation à l'économie et au monde de l'entreprise.

S'agissant de la voie professionnelle, nous ne pouvons que souscrire à la volonté de conférer au baccalauréat ses lettres de noblesse. Nous avons donc soutenu la réforme du baccalauréat, tout en l'assortissant d'un certain nombre de réserves, notamment relatives à l'apprentissage.

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.

En conclusion, il convient de saisir concrètement les opportunités engendrées par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation. Ainsi, le service public de l'orientation offre l'occasion, pour le système éducatif et le monde des entreprises, de travailler ensemble autour d'un objectif partagé.

Longtemps, les partenaires sociaux se sont penchés de façon exclusive sur les questions liées à la formation professionnelle continue. Cependant, au-delà de ses finalités vis-à-vis des salariés, des demandeurs d'emploi et des publics en difficulté, la formation professionnelle continue s'avère étroitement liée à la qualité de la formation initiale. Dès leur accord, les partenaires sociaux ont souhaité approfondir cette problématique. La jeunesse constitue, bien sûr, un enjeu considérable dans les négociations en cours. D'ores et déjà, les partenaires sociaux se sont penchés sur la question de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi, et notamment celui des « décrocheurs ».

Enfin, un autre élément, à ce stade, passe quasiment inaperçu. Dans les semaines à venir, un Plan régional de développement des formations (PRDF) sera signé dans chaque région. Au cours des derniers mois, cette perspective a 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. Il conviendra de porter une grande attention à l'aboutissement de ces différents contrats. 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.

Globalement, un consensus se dégage sur la nécessité de développer les formations en alternance. Des potentialités considérables s'ouvrent pour favoriser l'entrée dans l'emploi. De notre point de vue, le baccalauréat professionnel est conçu prioritairement pour favoriser l'insertion professionnelle dans les entreprises même si la poursuite des études n'est pas exclue, dans certains cas. En revanche, un débat soutenu est nécessaire au sujet de l'articulation entre l'éducation nationale (voie générale, voie

technologique ou voie professionnelle) et l'enseignement supérieur. Nous intégrons à ce débat les BTS, les DUT, les licences professionnelles et la nouvelle licence.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Je partage le point de vue de Claude Thélot au sujet du rapprochement entre l'école et le monde des employeurs, dont le secteur public fait partie intégrante.

Par ailleurs, pour plusieurs intervenants, le partenariat entre le système scolaire et le monde des entreprises est jugé insuffisant. Le PRDF n'est-il pas le lieu où peuvent s'élaborer ces liens ? Il a été également rappelé que la formation n'est pas un objectif en soi. Il conviendrait sans doute de concevoir des parcours plus itératifs entre le cursus de formation et l'entreprise.

Enfin, les difficultés relatives à la réforme du baccalauréat professionnel ont été évoquées. Sans remettre en cause ce cursus, de nouvelles pistes pourraient être élaborées, en s'inspirant du Dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA), pour que le baccalauréat professionnel devienne plus largement applicable dans le cadre de l'alternance. Le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation, qui donnent lieu à des financements différents, se heurtent à certaines limites. Ne pourrait-on pas opérer une simplification ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – La mise en place du bac professionnel en trois ans suscite une large satisfaction au sein des associations d'élèves. En même temps, cette réforme peut susciter la crainte que ce baccalauréat profite essentiellement aux meilleurs élèves. Pour ma part, j'ai également craint une certaine déprofessionnalisation avec l'instauration de ce nouveau cursus. Certaines de vos préoccupations rejoignent donc les miennes. Seriez-vous favorables à un allongement du cursus pour certaines catégories d'élèves ?

M. Gilbert Rebeyrolle. – Nous serions effectivement favorables à un allongement. J'estime, en tout cas, qu'il faut donner du temps au temps. En ce qui me concerne, dès l'âge de 14 ans, j'ai effectué un apprentissage. Dans les années qui ont suivi, comme bien d'autres artisans, j'ai entrepris un perfectionnement en comptabilité et en gestion dans l'objectif de reprendre une entreprise. Puis, j'ai suivi un cursus correspondant à un brevet de maîtrise (BM). A cette époque, ce diplôme se préparait en quatre ans, en BM 1 et en BM 2. Il était possible de passer la première partie du brevet, puis de passer la seconde partie dans un délai de cinq ans.

Aujourd'hui, nous « récupérons » souvent des jeunes désocialisés. Plutôt que de les intégrer dans une formation complète, au sein de l'éducation nationale, il serait nécessaire de leur « apprendre à apprendre » pour leur permettre d'intégrer un cursus professionnel. L'artisanat est ouvert aux niveaux 2 et 3, voire au niveau supérieur dans la perspective de création d'universités régionales des métiers.

Certaines entreprises ont besoin de jeunes formés aux hautes technologies. Leur cursus ne peut correspondre à celui d'un candidat à la reprise d'une boulangerie. Pour former un jeune, notamment en boulangerie, le CAP constitue le premier pas.

Nécessairement, le temps de formation s'allonge. En même temps, il permet d'amener un jeune à ce que je considère comme une réussite.

M. André Marcon. – Je rejoins votre avis. Il convient d'associer cet enseignement général à une démarche facilitant l'employabilité des jeunes dans tel ou tel métier. Au long du cursus menant au baccalauréat professionnel, la première année pourrait être consacrée à l'enseignement général, sous la forme d'un préapprentissage. Par la suite, deux années seraient tournées vers les spécialisations liées à un métier. Lorsqu'un individu a « appris à apprendre », il pourra, tout au long de la vie, se perfectionner en apprenant, par exemple, à gérer une entreprise ou à encadrer du personnel. Dans le passé, le brevet de maîtrise, qui vient d'être évoqué, se préparait durant la vie professionnelle.

M. Gilbert Rebeyrolle. – Lorsque les différentes branches des chambres des métiers et de l'artisanat sont consultées à propos de cette problématique, nos interlocuteurs ne fournissent pas de réponse unique. Les solutions proposées résultent du contexte local, c'est-à-dire de la région ou du bassin d'emploi.

De toute évidence, le contrat d'apprentissage doit mener au diplôme et, le cas échéant, à l'embauche des jeunes qui l'ont obtenu. Ce contrat doit donc clore le cycle. L'apprentissage est envisageable à condition que cette voie attire les meilleurs élèves, susceptibles par la suite d'être recrutés dans nos métiers. D'autres idées sont émises. L'accueil d'un jeune pourrait s'effectuer dans plusieurs entreprises. En outre, durant l'alternance, l'articulation entre les périodes de formation et les périodes de placement au sein des entreprises mériterait d'être reconsidérée, de manière à pouvoir accompagner un jeune durant trois ans.

En conclusion, des expérimentations variées seraient nécessaires. En aucune façon, sous sa forme actuelle, le contrat d'apprentissage ne peut s'effectuer durant trois ans.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – En s'inspirant du DIMA, serait-il possible de concevoir un cursus comportant une première année de formation scolaire et deux ans d'apprentissage ?

M. Gilbert Rebeyrolle. – Parmi les possibilités d'expérimentation, il s'agit sans doute de la solution la plus intéressante. Ce cursus doit correspondre à un véritable parcours professionnel.

M. Bernard Falck. – Pour notre part, nous proposons de travailler précocement, dès le collège, sur l'orientation des élèves, en intégrant fortement l'apprentissage dans ce processus. Un nombre significatif de jeunes accèdent à l'enseignement supérieur alors qu'il n'est pas certain que leur

formation sera couronnée de succès. La problématique de l'orientation s'avère donc fondamentale.

Par ailleurs, il conviendrait de réfléchir à la mise en place d'une classe de seconde constituant une année de préapprentissage. Celle-ci devrait s'inscrire dans un cursus marqué par une véritable continuité : l'articulation entre les CFA de l'éducation nationale et les CFA professionnels doit être efficiente. Par ailleurs, la classe de seconde professionnelle ne doit pas exclure, pour le jeune qui s'y engage, la possibilité d'une réintégration ultérieure dans la voie générale, par le biais de passerelles. Enfin, la progression des élèves, durant ce cursus de trois ans, doit être solidement évaluée par les équipes pédagogiques.

S'agissant du contrat en alternance, vous connaissez la position du MEDEF. La question prioritaire ne porte pas sur son financement mais sur ses finalités. Le contrat d'apprentissage, qui mène à un diplôme, concerne essentiellement les métiers de l'artisanat et les métiers de la petite industrie alors que le contrat de professionnalisation correspond plutôt à un niveau de certification supérieur. Nous sommes donc favorables à des contrats distincts et, pour accroître leur complémentarité, l'apprentissage sous statut scolaire doit être intégré à notre réflexion.

Enfin, le MEDEF a suivi avec attention la mise en place du Plan régional de développement des formations (PRDF). Au niveau régional, les organisations économiques et les partenaires sociaux y ont participé, selon des modalités variées. L'ensemble des parties prenantes sont associées à son orientation. Cependant, ce principe vertueux 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.

Mme Maryvonne Blondin. – M. Claude Thélot vient de souligner la nécessité d'associer les parents d'élèves à cette réflexion. Vous souhaitez que celle-ci s'effectue très en amont, dans le cursus d'orientation des élèves. Doit-elle débuter dès la sixième ou la cinquième ?

Par ailleurs, l'apprentissage est souvent perçu de façon négative, voire péjorative, par les parents d'élèves. Certes, l'instauration d'un baccalauréat professionnel peut contribuer à faire évoluer les mentalités. Cependant, comment conférer à l'apprentissage une image plus attrayante ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Pour ma part, je tiens à exprimer un questionnement et une inquiétude. Évidemment, l'insertion professionnelle constitue l'un des buts de l'école. Chacun d'entre vous a souligné l'importance des partenariats locaux, au niveau des territoires. Les PME, qui constituent l'un des principaux employeurs en France, ont besoin de recruter des candidats compétents, au niveau local. Cependant, certains départements, notamment dans les zones rurales, sont particulièrement défavorisés.

Si le lien entre l'institution scolaire et le bassin d'emploi se renforce, comment se dessinera l'avenir de la carte scolaire ? Comment un élève aura-t-il la possibilité d'accéder au plus haut niveau de diplôme qu'il envisage ? Rappelons que l'un des objectifs de l'éducation nationale consiste à transmettre aux élèves une culture commune et à les mener au plus haut niveau de connaissances. Cette évolution peut mener à trahir un tel objectif.

M. André Marcon. – Je reviens tout d'abord sur le Plan régional de développement des formations (PRDF). Au niveau régional, celui-ci ne me semble pas conçu comme un véritable partenariat par les parties prenantes.

Par ailleurs, comment améliorer l'image de l'apprentissage ? De mon point de vue, le niveau 5 ne peut pas suffire. Pour donner de la valeur à l'apprentissage, il convient de mettre en place deux niveaux de formation.

Quant au maintien des objectifs de l'éducation nationale, l'ambition du baccalauréat professionnel inclut l'acquisition d'une culture commune.

Enfin, lorsqu'un apprenti est motivé par une filière, l'aspect local du recrutement ne pose pas de problème. Lorsqu'il a atteint le niveau de l'employabilité, il peut jouer le jeu de la mobilité. L'objectif essentiel, pour un jeune, est d'abord de choisir le métier qui lui convient.

M. Francis Petel. – Le contrat de professionnalisation et le contrat d'apprentissage s'avèrent complémentaires. Il n'est donc pas question d'une guerre des financements. Notre confédération soutient ces deux voies. Néanmoins, le contrat d'apprentissage offre la possibilité d'enchaîner les contrats. De son côté, le contrat de professionnalisation offre un accès réel et plus souple à l'emploi. En effet, il ouvre à deux vocations différentes : soit l'acquisition d'une certification, soit l'accès à une qualification professionnelle. La fusion de ces deux systèmes serait sans doute dommageable.

Enfin, notre confédération suit attentivement l'élaboration du Plan régional de développement des formations. Pour ma part, je préside, dans ma région, une commission relative à l'enseignement supérieur et au PRDF. La signature de conventions en amont ne constitue pas une priorité. Nous sommes beaucoup plus intéressés par la conclusion d'une convention de mise en œuvre, en aval. Cette synergie permet de susciter une dynamique d'ensemble.

M. Bernard Falck. – La loi ne prévoit pas que le Contrat de plan régional pour le développement des formations (CPRDF) soit signé par d'autres acteurs que l'État et le conseil régional, même s'il peut être proposé à des interlocuteurs tierces d'apposer leur signature. Bien sûr, le travail d'élaboration et d'évaluation ne peut être entravé en aucun cas.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Cependant, pour entrer réellement dans le cadre de compétences partagées, le monde de l'éducation et le secteur professionnel doivent s'engager conjointement.

M. Gilbert Rebeyrolle. – Dans les territoires, nos ressortissants territoriaux sont encouragés à se montrer actifs, aussi bien dans le cadre de la consultation qu'au niveau du conventionnement, en aval.

M. Bernard Falck. – Partout, nous avons participé à l'élaboration de nouveaux contrats PRDF, qui relèvent à la fois de la loi et de l'expérimentation. Parfois, la situation s'est avérée satisfaisante. Dans d'autres cas, nous avons rencontré quelques difficultés. Au vu des résultats, nous aviserons ponctuellement sur la façon dont le MEDEF entend s'y associer.

Si nous constatons que la concertation a été menée de façon satisfaisante, nous laisserons le MEDEF régional prendre la décision d'accompagner le contrat PRDF sous une forme déterminée. En revanche, si nous constatons que les objectifs proposés par les entreprises n'ont pas été pris en compte, notre position sera différente, vous le comprendrez. Nous souhaitons éviter tout dogmatisme. Certes, la loi prévoit un certain nombre de signataires mais elle n'exclut pas la possibilité, pour d'autres partenaires, de s'intéresser aux contrats PRDF.

S'agissant de l'image qui s'attache couramment à l'apprentissage, les jeunes et leurs familles appréhendent bien, dans un contexte économique particulièrement difficile, la valeur de cette voie qui mène à un diplôme professionnel, y compris à l'échelon des premiers niveaux de formation. Les enquêtes montrent d'ailleurs que l'apprentissage est perçu comme la voie royale vers l'insertion professionnelle.

Aujourd'hui, la véritable problématique concerne plutôt l'ensemble du processus d'orientation. C'est dans ce domaine, me semble-t-il, que des actions d'information doivent être menées. La réflexion doit embrasser un champ très large.

Enfin, vous avez évoqué la difficulté, pour les jeunes, de s'adapter à des bassins d'emploi correspondant à une mono-activité ou à des secteurs très restreints de l'économie. Bien évidemment, la réflexion sur la carte de formation doit être vaste. Elle doit permettre aux jeunes d'aller aussi loin qu'ils le souhaitent ou qu'ils le peuvent, en disposant d'une information très claire sur les possibilités d'insertion professionnelle. Nous sommes donc défavorables à une « adéquation forcée » aux bassins d'emploi. Dans des territoires comme les régions rurales, la réflexion doit porter sur les dispositions favorisant une mobilité plus importante.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Vous souhaitez que le contrat d'apprentissage permette l'accès au diplôme dans le cadre d'expérimentations variées. Je souhaiterais mieux comprendre votre position. Préconisez-vous, pour un jeune, la possibilité d'accéder à plusieurs entreprises appartenant à la même catégorie professionnelle ? Êtes-vous plutôt favorable, au cas où un jeune ne se plairait pas dans une branche, à sa reconversion dans une autre catégorie professionnelle ?

M. Francis Petel. – Dans le contexte d'un cursus d'apprentissage en trois ans, menant au baccalauréat professionnel, les responsables de certaines branches ont proposé qu'un jeune soit accompagné par plusieurs entreprises. Bien entendu, l'objectif consiste à préparer l'élève à un seul métier, grâce à un diplôme déterminé.

M. Bernard Falck. – De fait, certaines activités évoluent dans un contexte particulièrement sensible. Prenons l'exemple du secteur hospitalier. Développer l'apprentissage pour les infirmières nécessite de définir une formule adaptée. Autre exemple, la proposition de loi relative à l'alternance évoque les activités saisonnières. D'autres réflexions pourraient être menées. Cependant, il convient de rester attentif à la notion de référent, selon les niveaux et les métiers. A défaut d'interlocuteur clairement défini, le jeune court un risque de dispersion dans son processus de formation.

M. Gilbert Rebeyrolle. – S'agissant de l'image de l'apprentissage, je souhaite vous faire part d'une expérience. Voici quelques années, grâce à l'appui d'un inspecteur d'académie, des chefs d'entreprise locaux se sont rendus dans des classes de cinquième et de quatrième. Ils ont évoqué le contenu de leur métier et le cursus de professionnalisation permettant d'y accéder. Par la suite, des rencontres ont été proposées aux parents d'élèves. Cette démarche relève des responsabilités et de l'honneur des chefs d'entreprise.

M. Claude Thélot. – Pour ma part, je ne crois pas que notre système éducatif doive parier sur le niveau 4. Depuis une dizaine d'années, environ 70 % des jeunes d'une génération accèdent au baccalauréat. Je considère qu'il s'agit là d'un bon équilibre quitte, par la suite, à proposer aux jeunes la possibilité d'une formation différée. En formation initiale, il faut absolument conférer toute son importance au niveau 5. Si la réforme du baccalauréat professionnel devait avoir pour conséquence néfaste de discréditer ce niveau, il faudrait tout de suite rectifier le tir.

Par ailleurs, dès le début du collège, il convient d'accorder sa place à l'orientation de l'ensemble des élèves. Cette question n'est ni réservée aux classes de quatrième et troisième, ni aux mauvais élèves. Nous avons pensé, un temps, que les conseillers d'orientation possédaient une bonne appréhension des milieux professionnels. Or nous nous sommes trompés. Il revient aux professionnels d'apporter ces connaissances aux élèves. D'ailleurs, pour éviter un discours univoque sur telle filière ou tel métier, il faudrait inciter des professionnels plus nombreux à rencontrer les jeunes.

Au-delà, il me semble que la problématique de l'orientation est fortement corrélée à la mission des enseignants. Ceux-ci possèdent un grand prestige, au collège et au lycée. Ils sont à même de conseiller les jeunes et leur mission doit évoluer. J'insiste sur cette vulgate, sans cesse répétée depuis dix ans, et qui devrait maintenant être appliquée.

Soyons attentifs à ne pas nous enfermer de manière excessive dans le cadre localisé d'un bassin d'emploi et de formation. Au contraire, il faut aider

concrètement les jeunes à ouvrir leur horizon, à se déplacer. Une politique de la mobilité doit se mettre en place. Elle pourra contribuer à une certaine revalorisation de la voie professionnelle.

Par ailleurs, il convient qu'un certain cadre soit donné au partenariat local. Certains inspecteurs d'académie manquent d'allant lorsqu'il s'agit de promouvoir l'alternance en concertation avec les employeurs. De même, l'autonomie des établissements ne prend son sens qu'à condition d'être placée dans un cadre. Cet encadrement fournit un gage d'efficacité. Favoriser le partenariat local relève d'une politique nationale : l'addition de politiques locales ne peut s'y substituer.

La question des partenariats locaux renvoie à la problématique relative au rôle de l'État. Celui-ci doit être considéré comme un outil de connaissance et d'évaluation, et comme un outil de lutte contre les disparités territoriales.

A l'instar des représentants des employeurs, je suis favorable à l'instauration de plusieurs types de contrats d'alternance. En effet, la diversité relative des situations correspond à une certaine diversité de réponses. De mon point de vue, la création d'une quatrième modalité d'alternance, relative au secteur public, pourrait permettre à l'employeur public de s'impliquer davantage. Celle-ci reste à créer ex nihilo.

Enfin, dans le rapport que nous avions conçu ensemble, cher Jean-Claude Carle, nous avions effectué d'importantes avancées. Celles-ci concernaient notamment la revalorisation de la filière professionnelle et l'évolution des missions de l'enseignant. Or, ces propositions tardent à se concrétiser. Il est souhaitable que les missions parlementaires se traduisent, de manière plus efficace, par des politiques au service de la jeunesse. L'analyse, l'information et l'évaluation ne font pas réellement défaut. Ce qui fait encore défaut, c'est la capacité à en tirer des conséquences.

M. Serge Lagauche, président. – Les professionnels issus des entreprises sont souvent mal accueillis dans l'institution scolaire, y compris dans le cadre de l'apprentissage. Les contacts avec les enseignants restent insuffisants. Ce problème se pose constamment.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Dans le cadre de la formation des enseignants, ne pourrait-on pas concevoir à leur intention un passage obligé dans le monde des employeurs, fût-il public ou privé ?

M. Francis Petel. – Les enseignants manifestent sans doute une focalisation trop importante sur les connaissances, plutôt que sur la mise en œuvre de ces connaissances. Ce problème, probablement lié à leur propre système de formation, ne peut pas se résoudre facilement.

Dans le cadre de la filière professionnelle, des stages en entreprise pourraient être proposés aux enseignants afin qu'ils découvrent plus amplement la réalité du terrain. Voici une dizaine d'années, j'ai participé, au sein de mon organisation professionnelle, à des actions visant à promouvoir

l'accueil des enseignants au sein des entreprises. 90 % des professeurs qui ont accepté de jouer le jeu avaient débuté leur carrière dans une entreprise. En revanche, les enseignants « pure souche » n'ont pas participé à l'opération.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Aujourd'hui, l'autonomie des universités devient plus importante. Le monde extérieur y est plus présent. Il ne me paraît pas utopique de favoriser les partenariats avec le monde professionnel afin que les enseignants développent une connaissance plus approfondie du monde économique. Cette piste me semble intéressante. Des initiatives peuvent germer au sein de l'université, puisque celle-ci forme les futurs maîtres.

M. Serge Lagauche, président. – Je vous remercie pour les informations intéressantes que vous avez fournies. Elles nous permettrons d'enrichir nos débats, dans la perspective du rapport qui sera déposé à la fin du mois de juin.

Audition de M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative

(26 avril 2011)

M. Serge Lagauche, président. – Vous avez souhaité participer à notre réflexion sur l'organisation territoriale du système scolaire et l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation, Monsieur le ministre, et je vous en remercie. Je laisse à M. le rapporteur le soin d'entamer le débat.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Nous nous sommes donné pour tâche de faire le point sur l'organisation territoriale du système éducatif français. En dépit des investissements consentis, les résultats ne sont pas en effet toujours à la hauteur des espoirs. Malgré les lois de décentralisation et la déconcentration, peut-on considérer que l'organisation actuelle n'est plus adaptée à la modernité, à ses exigences de souplesse et de réactivité ? Nos déplacements nous ont appris que, contrairement au système français très hiérarchisé et « descendant », le système éducatif, dans la plupart des autres pays, est « ascendant ». Des expérimentations sont menées à votre initiative, mais on n'obtient de résultats que si l'expérience est partagée.

Sur la gestion des ressources humaines – le nombre d'enseignants est très élevé – n'y a-t-il pas des progrès à faire ?

M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative. – Merci de votre invitation. Notre système scolaire est à la croisée des chemins. Héritée d'une autre époque, l'organisation actuelle n'est plus adaptée aux attentes des élèves et des parents. En une génération, nous avons réussi la massification de l'enseignement : 100 % d'une classe d'âge est désormais scolarisée jusqu'à 16 ans, et 65 % parvient jusqu'au baccalauréat ; c'est trois fois plus qu'au début des années 1980. Mais au plan qualitatif, les résultats laissent à désirer, comme le montrent les comparaisons internationales et les évaluations que nous menons nous-mêmes. Le nombre de bacheliers n'augmente plus guère depuis quinze ans. C'est un problème d'efficacité et d'organisation.

Face à la massification de l'enseignement, il faut faire évaluer nos méthodes, depuis la maternelle jusqu'en terminale : c'est le sens de la réforme de l'enseignement primaire de 2008, qui a institué une aide personnalisée de 2 heures et recentré la pédagogie sur les programmes fondamentaux – il faut que chacun sache lire, écrire et compter à l'entrée en sixième. C'est aussi le sens de la création d'un accompagnement éducatif au collège, d'un accompagnement personnalisé au lycée et de stages de remise à niveau. La Cour des comptes nous invitait d'ailleurs il y a un peu plus d'un an à différencier les moyens mis en œuvre selon les publics concernés. Je reste très attaché au caractère national des programmes, des diplômes et du recrutement

des enseignants, mais il faut donner plus d'autonomie aux acteurs locaux, car les réalités sont diverses, et chaque élève doit pouvoir bénéficier d'un projet éducatif adapté.

Au niveau des académies, j'ai voulu faire confiance aux recteurs et à leurs équipes. Dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2011, et conformément aux préconisations de la Cour des comptes, j'ai lancé un « dialogue de gestion » avec les académies : chacune s'est vu fixer un programme d'objectifs et de moyens adapté à sa démographie actuelle - certaines académies sont traditionnellement mieux dotées en professeurs et en moyens – et aux évolutions démographiques prévisibles, mais aussi à la situation territoriale – ville, campagne, Outre-mer… – et sociale – taux de familles en difficulté, taux de chômage… Il fallait également tenir compte de la gestion prévisionnelle des emplois, c'est-à-dire de la nécessité de former des jeunes à des métiers disponibles sur le territoire où ils vivent. Nous avons recensé les bonnes pratiques, et déterminé les priorités de chaque académie : nombre d'élèves en difficulté à accueillir, lutte contre l'illettrisme, orientation, performances scolaires et taux d'accès à tel ou tel diplôme, etc.

Je suis également convaincu de la nécessité de donner plus d'autonomie aux établissements et, dans le cadre de la réforme du lycée, j'ai voulu que les chefs d'établissement puissent disposer comme ils l'entendent d'un quart de leur dotation horaire. Un conseil pédagogique réunissant le proviseur et des professeurs fixe les priorités et décide s'il faut dédoubler des classes, créer des enseignements d'exploration, etc.

J'ai aussi lancé des expérimentations, afin de moderniser notre système tout en évaluant les innovations introduites, qu'il s'agisse des rythmes scolaires – cours le matin, sport l'après-midi… – ou du programme « collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (CLAIR), qui consiste à donner plus d'autonomie aux chefs d'établissement pour recruter leur personnel.

Peut-on aller plus loin ? Je crois utile de réactiver les bassins d'éducation et de formation, afin d'adapter nos moyens à la diversité des bassins de vie. Dans la lutte contre le décrochage scolaire, par exemple, des expériences ont été menées, qu'il faudrait généraliser car les résultats sont probants : on est allé à la recherche d'élèves disparus du système éducatif et on leur a fait des propositions concrètes.

Il faut aussi approfondir le dialogue avec les collectivités territoriales, au moment de l'élaboration des schémas de formation, afin que les jeunes soient qualifiés pour occuper des emplois près de chez eux. On observe trop souvent un décalage entre l'offre et la demande.

Les liens doivent être resserrés avec le monde socioéconomique, et notamment avec les entreprises. Je pense aux plates-formes technologiques qui associent l'éducation nationale, les entreprises, le monde de la recherche-développement et les collectivités.

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. Pour ce qui est des lycées professionnels, les contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles ont leur importance. 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 » : la loi de 2005 a défini un socle de connaissances et de compétences comprenant sept piliers.

Pour rendre les acteurs plus autonomes, on pourrait aussi imaginer des contrats d'objectifs et de moyens entre académies et établissements, reposant sur trois principes : subsidiarité, transparence, plasticité. Chaque établissement se verrait assigner des priorités – lutte contre l'illettrisme, apprentissage des fondamentaux, insertion professionnelle… – et des moyens correspondants, selon des critères objectifs et transparents.

Il faut aussi améliorer la gouvernance déconcentrée de l'éducation nationale, en consolidant les directions académiques : le recteur doit être assisté d'un secrétaire général et d'un secrétaire général adjoint, et les inspecteurs d'académie doivent leur servir d'adjoints dans tous les domaines. Pour la rentrée prochaine, j'ai voulu préciser le rôle des inspecteurs d'académie et des directeurs départementaux de l'éducation nationale dans le pilotage des établissements de second degré. Ils doivent se voir déléguer les compétences des recteurs en la matière. Il faut aussi mieux associer les corps d'inspection territoriaux à l'évaluation des performances, en liaison avec les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA DSDEN).

Il est donc possible d'améliorer l'organisation de notre système éducatif pour tenir compte de la massification, en donnant plus de marges de manœuvre aux établissements et au personnel.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Vous avez tracé des pistes, Monsieur le ministre, et je suis tout à fait favorable au renforcement du dialogue avec les collectivités locales et de l'autonomie des établissements. Mais il faut veiller à ne pas passer d'un système très centralisé à un système atomisé : d'où la nécessité de mettre les établissements en réseau.

Pensez-vous qu'il faille donner un statut aux établissements primaires, comme aux établissements secondaires ?

La réforme du baccalauréat professionnel a fait couler beaucoup d'encre. Il faudra faire preuve d'imagination pour développer l'apprentissage et l'alternance, car les entreprises, et surtout les PME, reculent devant un contrat de trois ans.

M. Luc Chatel, ministre. – Sur les réseaux, vous avez raison. Comme je l'ai dit, on peut mettre en réseau des établissements de même nature, de façon « horizontale », pour proposer une offre adaptée au terrain ; les équipes éducatives peuvent être amenées à intervenir dans plusieurs établissements, et ces réseaux doivent être animés au niveau académique. Les réseaux doivent aussi être « verticaux », dans la logique de l' « école du socle ». Le passage du primaire au secondaire constitue aujourd'hui une rupture, alors même que les fondamentaux du primaire ne sont pas toujours maîtrisés. 15 à 20 % des élèves ne savent pas parfaitement lire à l'entrée en sixième et ils ont du mal à rattraper leur retard au collège, car ce n'est pas là le but du secondaire. Mais une expérience sera lancée à la rentrée prochaine : des professeurs des écoles se rendront dans des collèges pour aider les élèves qui savent mal lire. N'instituons pas de barrières artificielles entre les cycles ; je ne suis pas favorable à un examen de passage à l'entrée en sixième.

M. le député Frédéric Reiss a réfléchi à la question du statut des écoles primaires. Il faut sans doute faire une distinction entre une petite école rurale de trois classes et une école parisienne qui en compte dix-huit. Pourquoi ne pas donner un statut aux grands établissements ? Peut-être faut-il agir dans un cadre intercommunal, mais les maires sont-ils prêts à transférer aux intercommunalités leurs compétences en matière scolaire ? Avant tout, il faut se concerter avec les associations d'élus.

Si j'ai voulu la réforme du baccalauréat professionnel, qui se prépare désormais en trois ans, c'est pour deux raisons : pour mettre ce diplôme sur un pied d'égalité avec le baccalauréat général, et pour que les jeunes soient plus nombreux à accéder au baccalauréat. Soyons francs : certaines filières professionnelles, comme la restauration, s'accommodaient d'avoir affaire à des jeunes pourvus seulement d'un BEP, qu'ils pouvaient payer moins cher. Mais il est indispensable d'améliorer le niveau de qualification de la population, comme le veulent les objectifs de Lisbonne : je souhaite que le nombre de bacheliers professionnels augmente de moitié. L'alternance est une solution. Je sais qu'il est difficile de trouver une entreprise d'accueil pour chaque élève, mais nous travaillons avec les fédérations professionnelles en vue de créer une bourse aux stages. Certaines entreprises sont frileuses, mais elles sont assurées de pouvoir embaucher à l'issue des trois années un jeune mieux formé. Bien sûr, elles peuvent craindre qu'une autre entreprise le leur enlève, mais les fédérations professionnelles, et notamment celles des artisans, doivent avoir une démarche collective.

M. Yannick Bodin. – Vous avez évoqué les difficultés de certains élèves à l'entrée en sixième, mais la scolarité obligatoire dure de six à seize ans ! Plutôt que de se demander chaque année si un élève est en avance ou en retard, il faudrait faire en sorte que, grâce à l'école de la République, il ait acquis à l'issue de sa scolarité toutes les connaissances et les compétences du « socle ». Les parents parlent d'années scolaires et bien peu savent ce qu'est un cycle, mais il vaudrait mieux parler de cycles que d'années : à la fin d'une année, un élève peut avoir 14 en français et 4,5 en maths ! Pourquoi le collège

ne pourrait-il pas durer cinq ans au lieu de quatre ? La scolarité ne doit pas être une course de haies – parfois redoublées de rivières – mais une piste continue. Cela implique de favoriser l'interdisciplinarité et la constitution d'équipes pédagogiques.

Il faut aussi redéfinir l'inspection. Qu'on me pardonne de le dire, mais quelle institution plus vieillotte ou plus conservatrice que l'inspection, et notamment l'inspection générale ? Les inspecteurs adorent leur discipline, il serait bon qu'ils adorent aussi la vie et les élèves. A quoi peuvent bien servir les inspecteurs de l'éducation nationale, les anciens « inspecteurs primaires » ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Pour prolonger cette question, ne faudrait-il pas confier aux inspecteurs d'académie l'évaluation des établissements et des équipes pédagogiques ?

M. Daniel Dubois. – La pédagogie numérique a un grand rôle à jouer, notamment dans les écoles du monde rural. Le ministère s'était engagé à la développer, mais il y a eu un coup de frein. N'est-on pas en train de prendre du retard ?

Je voudrais aussi vous interroger sur les devoirs des parents. Vous l'avez dit, 20 % des élèves de sixième ont des difficultés à lire. Il existe désormais une batterie de mesures législatives pour responsabiliser les parents, par le biais notamment du contrat parental. L'éducation nationale doit agir dans ce domaine en partenariat avec les élus locaux.

Mme Françoise Laborde. – Je partage l'opinion de M. Bodin sur les cycles. Je vois qu'on s'intéresse de nouveau aux enfants qui ont plus de facilités que d'autres, c'est une bonne chose. Mais comme je le disais en tant qu'enseignante, il faut laisser chacun grandir. Les uns sont plus doués en français, les autres en mathématiques ou en sport : il faut valoriser les talents divers.

Vous avez dit que, dans le cadre de programmes définis au niveau national, il fallait laisser une marge de manœuvre aux acteurs locaux : jusqu'ici, nous sommes d'accord. Mais je crains que de laisser les chefs d'établissement libres de décider de l'utilisation d'un quart de leur dotation horaire ne crée un lycée à plusieurs vitesses : là où il n'y a pas de problèmes particuliers, on créera des classes de langues ou on multipliera les demi-groupes, même là où cela ne sera pas nécessaire.

M. Luc Chatel, ministre. – Monsieur Bodin, j'ai dit mon attachement à « l'école du socle » et à l'acquisition progressive des savoirs. L'objectif doit être qu'à la fin de sa scolarité, chaque élève possède les connaissances et les compétences requises. Il n'empêche qu'il y a des paliers, et il faut mieux tirer parti des évaluations en CE1 et en CM2 ; j'envisage même d'en créer une au milieu du collège, à la fin de la cinquième, car cela nous permet de disposer d'indicateurs sur le niveau des élèves dans les différentes disciplines.

Pour en venir à votre autre remarque, si l'on créait aujourd'hui les corps d'inspection – qui remontent à Napoléon –, on ne les organiserait pas de la même manière. Les inspecteurs exercent des métiers très différents : pilotage pédagogique et mise en place des réformes, évaluation du système éducatif, évaluation des enseignants. Sur ce dernier point, il faut faire évoluer les choses. « J'ai été inspecté », disent les professeurs : quelle expression bizarre ! Pourquoi ne pas confier cette tâche à des gestionnaires des ressources humaines, comme cela se fait partout ailleurs ? Les enseignants devraient être évalués par d'anciens enseignants, selon des critères objectifs.

La pédagogie numérique, Monsieur Dubois, est une occasion de nous moderniser. Pour les professeurs, cela représente un champ pédagogique fantastique. Un portail sera bientôt ouvert, où seront mises en lignes des ressources numériques issues de l'Institut national de la recherche pédagogique (INRP) ou du Centre national de l'enseignement à distance (CNED), dont les enseignants pourront se servir pour élaborer leurs cours ; ils pourront aussi alimenter le site de leurs propres contributions. Des liens seront mis en place vers des ressources privées ; chaque établissement se verra attribuer un chèque à cet effet. En outre, tout montre que les élèves apprennent mieux avec les technologies numériques, auxquelles ils sont habitués. Dans ce domaine, les collectivités pourraient investir dans les équipements, l'État dans les ressources et la formation des enseignants. Un accord sera signé avant l'été avec les associations des départements et des régions.

Votre deuxième question, que vous pourriez me rappeler …

M. Daniel Dubois. – Il s'agissait du rôle des parents. Force est de constater que, dès la maternelle, on peut deviner le succès ou l'échec d'un enfant à l'école. Sans verser dans le déterminisme social, il apparaît que les élèves issus de milieux défavorisés réussissent moins bien à l'école, et l'éducation nationale devrait travailler en amont avec les collectivités et les services sociaux, plutôt que d'attendre en aval le correctif de cours de soutien. Il faut intervenir auprès des parents.

M. Luc Chatel, ministre. – C'est à l'éducation nationale d'apporter les remèdes nécessaires tout au long de la scolarité obligatoire. L'accompagnement éducatif après 16 heures, qui concerne un million de collégiens, est une manière d'aider les élèves qui n'ont pas la chance d'avoir des parents qui veillent à ce qu'ils fassent leurs devoirs… L'espace numérique de travail ouvre aussi des perspectives : il s'agit de constituer un cahier de texte électronique, de permettre aux parents de suivre ce qui se passe en classe et de dialoguer avec les enseignants par la voie d'Internet.

Madame Laborde, je crois à l'école républicaine d'excellence, qui détecte les meilleurs élèves et leur permet d'exploiter toutes leurs possibilités. Tout était plus simple quand les professeurs s'adressaient à 10 % d'une classe d'âge – osons-le mot : à une élite, à des classes homogènes. Aujourd'hui le rôle des enseignants n'est plus seulement de transmettre des savoirs, mais

d'accompagner les meilleurs aussi bien que ceux qui connaissent des difficultés. La réponse, c'est la personnalisation des enseignements.

Vous vous inquiétez de l'autonomie accordée aux établissements dans la gestion de leur dotation horaire, mais le système égalitaire a montré ses limites. Le proviseur et quelques professeurs motivés, au sein du conseil pédagogique, sont les mieux placés pour définir les priorités au sein de leur établissement, dans le cadre d'un programme défini nationalement. Faisons-leur confiance.

Mme Colette Mélot. – Vous avez évoqué, Monsieur le ministre, les bassins d'éducation et de formation et le décalage entre l'offre et la demande d'emplois. Dans les quartiers défavorisés, les jeunes chômeurs sont nombreux, même là où les collectivités font des efforts grâce aux emplois-jeunes ou à d'autres dispositifs, comme à Melun par exemple. Que faire ?

Mme Maryvonne Blondin. – Je voudrais vous faire part d'un témoignage. Un principal de collège, convaincu de la pertinence du « socle » pédagogique, a mis en place en classe de sixième des bulletins faisant état de l'avancement des élèves dans l'acquisition des différentes connaissances et compétences, chaque enseignant pouvant formuler une évaluation globale. Mais les parents ont souhaité revenir à une notation classique. Comment accompagner les chefs d'établissements, les enseignants et les autres personnels qui tentent de renouveler les méthodes pédagogiques, et dont les efforts sont parfois bridés ? Ils se découragent.

Mme Fabienne Keller. – Je salue votre engagement, Monsieur le ministre. Votre mission est immense : vous êtes à la tête du ministère qui emploie le plus de fonctionnaires, qui gère le plus grand nombre de lieux de travail, et qui, dans les quartiers sensibles, est le dernier à s'occuper encore des jeunes.

Je crois moi aussi à l'utilité de l'informatique. Il faut tirer parti de ce qu'on appelle « l'intelligence connective » des élèves, pour les intéresser au monde, leur ouvrir l'esprit : c'est un moyen d'atteindre même ceux qui, dans leur famille, n'ont guère accès à la culture.

Quant aux réseaux ambition réussite, les RAR, ils donnent d'excellents résultats, mais ils sont trop… rares ! A Strasbourg, parmi les établissements où c'était justifié, seul un sur deux a été retenu.

J'en viens à l'actualité : la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux et les emplois aidés. Dans le domaine éducatif, il faut concilier le temps long de l'apprentissage, qui nécessite une certaine stabilité, et le temps court des contraintes budgétaires et administratives. Les établissements se battent contre la suppression d'emplois aidés, qui permet de créer des groupes de travail, des classes à thèmes ou, plus spécifiquement, des classes « dyslexie » comme j'en ai connu en Alsace. Quant à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, elle angoisse les enseignants qui anticipent la rentrée suivante…

Mme Françoise Férat. – Vous avez évoqué de nouveaux partenariats avec les collectivités territoriales. Or une charte a été signée en 2006 avec l'Association des maires de France sur l'organisation des services publics en milieu rural, qui, à ma connaissance, n'a jamais été appliquée. Comptez-vous remédier à cet oubli dans le cadre de la prochaine convention ? Les élus doivent pouvoir anticiper les ouvertures et fermetures de classes pour gérer leurs locaux. Dans des locaux fonctionnels, les élèves travaillent mieux.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Les membres de notre mission se rendent souvent sur le terrain pour voir comment se déroulent les expérimentations, notamment en ce qui concerne l'école en milieu rural. Dans la Somme, à l'invitation de notre collègue Daniel Dubois, nous avons été impressionnés par un regroupement pédagogique concerté, mais nous avons été accueillis par des pancartes « Non aux fermetures de classes ! » Il s'agissait de l'école de la collectivité voisine : voilà ce qui se passe lorsque les responsables politiques ne peuvent pas anticiper les fermetures de classes – ce qui, il est vrai, n'est pas toujours facile… Pour ma part, et même si tout ministre veut attacher son nom à une loi, je crois que c'est le contrat et non la loi qui fera avancer les choses.

M. Luc Chatel, ministre. – Pour venir en aide aux jeunes en difficulté, Madame Mélot, il n'y a pas de solution unique. Il faut s'inspirer des réussites étrangères, notamment en personnalisant les parcours. Notre objectif doit être que chaque élève sorte du système éducatif avec un diplôme, quel qu'en soit le niveau : une récente étude du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) montre que les jeunes sans diplôme sont les plus exposés au chômage, et qu'ils furent les premiers à faire les frais de la crise. Il faut aussi améliorer l'orientation : Mme Pécresse et moi-même voulons un parcours éducatif plus progressif, où l'on ne décide pas de son avenir à 14 ans, mais où existent des passerelles et où chacun bénéficie d'une seconde chance. C'est le sens de la réforme du lycée, avec la mise en place d'un tronc commun en première et de passerelles entre les filières générales, professionnelles et technologiques. Les bacheliers professionnels se voient aussi ouvrir l'accès aux études supérieures, alors que la filière professionnelle a été conçue à l'origine comme strictement professionnalisante. Aujourd'hui, 160 000 élèves quittent le système éducatif sans qualification : c'est beaucoup trop.

Le travail expérimental que nous menons depuis deux ans, notamment en Alsace, est tout à fait exemplaire. Dorénavant nous savons détecter et comptabiliser ces jeunes qui sortent du système sans diplôme car la CNIL nous a permis d'interconnecter les réseaux de l'éducation nationale, des Centres de formation d'apprentis (CFA) et des Missions locales. Maintenant, je peux savoir exactement combien de jeunes étaient inscrits au lycée en juin et ne le sont plus en septembre. Le but est de leur proposer quelque chose. La plate-forme de lutte contre le décrochage, mise en place à Mulhouse, est en voie de généralisation et cela sera opérationnel à la prochaine rentrée.

Madame Blandin, il n'a jamais été question de supprimer les notes, mais de mettre en place en parallèle, dans le cadre du socle, un système

d'évaluation des compétences, un système complémentaire de la note et qui apporte aux enseignants comme aux parents une analyse plus fine et une lecture plus lisible de la progression des acquisitions.

Madame Keller, le numérique est un levier indispensable mais à manier avec précaution. D'où le B2I (brevet informatique et Internet) qui donne à l'élève la possibilité d'utiliser l'informatique à bon escient. Mon prédécesseur avait baptisé le CNED « L'Académie en ligne ». Je réfléchis à la création d'une « École en ligne ». Pour les langues vivantes, par exemple, il existe des sites Internet payants. L'éducation nationale devrait proposer ce type de service : le temps est venu d'avoir un opérateur public numérique qui donne aux élèves un véritable accès à des ressources numériques le soir ou pendant les vacances, en complément de l'enseignement qu'offrent les établissements scolaires.

Il n'y a pas assez de RAR ? Le problème, c'est que, depuis trente ans, en matière d'éducation prioritaire, on a toujours créé sans jamais supprimer. Un collège en zone d'éducation prioritaire (ZEP) devrait pouvoir, le jour où ses résultats sont meilleurs, sortir de ce dispositif. Or, cela n'arrive jamais. Il faut donc simplifier et clarifier une carte de l'éducation prioritaire qui, avec ses onze systèmes différents, est devenue incompréhensible. Les RAR fonctionnent bien, nous allons les conforter, conserver ce que ce dispositif a de bien et aller plus loin en adoptant, dans les 300 établissements de ce réseau, une caractéristique des programmes CLAIR, c'est-à-dire l'autonomie du recrutement des enseignants sur la base d'un projet pédagogique et du volontariat.

Les contrats aidés… Depuis toujours, chaque année l'éducation nationale a recruté, en complément de ses fonctionnaires, un volant de contrats aidés. Ce n'est pas simple à gérer mais les finances de l'État ne permettent pas des recrutements dans la durée. Par exemple, il sera un jour nécessaire de créer un métier, une vraie filière pour l'accompagnement des enfants handicapés. Actuellement, nous n'avons pas les moyens de le faire et c'est pourquoi nous avons encore recours à des contrats aidés.

L'organisation de l'offre en milieu rural est une question que je connais. Madame Férat, cette charte a été appliquée dans les départements. Dans le mien, par exemple, un programme pluriannuel permet de tenir compte de la démographie pour les ouvertures et fermetures de classes. Mais je vérifierai le bilan de l'application de cette charte et je vous le transmettrai.

Monsieur Carle, l'éducation nationale a moins besoin de grands soirs que de petits matins quotidiens. Elle a moins besoin de grandes lois que de petits changements qui font évoluer le système. Je suis d'accord avec vous sur l'utilité des regroupements pédagogiques. Je suis élu d'un département rural et, après avoir défendu pendant des années le maintien des classes dans les petites communes, nous nous sommes aperçus que ce n'était pas forcément la meilleure solution ni pour les enfants, ni pour les parents, ni pour les enseignants : classe unique, longs parcours pour la demi-pension, isolement

des enseignants, absence de services périscolaires. Nous nous sommes donc mis à construire des regroupements pédagogiques intercommunaux avec des écoles neuves, aux bâtiments et matériels adaptés au travail en équipe pour les enseignants, avec demi-pension et activités périscolaires intercommunales. Le maintien à tout prix des classes n'est pas forcément la bonne solution.

M. Serge Lagauche, président. – Merci pour cet exposé. Nous sommes maintenant pleinement informés.

Colloque sur le système éducatif et ses acteurs : de la réglementation à la régulation

Première table ronde

Les expérimentations en matière scolaire : discours ou levier de réforme ?

(4 mai 2011)

M. Gérard Larcher, président du Sénat. – Monsieur le président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Jacques Legendre, Monsieur le sénateur et président de la mission, Serge Lagauche, Monsieur le sénateur et rapporteur, Jean-Claude Carle, chers collègues parlementaires, Mesdames et Messieurs les recteurs et inspecteurs d'académie, chefs d'établissements, présidents de fédérations de parents d'élèves, j'ai grand plaisir à ouvrir ce colloque qui fait un point sur les travaux de la mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation.

C'est avant tout le souci citoyen de l'avenir de notre enseignement qui guide vos réflexions. Je redis à Jacques Legendre combien l'engagement du Sénat, au-delà de tous les clivages, avec un esprit d'indépendance, voire d'autonomie, est essentiel. Selon l'article 24 de la Constitution, nous sommes les représentants des collectivités territoriales. Or elles ont une responsabilité particulière concernant l'école, construite sur la base des valeurs de la République. C'est pourquoi il est totalement légitime que nous nous retrouvions aujourd'hui au Sénat pour évoquer le système scolaire.

Paradoxalement, débattre librement de notre système scolaire est un sport national et un terrain réputé miné pour les acteurs de la vie publique française. Pour un ministre, deux attitudes sont possibles: pratiquer un « lavement des mains » (à l'image de celui d'un gouverneur romain à titre provisoire), ou tenter une réforme pour laisser son nom, qui sera ensuite chassé par un autre.

Voilà le type même de discussion dans lequel chacun a ses convictions, sa sensibilité, un domaine dans lequel s'empilent parfois les légitimités et les spécialités, au risque de la confusion, comme dans certains grands congrès médicaux. Voilà surtout un thème sur lequel nous avons le devoir de réfléchir pour faire preuve d'audace, de créativité et d'anticipation, sans toutefois céder à la « réformite » systématique. Nous sommes là dans l'un des cœurs de métier du Sénat qui, outre établir la loi et contrôler le Gouvernement, a également pour mission d'appréhender la dimension prospective, selon un rapport au temps moins immédiat que celui de l'Assemblée nationale.

La thématique choisie pour ce colloque – réglementation et régulation – me semble opportune. Nul de sensé ne s'aventure à remettre en cause les fondamentaux, notamment celui d'un service public de l'Éducation qui constitue selon moi, en étant le vecteur essentiel des principes de liberté d'égalité et de fraternité, l'un des fleurons de notre République. S'il est intangible dans ses fondements, il apparaît clairement que notre système scolaire doit gagner en souplesse et en adaptabilité, au nom de l'équité et de l'efficacité. Il suffit de bon sens pour comprendre qu'une école élémentaire à plusieurs niveaux dans un village de montagne n'est pas soumise aux mêmes réalités que son équivalente au sein d'une grande ville. De même, qui peut nier qu'enseigner dans une cité, dans un quartier résidentiel de ville moyenne ou dans une ville rurale exige des moyens et des compétences différents ? Pour être juste et remplir sa mission, l'école doit être semblable pour tous, tout en respectant la diversité. Nous devons imaginer le véhicule du futur qui aurait la fiabilité d'une berline familiale, alliée à la souplesse d'une voiture de sport.

Les travaux que vous menez vont dans ce sens. La question que vous posez, de la compatibilité des expérimentations avec le principe de l'équité de traitement des élèves, est au cœur des enjeux. Votre méthodologie, fondée sur le partage et l'évaluation des expériences sur le terrain, me paraît la bonne. En analysant les bonnes pratiques, en définissant le rôle et les moyens de chaque acteur de notre système scolaire, en vous inspirant des micro-initiatives, nombreuses sur le terrain, en passant à la loupe les exemples performants au-delà de nos frontières, vous accomplissez un travail utile, précieux et constructif.

Le rapport final sera rendu en juin. Source d'inspiration, il nous permettra de dépasser les débats d'actualité. Je rappelle que les rapports du Sénat ne sont pas destinés à un classement vertical ou mémorial. Comme en matière législative, au-delà du vote d'un texte, nous nous donnerons les moyens d'en assurer le suivi.

Je vous souhaite une excellente journée au Sénat.

Un film de dix minutes, illustrant les travaux de la mission commune d'information sur le système scolaire, est diffusé aux participants.

M. Serge Lagauche, président de la mission commune d'information. – Nous pouvons remercier l'équipe qui a réalisé ce film, qui constitue l'une des premières expériences de communication de ce type au Sénat.

Bienvenue et merci à l'ensemble des intervenants qui ont accepté de venir débattre avec nous ce matin. Nous avons rencontré la plupart d'entre vous à l'occasion de nos auditions, des précédentes tables rondes ou des déplacements organisés par notre mission d'information. Aujourd'hui, nous souhaitons « croiser les regards » des uns et des autres, tout en ouvrant nos débats au public. Je remercie également toutes les personnes qui ont répondu positivement à notre invitation.

Nos réflexions ont déjà été très nourries par la soixantaine de personnes que nous avons entendues au Sénat au cours de nos auditions et tables rondes précédentes, ou rencontrées sur le terrain. Comme vous l'avez constaté dans le film qui vient d'être projeté, nous avons souhaité étudier la situation dans différentes régions de France, pour essayer de couvrir toute la diversité des territoires urbains et ruraux de notre pays. Nous nous sommes ainsi rendus dans le Val-de-Marne, en Haute-Savoie, dans la Somme et dans le Nord. Demain, nous irons à Marseille et bientôt à Rennes.

Mais les exemples étrangers sont également toujours instructifs, nous permettant d'enrichir le regard que nous portons sur nous-mêmes. C'est pourquoi nous avons étudié l'évolution de l'organisation territoriale et des politiques en matière d'expérimentation et de réformes conduites aux Pays-Bas, en Belgique, en Suisse et au Portugal. Nous irons en Pologne fin mai. En outre, notre rapport comportera des informations relatives notamment au Royaume-Uni, à l'Italie, à l'Allemagne, au Danemark ou à l'Australie, grâce à une étude de législation comparée, mais aussi à la Finlande et au Canada, où la commission de la culture et de l'éducation s'est déjà rendue.

A l'issue de nos premiers travaux, nous pouvons converger sur certains constats : 160 000 élèves quittent chaque année le système éducatif sans qualification, comme l'a révélé le ministre, Luc Chatel. Ce n'est admissible ni pour les jeunes concernés ni pour notre société dans son ensemble.

L'éducation nationale a globalement réussi sa mission de démocratisation de l'enseignement, 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, soit trois fois plus qu'au début des années 80. Mais il est plus difficile de conduire au succès l'ensemble des élèves que de se consacrer, comme autrefois, exclusivement aux meilleurs. 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.

Dans ce contexte, le système « patine » et ses résultats se dégradent, comme le montrent tant l'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) de l'OCDE que les évaluations nationales. Alors que nous devons développer ce que l'on appelle une « économie de la connaissance », entre 2000 et 2009, nous sommes restés dans un groupe de pays moyens, à la quinzième place sur les vingt-six pays constamment 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 quinze ans, tandis que le système entretient notre double handicap culturel. Nous valorisons insuffisamment les aptitudes et points forts de nos jeunes, et ne parvenons pas à promouvoir une orientation positive et la réussite de tous, quels que soient

leurs parcours. Pourtant, si des pays tels que l'Allemagne ou le Portugal ont vécu les enquêtes PISA comme un choc presque salutaire les conduisant à prendre des 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, ni de ministres. La multiplication des unes et la succession des autres ne semblent pas faciliter une évolution harmonieuse de notre système éducatif.

Si nous partageons tous ces constats et reconnaissons cette évolution comme nécessaire, ce terme ne recouvre toutefois pas nécessairement la même réalité pour tous les membres de notre commission. Nous n'en sommes cependant pas encore au stade des propositions, mais à celui des questions, des pistes de réflexion et d'un débat que nous souhaitons ouvert et constructif, qui s'organisera autour de deux tables rondes, la première portant sur les expérimentations en matière scolaire et la seconde sur le fonctionnement du service public de l'éducation nationale.

Pour terminer, je remercie Madame Marie-Caroline Missir, rédactrice en chef adjointe de l'agence de presse spécialisée dans l'éducation (AEF), qui va animer nos débats.

Mme Marie-Caroline Missir, rédactrice en chef adjointe à l'AEF. – Je suis très heureuse d'animer ces tables rondes.

Lors d'une interview le 19 avril à l'AEF, nous avons demandé à Luc Chatel si les expérimentations ne sont pas, pour un ministre, une façon de contourner la forte contrainte budgétaire pour parvenir à faire progresser le système. Il a répondu : « *Nous ne le faisons pas du tout dans cet esprit-là. L'expérimentation, c'est rarement des moyens en moins, mais souvent des moyens en plus. Elle est là pour tester les pratiques d'organisation ou pédagogiques nouvelles et les adapter à des réalités scolaires que nous devrons ensuite évaluer pour la reproduire ou l'arrêter.* ».

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, chercheur. – L'expérimentation n'est pas un levier de réforme, elle permet de conduire une politique. Elle ne sert pas à contourner la contrainte budgétaire. En revanche, elle contribue à rendre cette contrainte féconde. Éduquer la jeunesse est en outre plus difficile qu'autrefois. Cela ne peut plus se faire de façon centralisée.

Concernant le contenu, la nouveauté doit être bien définie. Les acteurs choisis ne doivent pas être les plus performants, au risque de biaiser les résultats. Il faut choisir des gens normaux, se donner du temps et définir les organisations ne participant pas à l'expérimentation, mais avec lesquelles ses résultats seront comparés.

J'appelle « quasi-expérimentations », celles qui ne concernent pas des nouveautés, mais des pratiques parfois anciennes et différentes d'un lieu à un autre. Nous ne comparons pas encore suffisamment ces pratiques pour tirer

parti de l'existant. Nous pourrions comparer par exemple l'efficacité des petites et des grandes structures, du secteur public et du secteur privé, ou encore les fonctionnements différenciés de certaines académies.

Il convient également d'évaluer correctement les expérimentations. Il faut renforcer les compétences de l'évaluation au sein de l'État et associer davantage les collectivités territoriales.

Enfin, notre plus grande faiblesse réside dans notre difficulté à tirer correctement les conséquences des évaluations de nos expérimentations. Soit nous le faisons trop rapidement car les ministres sont pressés, soit l'administration centrale n'ose pas prendre la responsabilité de le faire.

Pour mieux conduire la politique éducative, deux points sont importants :

- travailler sur les pratiques : l'essentiel est de tirer les conséquences au niveau des établissements et de la pratique pédagogique des enseignants, et non pas au niveau « administrativo-structurel » ;

- changer les missions de l'Inspection générale et territoriale : il faut cesser de penser que l'Inspection doit d'abord évaluer. Elle doit avant tout tirer les conséquences des évaluations. Personne ne se sent vraiment en charge de cette mission dans notre système éducatif actuel.

Mme Marie-Caroline Missir. – Monsieur le Recteur, comment répondez-vous à la contradiction entre la nécessité d'innover et celle de mettre en œuvre les expérimentations inscrites dans les circulaires des rentrées scolaires?

M. Olivier Audéoud, recteur de l'académie de Grenoble. – L'éducation nationale a toujours pratiqué l'expérimentation. Cependant, nous sommes toujours dans une contradiction très française entre le centre qui ne veut voir qu'une tête et une seule organisation, et une velléité historique des Français de voir les décisions prises au niveau local. La vraie question est de parvenir à harmoniser les grandes expérimentations nationales. Sur le territoire français, il existe autant d'écoles que de situations différentes. Il convient de bien appréhender cette hétérogénéité. Tout ce qui est décidé nationalement ne convient pas nécessairement à toutes les académies. J'en veux pour exemple les Établissements de réinsertion scolaire (ERS) dont l'académie de Grenoble n'a pas besoin.

L'expérimentation doit être une valorisation des situations particulières, mais elle varie selon les milieux. Par exemple, le ministère a lancé un grand débat sur les rythmes scolaires, avec une expérimentation sur les cours le matin et le sport l'après-midi. Dans mon académie, voilà trente ans que cette pratique existe en milieu montagneux, en raison des compétitions de sport de montagne. L'expérimentation dépend également des acteurs. Il est souvent possible d'expérimenter sans moyens nouveaux, à condition de trouver des personnes motivées. Il faut faire confiance aux équipes locales.

Dans l'académie de Grenoble, j'ai lancé un processus de soutien à toute expérimentation susceptible d'apporter un service meilleur pour les élèves. Cela nécessite de la souplesse bureaucratique et une réflexion collective approfondie qui n'est pas nécessairement une habitude dans l'éducation nationale.

Une condition est nécessaire : toutes les expérimentations que nous lançons doivent être compatibles avec les réformes. Celle des lycées nous ouvre, à ce titre, quelques espaces qui ne sont pas complètement normés et nous permettent d'expérimenter.

Autre question délicate : le lien entre l'éducation nationale et les collectivités territoriales. Pour une bonne expérimentation, il faut une bonne idée, une mise en œuvre dans la durée, avec une évaluation et des comparaisons. Il convient de ne pas tomber dans le « gadget ». Je rencontre ainsi des difficultés avec certaines municipalités qui font du « gadget ». Si ces projets sont en soi fort sympathiques, ils sont parfois inadaptés et déconnectés d'une réflexion approfondie.

J'insiste sur les personnes. A Grenoble, une expérimentation, le programme « Parler », destiné à la petite enfance, avait fait l'objet d'évaluations minutieuses pendant trois ans. Ce programme a dû être abandonné parce que les enseignants ne se le sont pas approprié, peut-être en raison de frictions relatives au côté un peu théologique des sciences de l'éducation dans le monde universitaire. Paradoxalement, il est maintenant développé dans plusieurs académies, dont celles de Lyon ou de la Martinique. Il est important de convaincre les chefs d'établissements qui, à leur tour, doivent convaincre les équipes.

Mme Marie-Caroline Missir. – L'enseignement catholique a souvent été présenté comme le champion des expérimentations, souvent en avance sur l'enseignement public pour lancer certaines innovations. Éric de Labarre, l'expérimentation est-elle facile à mener dans l'enseignement catholique ? Avez-vous mené des évaluations ? Ressentez-vous la contradiction entre les expérimentations imposées d'en haut et les innovations au sein des équipes ?

M. Éric de Labarre, secrétaire général, enseignement catholique. – L'enseignement catholique a un *a priori* positif sur les expérimentations. Pour l'expérimentation préalable à la réforme des lycées, 54 de nos lycées avaient été labellisés lycées expérimentaux sur environ 1 500. Nous avions reçu entre 200 et 220 demandes de labellisation. Ce goût naturel pour l'expérimentation tient à une appétence traditionnelle pour l'innovation : nous sommes attachés à l'amélioration des solutions pédagogiques ; nous aimons également la prise de risque et avons le sens des responsabilités. Enfin, nous apprécions le travail en équipe, à condition qu'il soit piloté par un chef d'établissement qui l'accompagne et le favorise.

Je recense quatre conditions optimales pour que l'expérimentation puisse finalement conduire à changer les pratiques :

- laisser les équipes libres d'innover : il ne faut pas normer l'expérimentation à l'avance, mais laisser les équipes imaginer des solutions nouvelle ;

- laisser le temps aux équipes d'expérimenter : s'il doit être validé a posteriori par l'autorité académique dans une démarche de type contractuel, le protocole d'expérimentation ne doit pas être imposé par l'extérieur mais construit par les équipes, qui ont besoin de temps pour le faire ;

- prendre le temps de l'évaluation de l'expérimentation : ce temps est difficilement compatible avec le temps gouvernemental et la culture du résultat rapide ;

- prendre le temps du transfert et de l'adaptation de l'expérimentation : si une solution retenue à un endroit peut être modélisée, elle doit cependant être réadaptée pour être mise en œuvre ailleurs.

Au niveau des lycées, je ne suis pas certain qu'il existe un lien entre les expérimentations menées en 2009 et 2010 dans les lycées et ce qui a été décidé *in fine*.

Pour nous, la difficulté réside dans le lien trop systématiquement établi entre expérimentation et réforme. Comme son nom l'indique, la réforme appelle une formalisation. Or pour qu'une réforme puisse se dérouler sereinement, la formalisation ne doit pas avoir lieu avant l'expérimentation, mais après en avoir tiré les conclusions. Sont en cause les expérimentations que je qualifie d'expérimentations « alibis », qui ne servent qu'à justifier des choix posés en amont, pour des raisons de communication politique. Cette pratique discrédite complètement l'expérimentation, de trois manières possibles :

- l'appel à l'expérimentation peut provoquer une situation de blocage, les équipes refusant de servir de caution à une réforme dont elles ne savent pas – ou savent trop – ce qu'elle sera ;

- l'expérimentation peut être un leurre, consistant en réalité à mettre en évidence des initiatives anciennes ;

- enfin, l'expérimentation peut avoir lieu dans des établissements atypiques, « modèles », rendant sa généralisation peu envisageable.

Pour nous, l'expérimentation est une méthode de travail et un instrument de pilotage renouvelé du système éducatif. Le niveau critique de la décentralisation en matière scolaire est celui de l'établissement, même si je ne conteste pas la nécessité de décentraliser la compétence de l'État vers les collectivités locales, ou de l'administration centrale vers les rectorats.

Nous sommes fondamentalement convaincus que le système éducatif n'est pas réformable par le haut. Cela suppose :

- la confiance dans les équipes éducatives autour d'un chef d'établissement ;

- une allocation de moyens globale dans le cadre de conventions entre l'autorité académique et l'établissement ;

- une évaluation régulière des résultats débouchant sur un réajustement des objectifs et une réallocation des moyens en fonction des résultats.

Mme Marie-Caroline Missir. – Bénédicte Robert, de votre point de vue, l'expérimentation tient-elle lieu de politique ou de méthode de gouvernance ?

Mme Bénédicte Robert, chef du département « recherche-développement, innovation et expérimentation », à la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), ministère de l'éducation nationale. – Mon intervention vise à détailler comment la DGESCO porte le dossier de l'expérimentation dans un contexte de partage des tâches entre l'administration centrale, les académies, les établissements scolaires, les équipes pédagogiques et les collectivités territoriales.

Nous recourons à l'expérimentation pour mettre en place des politiques d'éducation scientifiquement fondées. Trois notions sont importantes :

- la recherche-développement : nous travaillons par exemple étroitement avec l'Institut français de l'éducation pour développer ces politiques ;

- l'innovation et l'expérimentation : notre objectif est d'aménager la norme scolaire pour des publics diversifiés. Cela peut amener à déroger à certaines dispositions règlementaires. Nous ne nous inscrivons plus dans une logique d'égalité de traitement, mais d'égalité de résultat. De ce point de vue, l'évaluation est essentielle ;

- la recherche-expérimentation : des outils pensés par la recherche sont expérimentés pour ensuite être développés. C'était par exemple le cas du programme « Parler ».

Autre cas dans lequel l'expérimentation est une démarche de gouvernement du système éducatif : la « mallette des parents ». Expérimentée pendant deux ans dans l'académie de Créteil, évaluée très positivement par l'École d'économie de Paris, elle a été étendue à 1 300 collèges et a donné lieu à une deuxième expérimentation dans l'académie de Versailles, afin d'approfondir le volet orientation en troisième.

Mon département s'attache notamment à :

- développer la professionnalisation des acteurs du système éducatif en matière d'expérimentation dans les académies ;

- être un réceptacle de nouvelles idées, pour mieux les diffuser.

Depuis sa création, a été instauré un réseau de correspondants, les CARDIE (Conseillers académiques recherche développement innovation expérimentation). Nous travaillons avec eux sur la professionnalisation, autour de cinq compétences-clés :

- savoir repérer l'innovation ;

- accompagner l'innovation et l'expérimentation ;

- communiquer et anticiper ;

- évaluer ;

- travailler en partenariat.

Pour l'évaluation, plusieurs méthodologies existent. Par exemple, des enquêtes « chefs d'établissements » sont conduites par l'administration centrale, afin de suivre la mise en place des réformes. La randomisation consiste à disposer de groupes tests et de groupes témoins totalement comparables. Nous choisissons les méthodes les mieux adaptées.

L'administration centrale a pour mission de repérer et diffuser les innovations, qui interviennent dans le cadre d'une contractualisation. Nous développons aussi des outils pour le système éducatif :

- la base de données des expérimentations, Expérithèque, en accès libre sur EduSCOL (ou EduScol) ;

- des *vade-mecum* (prochainement, nous développerons un *vade-mecum* pour la mise en œuvre du programme CLAIR (collèges et lycées pour l'innovation, l'ambition et la réussite) et un autre sur les « *Learning centers* » ;

- les outils du Web 2.0, très utiles pour être en contact avec l'ensemble des acteurs du système éducatif.

Enfin, nous organiserons, les 31 mai et 1er juin prochains, les premières journées de l'innovation du ministère de l'éducation nationale, qui seront clôturées par Luc Chatel.

Mme Marie-Caroline Missir. – Je souhaiterais votre réaction sur les propos d'Eric de Labarre : l'expérimentation peut-elle être un moyen *a posteriori* de justifier des décisions prises en amont ?

Mme Bénédicte Robert. – L'expérimentation est l'une des sources d'inspiration des réformes, mais pas la seule. Il n'existe pas nécessairement de lien direct entre une expérimentation et une réforme.

Mme Marie-Caroline Missir. – Vous avez dit : « *Nous ne nous inscrivons plus dans une politique d'égalité de traitement, mais d'égalité de résultat* ». Il s'agit là d'un tournant important dans la stratégie de construction des politiques éducatives. Catherine Mercier-Benhamou, comment vivez-vous l'expérimentation au quotidien avec vos équipes ?

Mme Catherine Mercier-Benhamou, proviseur du lycée professionnel Maximilien-Perret à Alfortville. – Il faut distinguer l'expérimentation mise en place à la demande de la DGESCO et ce qui se passe pratiquement en permanence dans de nombreux établissements scolaires. Chaque établissement est différent des autres. Pour moi, l'expérimentation s'inscrit dans le cadre de la réforme du lycée, mais doit se poursuivre dans l'espace de liberté qui nous est laissé. Par exemple, nous pouvons organiser des enseignements communs aux classes de première dans de nombreuses disciplines. C'est pour nous l'occasion de décloisonner, en permettant à des élèves de profils différents de se côtoyer, leurs approches différentes contribuant à enrichir l'enseignement de ces disciplines. L'expérimentation permet, au sein d'un établissement scolaire, de fédérer des équipes, de donner une identité propre à l'établissement en dépassant la simple intention de « bien faire ». Elle permet de définir des objectifs et un plan d'action qui se base sur un projet connu de tous, enseignants, élèves, parents et collectivités territoriales. La région et la commune sont des partenaires sans lesquels il est impossible de conduire un projet avec succès. La pensée collective doit également permettre une meilleure adhésion des parents à la scolarité de leurs enfants. Expérimenter, c'est aussi expliquer ce qui est expérimenté.

L'expérimentation passe par une contractualisation, entre les différents partenaires au sein même de l'établissement, mais également avec le rectorat. Pour un chef d'établissement, il est parfois difficile de communiquer sur la nécessité de rationnaliser des moyens. Parler d'évaluation suscite aussi de la crainte chez les enseignants. Lorsque nous parvenons à faire passer le message selon lequel il ne suffit pas d'évaluer les élèves mais dans le but d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés ensemble, nous obtenons de l'équipe enseignante l'acceptation de l'évaluation de ses pratiques. Dès lors que la confiance s'installe avec l'ensemble des partenaires, l'aide apportée dans la mise en place des expérimentations est beaucoup plus probante.

Je souhaite vous présenter quelques exemples d'expérimentations au sein de mon lycée :

- les ateliers de philosophie : nous avons mis en œuvre localement un partenariat entre des élèves de troisième et une classe de terminale L, pour alimenter la réflexion des élèves qui allaient entrer au lycée. Peu après, nous avons reçu un document nous permettant d'entrer officiellement dans l'expérimentation d'ateliers de philosophie en seconde. Nous avons immédiatement saisi cette opportunité. Notre travail va pouvoir se poursuivre en seconde, avec l'objectif d'être élargi ensuite aux classes de première. Pour moi, l'expérimentation est un espace de liberté qui doit impérativement être laissé aux établissements scolaires. Dans un lycée tel que le mien, il est

impossible de n'évoluer que dans le cadre préétabli. Nous avons affaire à des élèves en plein devenir, dont le vécu est difficile. Si l'établissement reste un laboratoire pédagogique, il essaie, au fil de l'accueil de ses élèves, de toujours trouver les bonnes réponses ;

- l'atelier d'architecture : il accueille des élèves de la seconde au BTS et permet d'aborder différemment les notions de respect des lieux et des personnes, ou d'économies d'énergie ;

- un travail sur l'orientation : mon établissement a la spécificité d'accueillir des élèves de l'enseignement général, technique et professionnel. Nous travaillons sur l'orientation sous toutes ses formes et sur la fluidité des parcours. Passer d'une formation initiale à une formation en alternance, revenir d'une formation hors statut scolaire à une formation sous statut scolaire, y compris en cours d'année, doit être possible.

Mme Marie-Caroline Missir. – Vous avez évoqué une idée qui ne l'avait pas encore été : l'expérimentation est un moyen pour vous de mettre en œuvre l'autonomie de l'établissement. Rémy Guilleux, comment réagissez-vous aux précédentes interventions ? Comment les familles vivent-elles au quotidien les changements au sein des établissements et dans l'environnement éducatif ?

M. Rémy Guilleux, vice-président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), président du département éducation de l'UNAF. – Si les parents restent les premiers éducateurs de leurs enfants, à l'UNAF, nous sommes persuadés que la qualité de la relation entre la famille et l'école est un gage d'efficacité de l'acte d'éducation et de formation. Qui, plus que les parents, a l'espoir d'un avenir meilleur pour ses enfants ? Les parents s'interrogent souvent sur la manière d'agir localement pour que plus de jeunes - 15 % des jeunes quittent chaque année le système scolaire - puissent aller au bout de leurs projets. Cela peut passer par différentes étapes, parfois difficiles. Chaque étape réussie est un encouragement vers la suivante.

Nous sommes persuadés, en écoutant les associations regroupées au sein de l'UNAF, que l'ensemble des acteurs (enseignants, parents, collectivités, associations) ont la volonté d'agir pour faire réussir le maximum de jeunes. Dans la démarche d'expérimentation, il nous paraît intéressant de donner de la liberté aux acteurs locaux. Il est important de leur faire confiance. C'est en effet au niveau de l'établissement que se tisse la relation de confiance entre famille et école. Il est également important de valoriser les acteurs locaux. Donner de la liberté à l'école, c'est aussi lui permettre de s'ouvrir sur son territoire. Je suis maire d'une petite commune et sais combien la qualité de la relation entre les acteurs est porteuse de progrès.

Par ailleurs, il nous paraît important, en évaluant les expérimentations, de ne pas tuer la démarche de témoignage. Donner aux acteurs l'opportunité de témoigner contribue, je crois, à donner envie à d'autres, sans tomber dans le piège de la norme qui viendrait trop rapidement

et pourrait parfois étouffer la diversité des situations et atténuer, de ce fait, l'initiative.

Pour les familles, l'expérimentation est d'autant plus partagée qu'elle est conduite dans le cadre d'un projet animé et porté par un chef d'établissement. La démarche d'expérimentation n'est pas nécessairement une réforme, mais une façon d'être au quotidien pour répondre à des situations particulières, dans des contextes spécifiques.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Claude Thélot, vous avez dit que notre grande faiblesse avec l'expérimentation était que nous en tirions insuffisamment les conséquences. C'est vrai. Mais n'en existe-t-il pas cependant une autre, consistant à ne pas faire partager suffisamment l'expérimentation par les acteurs ? L'expérimentation peut-elle encore être menée depuis la rue de Grenelle ou doit-elle partir des réalités du terrain ? Il faut sans doute partir des espaces de liberté qui ont été évoqués.

Par ailleurs, notre système fait preuve d'une grande réticence à l'égard de l'évaluation. Actuellement, l'OCDE conduit une étude sur l'évaluation dans différents pays. Pourquoi la France ne s'est-elle pas portée volontaire pour y participer ?

M. Claude Thélot. – Il existe plusieurs types d'expérimentations. Je suis réservé quant à ne penser l'expérimentation qu'avec une totale liberté des acteurs de base. Il est légitime, ayant envisagé un cadre de réforme, de souhaiter en faire expérimenter certaines dispositions pratiques. Pour qu'elles ne soient pas discréditées, les acteurs doivent comprendre que les expérimentations méritent d'être bien balisées et définies avec soin.

Dans le cadre du transfert, l'ensemble des organisations auxquelles il est prévu d'étendre certaines dispositions doivent être intéressées à l'expérimentation. Il faut accorder un soin tout particulier au passage de l'expérimentation à d'autres contextes. La difficulté est là, car un système éducatif doit parvenir à faire progresser tous les élèves et pas simplement certains d'entre eux. Les gens sont parfois démunis. Par conséquent, il faut les aider à se saisir de ce qui a été jugé positif.

Quant à votre question sur l'évaluation, je pense que la France doit définir avec soin les démarches de l'OCDE auxquelles elle désire participer. Si l'OCDE laisse entendre que la France est réticente, c'est soit une erreur d'analyse, soit un procès d'intention. La France a toujours été à la base d'une grande part de l'action de l'OCDE. Elle ne participe pas pour autant à tout, pour une question de moyens.

L'évaluation des expérimentations que nous conduisons est une autre question. L'évaluation doit être faite en dehors de l'équipe qui a travaillé, en ne se contentant pas de ses conclusions. Dès lors que nous sommes tous collectivement responsables de la politique éducative, les autres partenaires doivent en outre être parties prenantes de l'évaluation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Serge Lagauche, président de la mission commune d'information. – Il convient de rester vigilant. Les élèves ne sont pas un matériel. Toute expérimentation doit laisser entrevoir une potentialité d'amélioration de leurs résultats. Ce point est primordial. Ce qui est proposé doit être vu par l'éducation nationale dans son ensemble.

Mme Marie-Caroline Missir. – Bénédicte Robert, l'expérimentation doit-elle encore se décider rue de Grenelle ?

Mme Bénédicte Robert. – Il existe autour de cette table un consensus sur le fait que les acteurs qui se lancent dans une dynamique d'innovation et d'expérimentation ne sont pas n'importe lesquels. Or il est souhaitable que l'expérimentation puisse concerner n'importe quel enseignant ou chef d'établissement, pour éviter un effet biaisé. L'un des rôles de l'administration centrale consiste à développer les compétences dans cette logique, à l'échelle académique. Il existe des expérimentations nationales, mais également locales, appuyées par l'administration centrale. Nous travaillons en logique « *top down* », mais également « *bottom up* ».

M. Olivier Audéoud. – Les établissements sont autonomes mais pas indépendants. Ils se situent dans un cadre règlementaire et législatif, au service d'une politique globale. L'autonomie qui leur est laissée permet aux chefs d'établissements et aux équipes pédagogiques d'opérer des choix. Le partenariat entre collectivités territoriales et éducation nationale devrait être amélioré. Il existe, par exemple, des cas où fermer un établissement pour le transférer ailleurs permettrait d'améliorer considérablement la carte scolaire, au service des citoyens. Malheureusement, dès que j'évoque cette idée, les parents d'élèves, montés par les enseignants, s'y opposent et empêchent toute réflexion de fond. C'est très grave. Les élus locaux rencontrent des difficultés considérables à résister aux pressions parentales dans certaines situations éducatives.

M. Albert-Jean Mougin, membre du Syndicat national des lycées et collèges (SNALC). – L'expérimentation est un domaine très connu des professeurs car faire un cours est une expérience permanente et quotidienne. Il serait bon de laisser à ceux qui enseignent cette liberté de construire leurs cours. A l'évidence, j'approuve le principe d'expérimentation, dès lors qu'il s'agit de l'adaptation d'un enseignement à la réalité du public.

Il est toujours très dangereux de faire une large publicité sur des idées, novatrices ou pas. Je crains donc qu'en évoquant l'expérimentation comme un élément essentiel pour la vie d'un établissement scolaire ou d'une académie, elle ne devienne une ardente obligation qui fasse oublier l'essentiel : l'école a pour mission première de transmettre à tous, par les moyens adaptés, une éducation, une langue, une culture et une histoire communes, afin de créer librement un avenir pour la communauté nationale. J'espère que cette question sera plus présente dans la suite de nos débats.

Enfin, l'expérimentation porte sur de l'humain et n'oublions pas que les enfants qui nous sont confiés ont besoin avant tout de stabilité.

M. Jean-Jacques Hazan, président de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE). – Si les parents d'élèves étaient aussi influents que ce que j'ai entendu, peut-être ne rencontrerions-nous pas les problèmes actuels.

Il ne faut pas confondre ce qui est du ressort de l'autonomie des établissements ou de la capacité d'équipes à travailler ensemble, par exemple pour dépasser des clivages qui ne permettent pas d'atteindre les résultats que nous souhaitons pour notre école, avec une politique d'expérimentation initiée par le ministère pour inciter à utiliser de l'innovation en fait parfois bien ancienne.

Il existe des limites à l'expérimentation.

Dès lors que l'école n'est vue que par rapport au temps politique, rien ne peut fonctionner. La transformation que nous appelons doit aller bien au-delà, se baser sur la réalité des besoins, des volontés, et bénéficier de moyens et de stabilité. Innover n'est pas nécessairement trouver une nouveauté pour faire « la Une » des médias.

Une autre limite réside dans les réticences présupposées du milieu à appliquer quelque chose. Certains souhaiteraient connaître les résultats d'une expérience avant de la mener. Une évaluation doit être faite en fonction des objectifs fixés. Or aujourd'hui, les expérimentations sont tellement « multi-objectifs » qu'elles manquent de lisibilité. Par exemple, le programme « cours le matin, sport l'après-midi » n'est en aucun cas une expérimentation sur les rythmes scolaires. Elle vise, comme l'a annoncé le ministre, à développer le nombre d'élèves pratiquant le sport dans les collèges. On ne peut l'évaluer au regard d'objectifs qui n'existent pas.

La parole est donnée au public.

Mme Cécile Vignes, secrétaire générale de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP). – Je rejoins totalement le constat de M. Thélot. Nous pensons que l'expérimentation, quelle qu'elle soit, ne pourra progresser qu'en remettant à plat la mission fondamentale de l'école et en s'interrogeant sur les programmes. Le temps de l'expérimentation peut en effet être préjudiciable à celui de l'enseignement, en raison de la lourdeur des programmes scolaires. Certaines équipes enseignantes nous font part de leurs réticences par rapport à ce qu'exigent d'eux les programmes nationaux.

Mme Colombes Brossel, adjointe au maire de Paris chargée de la vie scolaire, représentante de l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF). – M. Thélot a dit qu'il fallait associer les collectivités locales aux expérimentations et aux évaluations. En effet, les élus locaux ne sont pas – pardon, Monsieur le Recteur – uniquement des producteurs de gadgets ou de pauvres âmes sensibles soumises à la terrible pression des parents d'élèves. Il faut effectivement associer les collectivités locales parce que bien souvent, ce sont elles qui doivent assumer les conséquences d'expérimentations décidées par les acteurs locaux. L'autre raison de les

associer est que parfois, l'expérimentation se fait sur leur dos, à bon compte. Il arrive que ce qui est présenté comme expérimentation ne soit en fait que la mise en œuvre d'une démarche politique. Parfois, nous avons l'impression d'être « le dindon de la farce ».

Mme Béatrice Barraud, présidente de l'Association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL). – En matière d'expérimentation, il ne faut pas craindre la réaction des parents, dès lors qu'ils sont associés aux démarches.

Je constate que le peu d'empressement du système éducatif à évaluer ses expérimentations est inversement proportionnel à l'empressement dont il fait preuve pour évaluer nos enfants.

Mme Isabelle Bourhis, secrétaire nationale du Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN). – Les études comparatives sur l'organisation des systèmes éducatifs dans différents pays, montrent que les pays qui évoluent le mieux sont ceux où existe le plus fort consensus politique sur ce qui doit être mis en œuvre. Pour nous, le facteur temps est une réelle contrainte car, parfois, nous n'avons pas le temps de mener suffisamment longtemps certaines réformes pour en tirer de réelles conséquences.

L'important n'est pas de savoir si l'expérimentation doit venir de l'administration centrale ou du terrain. En revanche – et nous ne pouvons qu'approuver Claude Thélot – l'important est de savoir évaluer les expérimentations pour en tirer les conséquences. Il s'agit de déterminer quels éléments sont éventuellement généralisables.

S'agissant du collège, nous rencontrons de multiples difficultés, preuves que des aménagements sont nécessaires. Une expérimentation importante, « La main à la pâte », est menée depuis longtemps et a donné lieu à des évaluations. Il serait bon de savoir, à un moment donné, si elle peut produire du sens dans les futures orientations relatives au collège.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, sénatrice, membre de la mission. – Je souhaite souligner la complexité du travail de cette mission pour un membre de l'opposition. Nous avons le sentiment de partir d'un présupposé consistant à s'inscrire dans la réduction des dépenses publiques. Le propos de M. Thélot – « *rendre les contraintes budgétaires fécondes* » confirme mon impression, ceci dans un contexte de transfert de charges aux collectivités territoriales sans les financements adéquats. Les réformes et expérimentations conduites depuis quelques années dans notre pays ont pour conséquence, *in fine*, de réduire les moyens accordés au service public de l'éducation ainsi que le nombre d'enseignants ou de personnels médicaux ou administratifs.

Nous sommes confrontés à une contradiction : personne ne peut nier la nécessité d'élever les qualifications des jeunes et pourtant le Gouvernement confirme la poursuite du désengagement en annonçant de nouvelles suppressions de postes.

Une question n'a pas été abordée : la possibilité de revenir en arrière si une expérimentation ne s'avère pas concluante. Nous sommes aujourd'hui confrontés à des dispositifs dont nous savons qu'ils posent des difficultés. Ainsi, si le passage du bac Pro de quatre à trois ans a des avantages indéniables pour certains, il présente des inconvénients pour les élèves ayant le moins de ressources. Les milieux socio-professionnels ont eux-mêmes des réticences sur cette modification du diplôme. Peut-on revenir en arrière ?

Mme Catherine Tasca, sénatrice. – Je souhaite prolonger la réflexion sur la nécessité d'offrir à l'ensemble des enfants les mêmes outils. Cependant, compte tenu de la diversité des publics et des difficultés rencontrées par certains d'entre eux, il faut utiliser les espaces d'autonomie des établissements pour ouvrir d'autres canaux, à l'image de l'atelier de philosophie présenté par Mme le Proviseur. C'est typique d'une audace qui peut permettre à certains élèves de découvrir un univers culturel auquel ils ne sont pas préparés. Autre exemple, le plan d'éducation culturelle et artistique à l'école, lancé en 2001 grâce à une impulsion nationale, avait le mérite de permettre aux élèves d'aller à la rencontre des offres culturelles des territoires. Il n'existe donc pas d'antagonisme entre une impulsion venue d'en haut et des initiatives locales. Je souhaiterais savoir ce que M. Thélot a pensé, lorsqu'il a réfléchi à l'avenir de l'école, de l'interruption brutale de ce grand projet au bout de deux ans.

M. Serge Lagauche, président de la mission commune d'information. – Nous sommes pris par le temps et ne pouvons continuer le débat. Les personnes se sentant concernées par les questions qui viennent d'être posées pourront y répondre par écrit.

Mme Françoise Cartron, sénatrice, membre la mission. – Je m'interroge à plusieurs titres. A propos de la réponse de Luc Chatel à la question qui lui avait été posée par l'AEF, sachant que la plupart des expérimentations bénéficient de moyens supplémentaires, comment parviendrons nous à les généraliser dans le contexte qui s'impose aujourd'hui à l'éducation nationale, dès lors qu'elles auront été évaluées positivement ? Comme vous l'avez dit, une expérimentation fonctionne parce qu'elle fait appel à des personnes motivées, qui s'approprient les enjeux et bénéficient de moyens. L'évaluation ne peut être, dans ces conditions, que positive. Comment faire, dans la « vraie vie », avec moins de moyens ?

Je m'interroge également sur la place de la recherche, quand injonctions et réformes vont souvent à l'encontre de ses conclusions. Ainsi, le ministre a-t-il imposé unilatéralement la semaine de quatre jours, alors que tous les chercheurs savaient que ce n'était pas la meilleure solution. Il en va de même du soutien obligatoire instauré dans les écoles maternelles et primaires.

Enfin, nous sommes aussi des élus locaux. Les élus ont souvent le sentiment d'être les dernières personnes inscrites au tour de table, dès lors qu'un financement est nécessaire, sans avoir été suffisamment associés en amont. Il est possible de faire différemment. Il est, par exemple, possible de

co-construire la carte des formations en fermant des sections et en en ouvrant d'autres, à condition que le projet ait du sens et soit partagé.

Mme Marie-Caroline Missir. – Sur toutes les questions posées, je vous propose d'échanger au cours du déjeuner qui suivra ce colloque, afin que nous puissions ouvrir la deuxième table ronde.

Deuxième table ronde

Fonctionnement du service public de l'éducation : du cloisonnement au partenariat

Mme Marie-Caroline Missir. – Cette deuxième table ronde est consacrée à la question de la place des partenaires de l'éducation que sont les collectivités territoriales. Pour en fixer le cadre, je rappelle deux éléments importants dans l'actualité récente :

- l'association des Régions de France (ARF) a récemment réclamé la compétence Régions, alors que pendant l'acte II de la décentralisation, le transfert de cette compétence avait suscité des hésitations. La question de l'acte III de la décentralisation se pose assez régulièrement ;

- est également souvent évoquée la convention tripartite, répondant à une volonté de faire plus travailler ensemble rectorats, collectivités et ministère. Cette convention est-elle possible ? C'est la question que nous allons aborder.

Monsieur Dubois, je vous invite à présenter l'expérience menée dans votre communauté de communes d'Ailly-le-Haut-Clocher.

M. Daniel Dubois, président de la communauté de communes d'Ailly-le-Haut-Clocher (Somme), sénateur et membre de la mission. – Je suis président de la communauté de communes d'Ailly-le-Haut-Clocher, regroupant vingt communes rurales et comptant huit mille habitants, à proximité de la Baie de Somme. Je ne sais si notre communauté a innové, mais elle a volontairement restructuré, grâce à une démarche politique majeure. Nous ne voulions pas voir nos écoles fermer les unes après les autres, ni passer à côté de la pédagogie numérique, ou subir le « *turnover* » des enseignants dans les petites écoles. La collectivité, quasiment unanimement, a décidé de dépenser plus pour l'école, afin d'accorder aux enfants de son territoire, avec des écoles et des équipements comparables, les mêmes chances que celles des jeunes en milieu urbain. L'évaluation de la situation dans les treize écoles de notre territoire avait fait apparaître des écarts considérables, allant de 6 à 86 euros par habitant selon les écoles.

Le travail communautaire visait à :

- construire de nouvelles écoles pour apporter de meilleures conditions matérielles ;

- garantir l'équité de traitement ;

- favoriser le travail en équipe dans l'école ;

- optimiser le lien école-collège ;

- stabiliser l'équipe enseignante ;

- mettre en place un projet éducatif.

Le projet s'est déroulé sur sept ans ; les débats ont même démarré en 2003, les premières avancées concrètes datant de 2005. La communauté de commune a pris la compétence en 2007. A la suite d'un débat long et complexe, nous avons finalement construit trois écoles en remplacement des treize existantes, pour accueillir environ 750 élèves. Elles ont ouvert en septembre 2010. De haute qualité environnementale, toutes ces écoles sont connectées à Internet en très haut débit et sont équipées de tableaux blancs interactifs, d'espaces numériques de travail, de classes mobiles de trente ordinateurs et d'un cyber-centre médiathèque ouvert aux parents à certaines plages horaires, favorisant ainsi le décloisonnement. Bien entendu, des solutions périscolaires adaptées ont également été mises en œuvre.

La parentalité est engagée et le politique est un partenaire. C'est ainsi qu'il doit être pris en compte par l'éducation nationale.

L'école d'Ailly-le-Haut-Clocher, située à proximité immédiate du collège, de deux salles de sport et d'une salle culturelle, compte trois cents élèves répartis dans douze classes. Celle de Pont-Rémy comprend huit classes et la commune a construit un petit gymnase à côté. Enfin, celle de Saint-Riquier, au pied de l'abbatiale, compte dix classes.

Au total, le projet a coûté dix millions d'euros. La collectivité a engagé 1,5 million d'euros sur ses fonds propres et a emprunté 1,5 million d'euros. Nous avons bénéficié de l'aide de partenaires : le conseil général, la région, l'État et l'Europe se sont tous engagés à nos côtés.

Les élus se sont beaucoup investis. Plus de trois cents réunions ont eu lieu sur le territoire. Nous avons travaillé en partenariat avec l'éducation nationale. Nous considérons que le décloisonnement est cependant encore insuffisant. C'est pourquoi nous nous engageons aujourd'hui dans une convention culturelle avec le conseil général, afin que trois actions culturelles soient menées dans nos écoles. Nous nous engageons également avec lui sur une expérimentation.

Bien sûr, nous souhaitons une évaluation, dans le cadre d'un réel partenariat avec l'éducation nationale pour poursuivre la démarche engagée. Nous souhaitons qu'elle détermine si les équipements mis en place sont réellement adaptés et émette éventuellement des préconisations. Nous aimerions construire localement un conseil de l'éducation pour porter un regard croisé avec tous les acteurs (parents, conseil général avec ses services sociaux, éducation nationale, élus, caisse d'allocations familiales) sur ce que nous avons mis en œuvre.

Mme Carla Van Cauwenberghe, inspectrice senior de l'éducation aux Pays-Bas. – Mon collègue et moi-même sommes l'exemple vivant du bon fonctionnement de la coopération entre le service public de l'éducation et le monde scolaire au Pays-Bas.

Notre pays a une longue tradition de libre choix concernant l'éducation ; c'est inscrit dans notre constitution. Les parents choisissent leur école et ont le droit d'en fonder une. Les conseils d'administration des établissements scolaires sont relativement autonomes. Ce contexte implique un système d'enseignement décentralisé : les écoles choisissent leur statut (public ou privé) et établissent leurs programmes d'enseignement. Le financement est public. En revanche, les examens de fin d'études secondaires sont centralisés. Tous les élèves passent en même temps le même examen.

Pour établir plus de transparence dans la qualité de l'éducation, nous avons défini nationalement des niveaux de base à atteindre, qui servent de cadres de référence dans les matières jugées indispensables : l'arithmétique, les mathématiques et la langue maternelle.

Dans les années 90, beaucoup de réformes ont été introduites dans notre système éducatif. Toutes les innovations ne se sont pas traduites par des succès partout. C'est pourquoi une évaluation des réussites et échecs a été lancée par le biais d'une enquête parlementaire. Il en est ressorti la nécessité d'une répartition claire des rôles et responsabilités entre l'État et les établissements scolaires. L'État détermine ce que chaque élève doit avoir appris à la fin d'un cycle, tandis que les établissements scolaires déterminent comment atteindre ces résultats. L'État peut par exemple définir des objectifs ciblés par secteur, un tronc commun, des programmes d'examen, une base de connaissances, des niveaux dans les matières prioritaires ou encore des compétences professionnelles.

Le ministre passe des accords de mise en œuvre avec les associations employeurs du secteur et détermine des agendas de qualité par secteur avec elles et les organisations de branche.

Au niveau national les responsabilités sont partagées. Chaque année, au Parlement, l'inspecteur général (directeur de l'Inspection nationale) présente et commente le rapport national concernant la situation qualitative du système. Dans chaque secteur (primaire ou secondaire), le ministre présente son agenda stratégique quadriennal concernant l'amélioration de la qualité de l'éducation suivant des critères de performance convenus avec les associations employeurs et les organisations de branche par secteur.

Les responsabilités sont organisées verticalement. Le conseil d'administration de l'établissement scolaire établit un rapport annuel sur les résultats obtenus, sur la base d'un protocole de contrôle établi par le ministère. Le conseil d'ordre approuve ce rapport qui est ensuite présenté au ministère. Ce document est l'un des trois supports utilisés par l'Inspection pour déterminer le niveau de « contrôle qualité annuel ». Ce niveau est la traduction opérationnelle du niveau de confiance que l'État et les citoyens peuvent avoir dans la qualité des prestations éducatives fournies. Le deuxième support utilisé par l'Inspection recense les résultats obtenus par les élèves de chaque section. Enfin, le troisième support est constitué de l'ensemble des signaux émanant de l'activité éducative, captés par l'Inspection.

M. Eugène Bernard, président du conseil d'administration d'un réseau d'établissements aux Pays-Bas (« Ons Middelbaar Onderwijs »). – Je ne suis pas fonctionnaire, mais responsable d'un groupe d'écoles qui emploie 6 000 personnes et compte environ 60 000 élèves. Notre budget annuel est d'environ un demi-milliard d'euros. Mme Van Cauwenberghe fait partie de l'Inspection et nous travaillons ensemble.

S'agissant tout d'abord du fonctionnement d'une école aux Pays-Bas, je précise que tout notre travail est en faveur des élèves. Un conseil de participation, composé d'employés, de parents et d'élèves, dispose d'un droit de veto dans certains cas. Ses membres sont élus. Nous avons également un conseil d'administration, dont je suis président. Un groupe d'écoles en regroupe une centaine. Enfin, nous sommes sous le contrôle d'un conseil d'ordre. Aucun élément de ce système ne peut opérer en totale autonomie, en raison des interdépendances. Cela crée un équilibre.

L'État nous indique ce que nous devons faire. A nous de décider comment y parvenir. J'étais surpris par les débats de la première table-ronde : aux Pays-Bas, nous expérimentons de manière simple. En l'absence de résultat, aucun crédit n'est alloué. L'État me contrôle directement. La municipalité est également un partenaire, surtout en matière immobilière. Tous les employeurs appartiennent à une association et nous traitons des conditions de travail avec les syndicats d'employés.

Vous parlez de partenariat quand nous préférons parler de copropriété. Dans mon organisation, les copropriétaires sont les parents et les entreprises. Tous les ans ou tous les deux ans, une convention collective de travail est définie. Elle peut différer d'un groupe d'écoles à un autre. S'il existe une convention collective nationale, des différences sont cependant admises, permettant aux employeurs de se distinguer les uns des autres.

La dotation des moyens est basée sur le nombre d'élèves. Un tarif différentiel est appliqué selon le type d'enseignement (professionnel ou général). La simplicité de ces financements nous permet, connaissant le nombre d'enfants que recevront nos écoles dans les années à venir, d'établir des budgets prévisionnels sur cinq à dix ans.

Dans notre bilan annuel, nous rendons compte des activités d'éducation et des données financières.

Nos cycles d'évaluation concernent les dispositifs mais surtout les résultats car l'important, ce sont les élèves.

Le degré d'autonomie dont nous disposons en tant qu'organisation existe aussi pour les écoles elles-mêmes. Lorsqu'un proviseur a une bonne idée, nous en discutons. Si elle ne présente pas de risque pour les élèves, il peut l'expérimenter. Les résultats de nos expérimentations sont systématiquement publiés.

Mme Marie-Caroline Missir. – Pour poursuivre, je propose aux intervenants de réagir sur ces trois présentations.

M. William Marois, recteur de l'académie de Créteil. – La nation confie trois grandes missions à notre école :

- transmettre les connaissances ;

- préparer l'insertion professionnelle ;

- former des citoyens responsables.

Nous y répondons dans le cadre de partenariats de deux types : liés à une coresponsabilité avec des partenaires, ou à une volonté d'ouverture du système éducatif. Les premiers peuvent s'établir avec les collectivités territoriales, mais également avec les parents. Le partenariat avec les communes date du XIX^{e} siècle et les inspecteurs de l'éducation nationale en ont l'habitude. Plus récemment, il s'est établi avec les collèges et les lycées, dans le cadre des lois de décentralisation. A ce titre, seront par exemple signés le 1er juin prochain les contrats de plan régionaux pour le développement des formations professionnelles, entre les conseils régionaux, les préfets et les autorités académiques. Au-delà de ce que la loi a confié aux collectivités, celles-ci s'engagent dans d'autres dossiers, tel celui de l'information et de la communication. C'est à ce titre que l'association des maires d'Ile-de-France a récemment signé une convention avec l'académie de Créteil pour cadrer le développement de ces technologies dans les écoles.

Plusieurs textes ont par ailleurs permis de redéfinir les relations de l'école avec les parents, au niveau des conseils de classe, d'école ou d'administration, et dans de nombreuses autres instances telles les commissions d'appel ou les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté.

Les partenariats d'ouverture concernent le monde de l'entreprise et les autres partenaires des politiques éducatives. Avec les entreprises, un partenariat traditionnel est lié à la définition des formations. La réforme du baccalauréat professionnel a ainsi fait l'objet de discussions importantes avec les branches professionnelles au niveau national. Ce partenariat est également important pour les périodes de formation des élèves en entreprise et pour la validation de diplômes. Il peut aller au-delà, par exemple avec le développement de formations sous statut d'apprenti dans les établissements scolaires, la validation des acquis de l'expérience, ou le développement de plateformes de technologie. Enfin, des conventions peuvent être signées avec la justice, la police, la gendarmerie, les mairies, centres sociaux ou conseils généraux, pour sensibiliser les jeunes à diverses thématiques comme la justice ou pour les signalements. Certaines communes et certains conseils généraux se sont en outre récemment engagés sur la prise en charge des jeunes temporairement exclus de leurs établissements.

Le partenariat est irréversible et indispensable. Le dialogue et le respect mutuel des partenaires sont garants de son bon fonctionnement.

M. Pierre Moya, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale du Val-de-Marne. – Au niveau des établissements scolaires, nous sommes très largement sollicités par de

nombreux acteurs souhaitant intervenir pendant le temps scolaire. Or nous devons rester vigilants pour ne pas risquer de pénaliser le temps de classe, quel que soit l'intérêt de ces interventions. En effet, notre premier engagement à l'égard des parents et des élèves consiste à garantir le temps d'apprentissage. Nous devons toujours nous demander en quoi une intervention va faciliter l'acte pédagogique et donc améliorer la performance de nos élèves. J'ai dirigé un collège. En mettant bout à bout l'ensemble des interventions qui nous étaient proposées, j'avais calculé que le temps de classe aurait été diminué d'un tiers.

Enfin, nous sommes fortement sollicités par les communes dans le cadre du développement des outils informatiques. Cela se passe dans un esprit de dialogue, les communes nous demandant de les aider à investir de façon pertinente, en évitant les effets « gadget ».

Mme Marie-Caroline Missir. – Jean Monié, vous avez mis en place un partenariat original que je vous laisse présenter.

M. Jean Monié, premier-adjoint, mairie de Scionzier. – S'associent à cette présentation Mme Chabrier et M. Cédric Mayol, directeur de l'école élémentaire située sur la commune.

En acceptant de participer à cette table ronde, je n'envisage que de témoigner d'une expérience locale pouvant éventuellement enrichir le débat. Je suis adjoint délégué aux affaires sociales et scolaires à Scionzier, qui compte sept mille habitants et a connu une progression démographique de 15 % en dix ans. La commune compte 20 % de logements sociaux sur un parc de 2 400 logements et connaît un taux de chômage de 7 à 10 %. 23 % de la population est étrangère. 1 400 élèves sont scolarisés dans cet établissement scolaire des premier et second degrés.

Depuis 1995, la commune a orienté son action en faveur de l'enfant et de son éducation, soutenant sans réserve tous les acteurs qui y contribuent. La programmation pluriannuelle des investissements s'est donc vite polarisée autour de la réhabilitation des groupes scolaires et de la construction de crèches. Entre 1998 à 2001, nous avons créé un nouveau groupe scolaire avec restauration et centre de loisirs, pour environ 3,5 millions d'euros. La période 2002–2010 a été consacrée à la réhabilitation d'un groupe élémentaire pour 12 millions d'euros.

Un projet d'une telle envergure n'était concevable et viable qu'à deux conditions :

- un apport budgétaire hors norme ;

- la mise en œuvre d'une concertation avec le corps enseignant, les parents d'élèves, le personnel communal et l'ensemble des acteurs de l'éducation scolaire et périscolaire.

La stabilité des personnels et des équipes politiques, mais également des praticiens municipaux a conforté les échanges et permis une meilleure

connaissance et une compréhension plus aisée de l'autre. L'évolution de la méthodologie adoptée avec le traitement des problématiques sociales impulsées par la politique de la Ville a conféré à ce partenariat une rare richesse. La transcription au secteur éducatif n'en a été que plus aisée, permettant l'essor du programme de réussite éducative. L'enfant, son éducation et son environnement, nécessitent donc une prise en charge globale des problématiques sociales, familiales et éducatives. La réponse ne peut que tendre vers la pluridisciplinarité et suggérer des partenariats multiples.

Ainsi, sur cette commune, le secteur social réunit le Centre communal d'action sociale (CCAS), les assistants sociaux, le conseil général, les associations caritatives et familiales. Le volet logement mise sur une coordination systématique avec le principal bailleur social, pour réaliser une politique de peuplement concertée et garantir la mixité sociale. Le volet éducatif privilégie un dialogue constant avec les enseignants, leur hiérarchie et les associations de parents d'élèves. L'emploi et l'orientation ont réuni en un lieu unique les permanences de Pôle emploi, la mission locale pour les jeunes et la Maison de l'emploi. Chacun de ces ensembles partenariaux est à même de dialoguer avec tout ou partie d'un autre ensemble, à tout instant, grâce à l'interface communale. L'éducation nationale peut par exemple interpeler le CCAS sur la situation financière d'une famille. L'information est alors immédiatement relayée à l'assistante sociale, voire au bailleur, pour que soient mises en place des solutions rapides et pérennes.

Un partenariat direct consiste en la mise à disposition de l'école élémentaire de deux agents municipaux ; un poste d'assistant d'éducation apporte aux enseignants un soutien en informatique, lors de sorties pédagogiques ou assure une mission de surveillance. Un partenariat indirect est assuré par deux éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives (ETAPS) en mairie, qui interviennent à l'école pour des modules sportifs. Une formatrice FLE (Français langue étrangère) est également mise à disposition du collège dans le cadre d'actions concernant les primo arrivants et le soutien socio linguistique aux mères de famille.

Le « coup de pouce » du programme de réussite éducative (PRE) à l'école est le soutien de la politique sociale de notre commune. S'il disparaît, tout le système risque de s'effondrer. Pour vingt-cinq familles identifiées en difficultés dans le cadre du PRE., le budget accordé par les services de l'État avoisine 100 000 euros, alors que la commune finance à hauteur de 60 000 euros.

Je remercie l'éducation nationale pour le maintien de la classe-passerelle à l'école maternelle du Crozet.

M. Jean-Jacques Hazan, président de la fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE). – Pour faire réussir les élèves, nous devons considérer que notre fonctionnement éducatif actuel est insuffisant. En effet, nous sommes loin de mener 85 % d'une classe d'âge au baccalauréat ou 50 % d'une autre à bac plus trois. Quant aux sorties du

système éducatif sans qualifications, elles existent toujours. Nous devons organiser les convergences entre les différents acteurs publics pour atteindre ces objectifs.

Un récent rapport de l'OCDE montre que plus les collectivités interviennent dans la petite enfance, plus l'égalité entre hommes et femmes au travail est effective, et que plus la scolarisation est précoce, meilleurs sont les résultats. Nous devrions donc sans doute investir plus dans la petite enfance, et donc dans les écoles maternelles. Or, depuis de nombreuses années, alors que les dépenses publiques dédiées à la petite enfance ont largement augmenté, le service rendu s'est réduit. En effet, alors que les municipalités créaient de nombreuses places en crèches ces dernières années, le nombre de classes en écoles maternelles s'est tellement réduit que l'accueil est devenu très insuffisant.

En termes de sectorisation, nous savions qu'à Paris, l'absence de sectorisation au niveau des lycées avait entraîné une hiérarchisation des établissements. Malgré cela, la carte scolaire a été ouverte sans réflexion avec les collectivités territoriales, à qui il est maintenant demandé de mieux mailler le territoire en fermant des établissements ou en les regroupant, sachant que 200 000 élèves supplémentaires sont attendus dans les collèges d'ici quatre ans.

Il est nécessaire, pour un partenariat bien compris, que les projets et les moyens afférents soient stabilisés et ne soient pas sans cesse remis en cause. Lorsqu'il est question de regroupements d'établissements, il faut des regroupements physiques. La réflexion doit avoir lieu d'abord au niveau du territoire et en impliquant les familles, alors qu'aujourd'hui, tout est prédéterminé par les postes à l'éducation nationale.

Les collectivités territoriales investissent massivement dans l'école depuis plusieurs années et sont allées bien au-delà de leurs prérogatives. En 1990, elles contribuaient pour un peu moins de 15 % à la dépense d'éducation, contre plus de 25 % aujourd'hui, en raison du désengagement de l'État. Elles ne doivent pas être considérées que comme des payeurs ou des organismes se contentant d'appliquer des lois telles que le service minimum d'accueil.

Sur les questions relatives au bien-être à l'école, une coopération est nécessaire. Elle peut porter par exemple sur le mal de dos, qui coûte très cher en termes de santé publique. Les cartables des enfants restent très lourds. Une collaboration est possible à ce titre avec les collectivités territoriales qui pourraient par exemple inviter des kinésithérapeutes à présenter les bonnes postures. Se pose aussi une question de mobilier.

Enfin, il serait temps que l'éducation nationale fasse ce que les parlementaires ont suggéré en se concertant véritablement avec les collectivités territoriales. Comment décloisonner ? 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.

Il existe d'autres complémentarités. Je salue la réflexion menée aujourd'hui entre l'éducation nationale et les politiques. Il peut exister des partenariats avec les quartiers. Dans les collèges, il existe des difficultés de passerelles entre la vie dans le collège et en dehors. Cela génère de nombreuses peurs. Le rapport entre un collège et la population de son quartier est primordial ; il faut une plus grande porosité entre les deux.

Par ailleurs, si la répartition entre les heures « postes » et les heures supplémentaires était meilleure pour améliorer les remplacements, sans doute n'aurions-nous pas besoin de partenariat avec Pôle emploi.

Pour que les partenariats fonctionnent, il ne faut pas oublier qu'ils se gèrent avec des humains. C'est pourquoi il faut redévelopper une vraie formation des enseignants. Enfin, il existe une colonne vertébrale nécessaire pour la mise en cohérence des projets axés sur la réussite de tous les élèves : les inspecteurs de circonscription, trop peu souvent évoqués.

Mme Marie-Caroline Missir. – Jean-Yves Rocca, comment vivez-vous les partenariats et le décloisonnement ?

M. Jean-Yves Rocca, secrétaire général du Syndicat des personnels administratifs (UNSA) de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.– Selon la loi du 13 août 2004, « *l'éducation est un service national dont l'organisation et le fonctionnement sont assumés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code de l'éducation aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public* ». Cette définition rejoint les interrogations du recteur de Grenoble ce matin. Passer au partenariat, c'est sortir du discours et contractualiser sur trois niveaux : État/collectivités, État/établissements et collectivités/établissements. Cette organisation n'a de sens que pour atteindre les objectifs pédagogiques fixés. Selon une étude publiée par le Conseil d'État en août 2010, l'établissement public dispose d'une plasticité certaine pour répondre à des objectifs différents. Si l'établissement est l'unité de base de notre service public, pour répondre aux objectifs fixés par la Nation, il faut construire son autonomie en mettant en place une gouvernance en son sein. Il a fallu attendre le vingt-cinquième anniversaire de l'établissement public local d'enseignement (EPLE) pour déboucher sur un concept qui n'existait pas : une équipe de direction avec un chef d'établissement entouré de cadres dont un cadre administratif, qui est l'interlocuteur des comités de rattachement. L'intendant n'est pas seulement un agent chef. Il est le cadre administratif qui seconde le chef d'établissement dans toutes les tâches administratives et financières.

Mme Marie-Caroline Missir. – Pour conclure, la directrice de l'IFRAP va nous apporter son regard sur les débats que nous venons d'avoir.

Mme Agnès Verdier-Molinié, présidente de l'Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (IFRAP). – La fondation IFRAP a pour mission d'évaluer les politiques publiques. Sa vision est très extérieure car elle ne bénéficie que de financements privés. Je vais vous faire part d'une recherche que nous sommes en train de réaliser, susceptible d'ouvrir quelques perspectives dans ce débat.

Notre étude vise à comparer les dépenses annuelles agrégées de l'État, des collectivités territoriales, des parents et des entreprises, par élève, entre les secteurs public et privé en France. Ce type d'étude n'a jamais été mené auparavant. Elle se base notamment sur les chiffres RERS (Repères et Références Statistiques) disponibles au ministère.

Nous partons du postulat que les résultats obtenus par le public et le privé sont comparables. Dans le premier degré, le secteur public dépense en moyenne 5 469 euros par an et par élève, alors que le privé n'en dépense que 3 443. Il conviendra, par la suite de l'étude, d'analyser les causes de cet écart de 2 026 euros. Dans le second degré, la dépense globale collective se monte en moyenne à 9 989 euros dans le public et à 7 201 euros dans le privé. Cet écart de 2 788 euros nous paraît considérable et il me semble nécessaire de mettre en place des indicateurs beaucoup plus fins dans la LOLF (loi d'orientation des finances publiques) pour analyser le coût des élèves dans le public et le privé. Si les quatre milliards d'euros de dépenses d'administration ne sont pas compris dans ces coûts, les dépenses d'investissement le sont.

La comparaison globale hors investissement n'a pas pu être établie. Elle l'a en revanche été au niveau des départements, comme nous le verrons ensuite.

Des comparaisons par région ont également été effectuées, sans pouvoir distinguer fonctionnement et investissement. Nous avons du mal à comprendre comment se décide le niveau de dépense. Alors que certaines régions comme le Limousin dépensent plus de 4 000 euros par élève et par an dans le public, le coût est inférieur à 700 euros dans le privé. Nous ne comprenons pas comment se font les choix politiques menant à de telles disparités par région, par élève et par an, et entre le public et le privé. Il nous semble que si le système est très centralisé par certains aspects, il existe des normes de dépenses totalement laxistes, laissées à la discrétion des décideurs locaux. Aux Pays-Bas, il existe un tarif par élève ; je souhaiterais savoir s'il est normalisé.

Enfin, au niveau des départements, si nous sommes parvenus à isoler les dépenses de fonctionnement, nous n'avons en revanche pas pu comparer les secteurs public et privé. D'un département à l'autre, les dépenses de fonctionnement sont très hétérogènes. Par exemple, le Cher a dépensé 1 478 euros annuels par élève en 2008 alors que le Loir-et-Cher n'a dépensé que 375 euros.

Il faut s'interroger sur la décentralisation, la France étant le pays le plus centralisé dans sa gestion de l'éducation. Mais dans le dernier rapport de

l'OCDE, il est rappelé que la décentralisation a sans doute occasionné des pertes d'économies d'échelle. Par exemple, avoir donné aux régions la responsabilité des lycées et aux départements celle des collèges a probablement augmenté les dépenses publiques quand les deux établissements sont situés sur un même site géographique, en raison de problèmes de coordination entre ces deux collectivités. La clause générale de compétence mérite d'être questionnée pour parvenir à une gestion plus efficiente, dans le contexte difficile de la France en matière de dépenses publiques.

Il nous faut comprendre pourquoi un élève du privé peut être amené jusqu'au bac avec des dépenses tellement moindres que celles du public.

En conclusion, ne serait-il pas possible de s'inspirer de bonnes pratiques du privé ? La règle des 80/20, selon laquelle 80 % des moyens sont alloués au public et 20 % au privé ne devrait-elle pas être redéfinie ? Ne serait-il pas possible d'envisager la gestion de collèges ou de lycées en délégation de service public ? Se pose enfin la question de la transparence. Les écarts de dépenses entre le public et le privé mériteraient un examen de la Cour des comptes car nous ne savons pas les expliquer.

Mme Marie-Caroline Missir. – Avez-vous présenté cette étude au ministère ? Quel est son devenir ?

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Il existe des échanges officieux avec le ministère. L'étude n'est pas totalement terminée. Il faut se poser la question de l'efficience de nos dépenses.

Mme Marie-Caroline Missir. – La question finale est : l'éducation restera-t-elle nationale ? Vous pointez des questions essentielles. Nous sommes très intéressés par le devenir de cette étude.

La parole est donnée au public.

Mme Béatrice Chesnel, présidente de l'Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE). – Il a souvent été question de partenariats entre rectorats, collectivités et ministère, parfois avec les parents. M. Dubois a présenté un partenariat dans lequel les parents étaient intégrés dès l'origine du projet, ce qui est une excellente façon de les amener à accepter une nouveauté. De nombreux projets aboutiraient à des résultats beaucoup plus positifs si les parents étaient mieux associés dès le départ.

Le coût d'un enfant dans l'enseignement ne doit pas être déterminé selon qu'il s'agit du public ou du privé, mais en fonction de l'objectif à long terme de l'éducation de nos enfants. C'est un investissement national que nous consacrons à l'éducation de nos enfants, qui sont les adultes de demain et feront fonctionner le pays. En tant que parent, je suis profondément choquée d'entendre parler de coût par enfant. Nos enfants ne sont pas des marchandises.

M. Laurent Escure, secrétaire national du Syndicat des enseignants - Union nationale des syndicats autonomes (SE-UNSA). – L'étude qui vient d'être présentée mériterait d'être plus complète et plus sérieuse. Vous annoncez des chiffres qui ne sont pas surprenants. Les écarts de dépenses entre deux régions entre le public et le privé sont normaux, dès lors que les investissements sur le second degré sont soit interdits soit plafonnés à 10 % pour le privé et que les collectivités territoriales respectent cet interdit.

Pour mesurer les performances des élèves par rapport au bac, il conviendrait de tenir compte du « zapping » existant dans le parcours des élèves : souvent, ils sont dans le public en primaire, dans le privé au collège, puis terminent leur scolarité dans des lycées publics. Enfin, le public ne choisit pas ses élèves. Les 20 % d'élèves en très grande difficulté, notamment ceux des zones d'éducation prioritaire, sont dans le public, ainsi que 97 % des élèves en situation de handicap et 97 % des primo-arrivants.

Il serait plus intéressant de comparer les investissements de la Nation pour ses élites, déjà « triées », avec ceux qui sont consacrés aux autres élèves. Ainsi, les dépenses pour les élèves en classes préparatoires sont deux à trois fois supérieures à celles destinées aux élèves en collège ou en école primaire. C'est là que nous devons nous interroger.

M. Yves Winkin, directeur de l'Institut français de l'éducation (IFÉ) et professeur à l'Ecole normale supérieure de Lyon. – L'IFÉ a remplacé l'INRP (Institut national de recherche pédagogique) fin 2010. L'INRP a été intégré dans l'Ecole normale supérieure et nous pouvons ainsi espérer que la recherche bénéficiera à l'enseignement. Pour répondre à la remarque faite sur le côté théologique des sciences de l'éducation, nous avons gardé à l'IFÉ un rapport très proche avec le terrain grâce à une quarantaine d'enseignants détachés et à une douzaine d'enseignants détachés à mi-temps. Nous avons en outre gardé des heures permettant de financer des travaux sur le terrain, avec les enseignants en classe. Cette articulation peut permettre de répondre à des demandes d'évaluation.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Je remercie tous nos intervenants, dont la confrontation des points de vue s'est révélée aussi enrichissante que nous l'espérions. Vous serez bien entendu tous invités lors de la présentation, en juin, du rapport de la mission.

Tout au long de ses travaux, la mission a constaté que les résultats ne sont pas à la hauteur de nos attentes et que nous devons relever le défi d'une meilleure efficacité et d'une plus grande équité. Je suis obsédé par un chiffre : un fils d'ouvrier a dix-sept fois moins de chances de préparer une grande école qu'un fils d'enseignant ou de cadre supérieur. Plusieurs pays voisins, tels le Portugal ou la Suisse, sont confrontés au même défi. Pour le relever, nous devons répondre à deux questions majeures :

- jusqu'où aller dans la déconcentration, tant de gestion que pédagogique, en évitant que les rectorats ne deviennent des « mini-rues de Grenelle » ? Nous perdrions alors en cohérence nationale sans pour autant

bénéficier des dynamiques locales. Peut-être faudrait il s'inspirer, au niveau des établissements, des exemples portugais, suisse ou hollandais, ces trois pays ayant des systèmes très différents et parfois opposés. Le Portugal s'engage dans la voie de l'autonomie. En Suisse, il existe autant de systèmes éducatifs que de cantons. Il convient de rester vigilant en termes d'autonomie ;

- comment articuler localement les interventions des divers services de l'État et des collectivités territoriales, tous en associant les parents d'élèves et le monde socio-économique ? Il convient de mettre en œuvre un véritable partenariat entre tous les acteurs pour entrer dans des compétences plus partagées.

Pour terminer, comme l'a conclu la commission Thélot, « *notre école va bien pour les enfants qui vont bien* ». Notre mission est de faire en sorte que notre école convienne à l'ensemble de nos élèves. Comme l'a dit en ouverture le Président Larcher, il nous faut une école semblable pour tous et respectueuse de la diversité des enfants, des besoins de l'économie locale et des territoires.

Colloque sur le système éducatif et ses acteurs :
de la réglementation à la régulation

Table ronde n° 1



Table ronde n° 2



Audition de Mmes Sylvie Marcé, présidente du Groupe des éditeurs scolaires, vice-présidente du Syndicat national de l'Édition, Isabelle Magnard, présidente de l'Association Savoir Livre, et Pascale Gélébart, directrice, chargée de mission pour les éditeurs scolaires au Syndicat national de l'Édition

(10 mai 2011)

Mme Maryvonne Blondin, vice-présidente de la mission commune d'information, présidente. – La mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations locales en matière d'éducation a déjà auditionné de nombreuses personnes, organisé des visites sur le territoire français ainsi qu'à l'étranger (Pays-Bas, Belgique, Suisse, Portugal et bientôt Pologne). Nous avons la volonté de réfléchir sur l'organisation de notre système scolaire eu égard aux difficultés auxquelles il est confronté. Les résultats internationaux comme nationaux nous confirment la nécessité de mener cette réflexion.

En tant qu'éditeurs de manuels scolaires, vous avez également votre vision de la situation. En tant que membre de la délégation aux droits des femmes, je suis par ailleurs particulièrement sensible à l'image de la femme qui est renvoyée par ces manuels scolaires. Vous avez un rôle important à jouer à cet égard.

Je vous demanderai de bien vouloir vous présenter avant de nous exposer votre expérience en tant qu'éditeurs de manuels scolaires.

Mme Isabelle Magnard, présidente de l'Association Savoir Livre. – Je dirige les Éditions Magnard. Je suis également présidente de l'Association Savoir Livre qui regroupe six grandes maisons d'édition scolaire en France (Belin, Bordas, Hachette, Hatier, Magnard et Nathan). Cette association a été fondée, voici 25 ans, pour mener des études et des réflexions sur les outils d'enseignement et le système scolaire.

Mme Maryvonne Blondin, présidente. – Il est important que vous meniez une réflexion sur les outils d'enseignement, ceux-ci étant appelés à évoluer avec l'essor du numérique.

Mme Sylvie Marcé, présidente du Groupe des éditeurs scolaires, vice-présidente du Syndicat national de l'Édition. – Je dirige les éditions Belin et suis également vice-présidente du Syndicat national de l'Édition. Je préside le Groupe des éditeurs scolaires qui réunit une petite vingtaine d'éditeurs scolaires du primaire à l'enseignement professionnel.

Mme Pascale Gélébard, directrice, chargée de mission pour les éditeurs scolaires au Syndicat national de l'Édition. – Je suis chargée de mission des éditeurs scolaires au Syndicat national de l'édition et dirige l'association Savoir Livre.

Mme Maryvonne Blondin, **présidente**. – Madame Marcé, je vous prie de bien vouloir commencer.

Mme Sylvie Marcé. – Notre mission d'éditeurs scolaires se situe à la confluence de plusieurs publics : le ministère de l'éducation nationale qui établit les programmes scolaires – lesquels constituent le cahier des charges des manuels que nous élaborons, les élèves à qui sont destinés nos manuels scolaires, les enseignants qui prescrivent les manuels scolaires et s'en servent pour faire leurs cours et enfin les collectivités territoriales qui sont impliquées dans le financement des manuels scolaires selon leur niveau.

Au travers de l'Association Savoir Livre, nous avons mené un certain nombre d'études. Pour l'école primaire, nos interlocuteurs sont les communes. Elles financent nos manuels bien qu'elles n'y soient pas obligées. Il s'opère un partage de rôles sans véritable base formelle. Il serait trop simple de dire que les communes ne disposent pas des moyens nécessaires pour financer les manuels scolaires. La place du manuel scolaire ou les attentes à l'égard de ce manuel ont évolué dans le temps. Aujourd'hui, le ministère de l'éducation nationale souhaite promouvoir de nouveau l'usage des manuels scolaires à l'école primaire. Nous organisons régulièrement des réunions avec la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) à ce sujet.

Durant une trentaine d'années, les manuels scolaires ont eu tendance à être perçus comme bridant l'initiative pédagogique des enseignants. Ces derniers étaient parfois amenés, via l'inspecteur, à considérer qu'un bon enseignant est celui qui conçoit ses propres outils. Nous avons ainsi pu mesurer des écarts importants en termes de financement et d'utilisation des manuels scolaires à l'école primaire. Cette situation nous a inquiétés. Les enseignants avaient fortement recours aux photocopies, qui sont un fléau. Le ministère de l'éducation nationale a d'ailleurs encadré l'usage de la photocopie, dans le cadre des accords qui lient les éditeurs et le Centre français du droit de copie.

Nos études, menées en 2003, prouvaient que la France figurait parmi les pays dépensant le moins pour l'achat des manuels à l'école primaire, soit environ 11,5 euros par an et par élève contre 15 pour les Pays Bas, 28 pour l'Italie et pour l'Allemagne, 54 pour la Suède et 56 pour les États-Unis. Bien que les maires soient disposés à financer les manuels scolaires, les enseignants nous disaient que leurs écoles n'avaient pas le budget nécessaire. Ils disaient rarement ne pas vouloir de manuels. Il existait un manque de dialogue entre les communes et les corps de l'inspection du ministère de l'éducation nationale. Ceci nous avait conduits à mener l'expérimentation « Des manuels et des maîtres » dans plusieurs communes défavorisées de la région parisienne. Nous avions laissé aux enseignants le choix des manuels scolaires. Les chercheurs de l'Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) de Paris ont coordonné notre étude. D'abord sceptiques, les enseignants ont tous constaté que la fourniture de manuels améliorait l'engagement, l'autonomie et les résultats des élèves.

Depuis 2008, les nouveaux programmes sont en application dans les écoles primaires. Chaque année, nous mesurons le taux d'équipement des élèves en manuels conformes au nouveau programme. Le ministère incite à l'utilisation des manuels scolaires. A la fin de l'année 2010, 52 % des enfants de cycle 3 (CE2, CM1, CM2) ont un livre conforme au programme de français, 50 % conforme au programme de mathématiques, 14 % en histoire-géographie et 6 % en sciences. L'année dernière, le taux d'équipement était moitié moins élevé. Il faudra peut-être attendre encore deux ou trois ans pour qu'en français ou en mathématiques les élèves et les enseignants travaillent avec des livres conformes aux nouvelles injonctions du programme. En revanche, nous devrons attendre huit à dix ans pour l'histoire-géographie et peut-être quinze ans, ou plus, en sciences.

Cette situation est préoccupante car la pratique des manuels scolaires n'est pas courante à l'école. Pour les familles qui ont moins accès aux livres, le manque d'usage des manuels à l'école pose une question de culture, au-delà de la question d'éducation. Nous relevons également une très forte inégalité entre les communes, avec des écarts de un à dix pour ce qui concerne le financement des manuels. Les petites communes ont tendance à privilégier l'accès aux manuels scolaires car les maires souhaitent conserver leurs écoles.

Mme Isabelle Magnard. – Nous sommes également très attentifs à l'image de la femme dans les manuels scolaires ainsi qu'aux questions de discrimination. Il s'agit de mieux représenter la société. Néanmoins le renouvellement très faible des manuels scolaires est un facteur de contact avec une représentation vieillie de la société. Or le contact avec représentation actuelle de la société dans un manuel importe beaucoup dans un univers où les enfants sont confrontés en permanence à d'autres images, notamment par l'intermédiaire de la publicité. Cette question est d'autant plus importante que le manuel scolaire est le seul livre présent dans certains foyers.

M. Yannick Bodin. – Il est important de veiller à la représentation de la femme dans les manuels scolaires, qui n'est pas en conformité avec l'évolution de la société. La faible rotation des livres pose problème. Or si vous publiez des manuels à l'image de la société, vous ne faites pas œuvre pédagogique.

Mme Isabelle Magnard. – C'est pourquoi nous sommes légèrement en avance, notamment à travers nos manuels de sciences économiques et sociales destinés aux élèves de seconde. Dans le chapitre réservé à la famille, nous n'évoquons pas seulement la famille traditionnelle mais aussi d'autres types de familles présentes dans la société. Nous faisons beaucoup allusion à la présence des femmes dans les métiers scientifiques ainsi qu'aux écarts de salaires. Les patrons des maisons d'édition étant largement des femmes, nous sommes toutes très sensibles à ces questions. Paradoxalement, le sexisme est souvent véhiculé par les femmes. De nombreux auteurs de manuels scolaires sont également des femmes.

Je me souviens d'un livre de grammaire dans lequel tous les exercices étaient mis au masculin. J'avais souligné ce problème auprès des auteurs, qui m'avaient répondu que « il » comprenant deux caractères, il prenait moins de place qu'» elle » qui en comprend quatre…

M. Yannick Bodin. – En tant qu'ancien professeur, j'ai connu quantité de manuels scolaires. La diversité est parfois oubliée dans certains manuels tandis que d'autres tombent dans la caricature par peur de ne pas bien faire. Il ne faut pas verser dans les excès de part et d'autre. Je reconnais cependant la difficulté de cet exercice.

M. Daniel Dubois. – Vous évoquiez la place du livre numérique demain. Cependant tenir un livre dans la main, le regarder et le lire relève d'une approche différente. Comment concevez-vous la complémentarité entre le numérique et le livre ?

Mme Sylvie Marcé. – Cette question nous anime évidemment beaucoup. L'édition scolaire est aujourd'hui le deuxième pan de l'édition à être très avancé sur les questions du numérique. Les manuels enrichis sont de plus en plus utilisés en classe. Ils permettent de projeter du contenu sur les murs. Nous y retrouvons la forme du manuel scolaire, ce qui permet un renvoi au livre physique. Certains livres peuvent être enrichis de « zooms » dynamiques pour apporter du confort de lecture au fond de la classe, de surcouches techniques pour entourer les passages du livre et focaliser l'attention des élèves (un feutre, des cartes interactives et dynamiques) ainsi que des vidéos et des bandes-sons, très utiles en histoire-géographie.

Aujourd'hui les enfants vivent avec le numérique. Nous devons accompagner cette évolution de la société. Nous nous interrogeons sur les apports possibles en complément du manuel scolaire. Il faut apporter un ensemble structuré tout au long de l'année scolaire, correspondant à l'intégralité du programme en termes de savoir-faire et de savoir-être, mis en forme avec des documents exploitables par l'enseignant. Nous devons nous assurer de la validation scientifique des contenus et de l'acquisition par les enseignants des droits d'utilisation du contenu. Dans cet océan de l'information disponible partout, il importe de construire un parcours qui n'est qu'une porte ouverte sur la connaissance. Nous n'avons pas du tout la prétention d'enfermer cette dernière dans les manuels scolaires. Ces derniers consistent en une succession de séquences pédagogiques à partir desquelles l'enseignant pourra intégrer dans les manuels numériques les compléments de son choix, car ils sont de plus en plus personnalisables. Dans un cours sur l'art roman, l'enseignant peut par exemple insérer ses propres photographies d'une église romane pour les comparer à celles du livre.

Dans cinq ans, à quoi ressemblera le manuel scolaire ? Nous n'avons pas toutes la même vision de l'avenir. Cependant il nous semble indispensable que les enfants gardent entre les mains un livre physique, même s'il ne sera plus le même. Il pourra peut-être s'agir d'une synthèse. L'avenir n'est pas écrit ; nous l'écrirons ensemble.

M. Daniel Dubois. – Les collectivités territoriales n'avancent pas à la même vitesse concernant l'usage de la pédagogie numérique. Avez-vous réfléchi à une méthode globale qui intègre le livre et la pédagogie numérique ?

Mme Sylvie Marcé. – Nous devons organiser l'accompagnement au changement à partir de l'existant. Il faut faire évoluer l'usage pédagogique sans créer de rupture.

M. Daniel Dubois. – L'éducation nationale a un rôle extrêmement important à jouer pour accompagner cette évolution des manuels scolaires.

Mme Isabelle Magnard. – Le ministère de l'éducation nationale joue un rôle d'impulsion très important par l'intermédiaire de ses inspecteurs. Par exemple, il encourage l'installation des environnements numériques de travail (ENT) financés par les collectivités. Néanmoins ce sont elles qui financent.

Nous nous méfions des discours trop prospectifs tenus par la direction de la technologie au Ministère. Certains nous disent que les manuels auront disparu dans cinq ans, que les professeurs iront chercher sur Internet le contenu de leurs cours et mutualiseront leurs ressources. Dans la réalité, cela reviendrait à dire que chaque enseignant est auteur de manuels. Or nous sommes bien placés pour savoir que cela représente un travail considérable.

Notre production est bimédia : nous produisons des manuels et leur version numérique. Bien que les livres numériques aient des contenus de plus en plus riches, nous n'abandonnons pas le livre papier. C'est par l'observation au fil des ans des usages en classe que nous constaterons peut-être, à terme, une différenciation entre le livre papier et le livre numérique. Aujourd'hui leur structure n'est pas très différenciée ; la version numérique donne un effet en trois dimensions, contre deux pour la version papier.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Je suis inquiet du faible taux d'équipement des élèves de primaire. Il existe sans doute plusieurs raisons à cela, comme l'insuffisante sensibilisation des maîtres ou l'incessante modification des programmes. Quelle serait la « rotation » idéale permettant la rentabilité de la production de manuels scolaires et du financement de leur achat par les collectivités locales, voire par les familles ?

Mme Isabelle Magnard. – Excepté la réforme du primaire de 2008, les changements de programme interviennent tous les dix ans, ce qui ne nous semble pas excessif. La question de la rentabilité n'est pas le problème central. Il est vrai que les changements de programme dans le primaire se sont enchaînés rapidement, la réforme de 2008 faisant suite à celle de 2002. Le retour aux fondamentaux (lire, écrire, compter) est très marqué dans les programmes de 2008. Ce recentrage était sans doute nécessaire au regard des résultats PISA.

Mme Sylvie Marcé. – Nous avons l'impression que les programmes changent sans cesse car il existe de nombreuses modifications de petites parties du programme. Au collège, le programme est resté le même pendant quinze ans, jusqu'à ce que la partie scientifique soit modifiée, suivie par les

sciences humaines. L'idéal est de pouvoir accompagner les changements de programme de la sixième à la quatrième. Nous avons assisté depuis quelque temps à des mises en place et des annonces de réformes de façon extrêmement raccourcie, provoquant un certain nombre de difficultés. Par exemple, en 2008, le ministère de l'éducation nationale a décidé de l'application du nouveau programme à tous les niveaux de classe, ce qui ne s'était jamais produit par le passé.

De même la mise en place de la réforme du lycée a provoqué entre l'État et les régions – qui se sont substituées pour une large part aux familles pour le financement des manuels scolaires – un débat public assez malsain par voie de presse interposée. Nous nous étions organisés pour que les livres soient prêts malgré un calendrier très contraint. Néanmoins les régions n'avaient pas nécessairement les moyens de les financer.

Mme Maryvonne Blondin, **présidente**. – Dans certaines régions et pour certaines matières, les manuels ont été livrés bien après la rentrée.

Mme Sylvie Marcé. – Nous avions lancé les consultations sur les avant-projets de programmes début février 2010. Les programmes définitifs ont été publiés le 29 avril 2010 pour une application au 1er septembre 2010. Il est impossible d'élaborer un manuel scolaire en deux mois. Les choix n'ont pu se faire que fin août. Nous avons dû réaliser des sondages pour répondre aux commandes. Les commandes nous sont parvenues en octobre. Nous avons livré les manuels entre novembre et décembre, alors que nos imprimeurs étaient très occupés. L'anticipation est indispensable.

M. Alain Dufaut. – Quel est le mode de sélection des auteurs de vos livres ? Travaillent-ils en équipe ? Quel est le délai moyen pour réaliser un manuel scolaire ?

Mme Maryvonne Blondin, **présidente**. – Oui, pouvez-vous nous expliquer concrètement la réalisation d'un manuel ?

J'ai été professeur de langues. Vous n'avez pas beaucoup parlé des langues. Une langue étrangère ne s'apprend pas dans les livres. Il a fallu que les maisons d'édition se mobilisent et travaillent en lien avec les enseignants.

Mme Sylvie Marcé. – Les manuels sont toujours rédigés en équipe. La grande majorité des auteurs sont des enseignants, dont une partie dans la classe considérée. Il n'est pas rare que des professeurs d'une classe supérieure et des inspecteurs de l'éducation nationale apportent des compléments. Un directeur d'ouvrage ou un directeur de publication coordonne l'équipe d'auteurs et apporte ainsi une cohérence d'ensemble au manuel. C'est un vrai livre au sens où il est construit comme un tout et non comme une superposition de petites contributions.

L'idéal est que les programmes nous soient communiqués avant l'été, en mai-juin, afin que nos auteurs puissent s'imprégner des programmes pour se consacrer à l'écriture proprement dite durant l'été. Jusqu'au mois de janvier, les auteurs recherchent des documents pour illustrer les cours,

complétés par nos éditeurs. Nous faisons réaliser des cartes. Entre janvier et fin mars, nous procédons à la relecture et aux modifications. Fin mars, nous envoyons le bon à tirer à l'imprimeur, qui imprime les ouvrages jusqu'à mi-avril. Nous envoyons ensuite les ouvrages chez nos routeurs qui font parvenir début mai des spécimens aux enseignants dans leurs établissements. Les choix collectifs sont faits au niveau de chaque établissement entre la mi-mai et la mi-juin. Nous organisons des sondages dans les établissements pour savoir quels ouvrages ont été prescrits. Ces sondages remontent entre fin juin et début juillet. Nous relançons nos imprimeurs à la mi-juillet pour que les ouvrages soient imprimés pendant l'été et livrés aux établissements scolaires fin août.

Mme Isabelle Magnard. – Nous sommes donc toujours décalés d'une saison.

Mme Maryvonne Blondin, **présidente**. – Les élèves sont toujours confrontés au poids des cartables. Tous les établissements ne peuvent pas se permettre de distribuer deux manuels à l'élève, l'un pour la maison et l'autre pour l'école. J'imagine que vous avez amélioré la technique d'impression.

Mme Isabelle Magnard. – Nous avons été très sollicités sur cette question du poids des cartables qui se pose surtout en sixième et cinquième. En effet dans les classes suivantes les élèves sont mieux organisés. Depuis 1997, tous les manuels de collège sont imprimés sur papier mince (70 grammes). Les couvertures ne sont plus cartonnées. Nous avons ainsi pu alléger de 30 % le poids de chaque manuel.

Mme Sylvie Marcé. – Nous avons également rétréci les formats, au choix des établissements.

Mme Isabelle Magnard. – De nombreux collèges ont équipé leurs couloirs de casiers, ce qui suppose une bonne gestion de la part de l'élève.

Mme Sylvie Marcé. – Nous avions évalué à 30 ou 40 % la part des livres dans le poids du cartable. Les cahiers, les classeurs, la trousse, voire la paire de baskets, pèsent lourd également. La plupart des cahiers sont désormais au format 24x32, alourdis par le poids des photocopies.

M. Yannick Bodin. – En 1998, j'étais vice-président du conseil régional d'Ile-de-France. La gratuité des livres scolaires dans les lycées a été mise en place progressivement jusqu'en 2004. J'avais alors demandé que le ministre s'impose auprès de l'Inspection générale pour obtenir une coordination préalable au lancement de nouveaux programmes. J'avais obtenu le report des nouveaux programmes d'un an de façon à ne pas nous mettre en difficulté. Compte tenu de leur poids dans le financement des manuels scolaires, les collectivités territoriales peuvent se permettre d'exprimer leurs exigences auprès du ministère de l'éducation nationale. En 2004, nous sommes repartis de zéro puisque de nouveaux programmes ont été annoncés.

Je formule le souhait que l'on bloque les programmes pendant plusieurs années. Nous pourrions cependant procéder aux actualisations

nécessaires. Il faut assurer une certaine stabilité. Changer un livre dans 500 lycées d'Ile-de-France ainsi que pour les élèves des établissements privés sous contrat s'avère très coûteux.

M. Daniel Dubois. – Nous avons entendu qu'une convention devrait être signée, imposant que les équipements informatiques soient assumés par les collectivités, seuls les logiciels l'étant par l'éducation nationale. Dès lors, la concertation s'avère d'autant plus nécessaire. L'école rurale risque d'être l'oubliée de cette évolution car les collectivités pourraient de ne pas pouvoir suivre le rythme d'équipement.

Mme Maryvonne Blondin, **présidente**. – C'est la raison essentielle de notre rencontre aujourd'hui. Il faut nouer des partenariats entre les collectivités, les maisons d'édition et l'éducation nationale.

Mme Sylvie Marcé. – Au travers des expérimentations actuelles, nous constatons la nécessité absolue d'un dialogue puissant entre l'État et les collectivités. Une expérimentation « manuels scolaires et ENT » est menée au collège.

M. Daniel Dubois. – 23 % des écoles ont un débit égal à 2 mégabits, ce qui est très faible ; les autres ont un débit inférieur…

Mme Sylvie Marcé. – Nous pouvons envisager l'utilisation du numérique en « off line ». Le haut débit résulte d'un choix politique ; il n'est pas impératif pour utiliser les technologies numériques. Le plan numérique annoncé l'hiver dernier doit se mettre en œuvre à la rentrée 2011. Le gouvernement a annoncé vouloir débloquer une somme globale de 12 millions d'euros la première année puis 45 millions d'euros sur trois ans pour que les établissements s'équipent de supports numériques.

Aujourd'hui l'État ne finance pas directement les manuels scolaires du primaire et du lycée – y compris professionnel – mais finance directement ceux du collège. Nous proposons que le manuel numérique soit également pris en charge par le budget de l'État pour le collège. Nous attendons des clarifications de la part de l'État. En tant qu'éditeurs, nous investissons beaucoup en matière de nouvelles technologies car nous sommes convaincus de la pertinence de cette évolution de la pédagogie. Nous ne voudrions pas que seuls les gros groupes d'édition puissent survivre. Nous devons maintenir un niveau de qualité exigeant.

M. Yannick Bodin. – Il est nécessaire de clarifier les rôles. N'existe-t-il pas un plan national d'équipement des communes rurales ?

Mme Isabelle Magnard. – Ce plan arrive à son terme.

Mme Maryvonne Blondin, **présidente**. – Lors de l'examen du budget de l'éducation nationale, nous avions voté un amendement pour prolonger le plan d'équipement numérique.

M. Daniel Dubois. – Les disparités territoriales en termes d'équipement sont appelées à se renforcer.

Mme Sylvie Marcé. – *A contrario* du bruit ambiant, nous pensons que le numérique a un coût. Nous n'aurons un bénéfice pédagogique que si nous acceptons d'y mettre le prix. Or nous n'avons que peu de visibilité sur les coûts de la maintenance et du renouvellement. L'innovation appelle l'innovation ; elle a également un coût. Certaines collectivités locales investissent beaucoup pour doter les élèves de tablettes numériques, qui nécessitent des investissements de la part des éditeurs pour procéder aux adaptations techniques nécessaires. Nous devons transformer le contenu de nos manuels pour qu'il soit lisible sur ces supports.

Il convient d'accompagner dans la durée l'entrée du numérique dans la pédagogie.

Mme Maryvonne Blondin, **présidente**. – Dans certains établissements de mon département, j'ai vu de beaux tableaux numériques délaissés par les professeurs. Par conséquent nous devons mettre l'accent sur la formation des enseignants à cet outil.

M. Yannick Bodin. – Je lis un livre sur l'histoire de la formation des maîtres en France. Au 18e siècle, l'on faisait le tour des classes pour vérifier si tous les instituteurs savaient bien lire et écrire. Vous voyez qu'il y a de l'espoir !

Mme Isabelle Magnard. – La question de l'équipement en numérique met en lumière la nécessité de clarifier la répartition des financements. Cependant, on nous dit beaucoup que l'État et les collectivités n'ont plus les fonds nécessaires. Dès lors se pose la question d'une meilleure répartition de la gratuité. Nous pourrions ainsi cibler davantage les ressources de l'État et des collectivités en direction des familles les plus défavorisées. Ce sujet est certes politiquement très difficile à aborder, mais nous constatons que la gratuité n'existe pas, les inégalités étant très importantes et l'équipement en livres scolaires et en technologies numériques, très disparate.

Mme Sylvie Marcé. – Il me semble extrêmement important d'évoquer l'interopérabilité des systèmes mis en place. Or, aujourd'hui, en France, il existe 23 ENT différents, contre 4 en Allemagne et en Angleterre. Nous voulons des manuels au contenu de plus en plus pointu mais cela suppose une interconnexion avec les technologies numériques. Ne pas avoir de dialogue sur l'interopérabilité des systèmes constitue un véritable surcoût pour les collectivités territoriales. Nous pourrions mettre en place des comités techniques pour mettre en relation les collectivités.

Mme Maryvonne Blondin, **présidente.** – Il faut encourager la mutualisation et la discussion entre les collectivités pour abaisser les coûts.

Je vous remercie beaucoup d'avoir participé à nos réflexions. Nous espérons encourager les articulations entre les différents acteurs.

Audition de M. Yves Careil, maître de conférences à l'IUFM de Bretagne

(7 juin 2011)

Mme Françoise Cartron, **vice-présidente de la mission commune d'information, présidente**. – J'assume aujourd'hui la présidence en l'absence de M. Lagauche, pour les dernières auditions de notre mission d'information. Je propose à M. Careil de s'exprimer librement sur ses travaux de recherche, avant de passer aux questions.

M. Yves Careil, maître de conférences à l'IUFM de Bretagne. – Je vous remercie de votre invitation. Enseignant, devenu sociologue sur le tard, je suis à tel point attaché à mon indépendance à l'égard de tous les pouvoirs, politiques comme économiques, que je n'hésite pas à autofinancer mes recherches. Il peut donc arriver que mes propos déplaisent. C'est ainsi. J'ai eu, en vingt-deux ans, l'occasion de travailler auprès d'une grande diversité d'élèves, de la maternelle au lycée professionnel. J'ai enseigné aussi bien dans des coins de campagne isolés que dans des centres-villes, mais le plus souvent, aussi, dans des quartiers de relégation, en ZEP, sur des postes réputés difficiles. Je suis maître de conférences en sociologie depuis douze ans, à l'IUFM de Bretagne, où je participe à la formation initiale et continue des étudiants et enseignants, en même temps que je pilote une formation sur les quartiers sensibles à l'intention des futurs professeurs de lycée et collège, dont l'essentiel se trouve par la suite affecté dans les académies de Créteil et Versailles – plutôt, vous l'aurez compris, du côté du Val-Fourré et des Mureaux. Hélas, cette formation, plébiscitée par les stagiaires, et dont la reconduction avait reçu l'aval du rectorat, est condamnée à disparaître : manque de crédits, m'objecte-t-on !

Je mène, parallèlement, des travaux de recherche sur le long terme dans de nombreux domaines : sur les « réussites paradoxales » - celles de ces élèves issus de milieux modestes parvenus au plus haut niveau malgré le peu de chances que leur laissait la statistique, mais aussi sur la laïcité à l'épreuve de la montée en puissance des revendications identitaires, ou encore sur la difficulté croissante des élèves à se construire en même temps comme élèves et comme adolescents, traduction des tensions qui se nouent autour de l'instruction, de la socialisation et de la qualification lorsque l'on passe, comme c'est aujourd'hui le cas en France, d'un modèle éducatif républicain à un autre, d'inspiration néolibérale.

Les thèmes de ma recherche, qui forment un tout, portent sur la mutation de l'école primaire, sur les effets de la montée en puissance de la logique civile au détriment de la logique civique, sur la genèse du rapport au savoir au regard des effets ségrégatifs que produisent les nouvelles formes de la domination en matière scolaire, avec le développement des relations de concurrence entre établissements.

Sur la mutation de l'école primaire, je travaille depuis trente ans, m'intéressant de très près aux ambigüités du mouvement de rénovation pédagogique et, plus généralement, aux effets produits par l'évolution de la structure de recrutement des instituteurs sur les pratiques en classe, le rapport des enseignants aux parents mais aussi à leurs propres enfants. Tout ceci m'a amené à réfléchir, dès le milieu des années 1990, aux mécanismes qui sous-tendent la transformation progressive de l'école publique laïque en école néolibérale, au profit de « parents d'élèves professionnels », les mieux dotés en capital tant monétaire que culturel ou social, qui leur confère un sens aigu du « placement » scolaire, et les pousse à tirer profit de ce « marché noir » de l'école en contribuant le plus efficacement à la réussite scolaire de leur descendance.

J'admets que cette « contribution » ne fait pas tout. C'est l'élève qui apprend ; il n'est pas un pur réceptacle social, il réagit à son milieu, y compris son milieu d'origine, avec lequel il entretient un « débat » comme disait Canguilhem. D'où mon enquête de huit ans, qui a donné lieu à la publication, en 2007, d'un livre sur *L'expérience des collégiens*, relative à la genèse du rapport au savoir au regard de ces nouvelles formes de ségrégation, marquées par le développement de la concurrence scolaire. J'avoue que la lecture des *Héritiers* et de *La reproduction* m'a toujours laissé sur ma faim : Bourdieu et Passeron fondent leurs analyses sur les effets des pratiques en matière de transmission du capital culturel, mais ne disent rien de ces pratiques elles-mêmes. C'est à ces pratiques, qui sont au fondement de la réussite sociale, et de son envers, que je m'intéresse. Mais non pas par les méthodes quantitatives, qui, si je les pratique néanmoins et les enseigne, me laissent dubitatif. D'où ma méfiance à l'égard de l'enquête PISA de l'OCDE et, plus généralement, de l'approche économétrique aujourd'hui dominante en sociologie de l'éducation. Loin de moi le fétichisme des chiffres. Trois chiffres après la virgule ne mettent personne dans la vérité, et la corrélation statistique n'est pas sans multiples biais : on croit tenir une variable, et c'est une autre qui joue en sourdine. Il y faut une vigilance épistémologique aiguë. PISA peut fournir des informations intéressantes, mais c'est aussi un des leviers de l'acculturation utilitariste.

Je me suis donc attaché, dans ma recherche sur la genèse du rapport au savoir, à l'approche de terrain. Il s'agissait d'observer comment les collégiens de deux collèges très contrastés de Nantes - collège d'élite de centre-ville pour l'un, recrutement mixte entre quartier de relégation et zone pavillonnaire pour l'autre - construisaient leur rapport au savoir, à l'apprentissage, aux autres, à eux-mêmes, à leur avenir. Je me garderai de généraliser mes conclusions : la fragmentation qui marque désormais le système rend difficile toute approche autre que très sectorisée - d'où les limites de l'enquête PISA.

Compte, tout d'abord, le contexte géopolitique. L'agglomération nantaise ne porte pas, comme celle de Paris, l'empreinte de ses banlieues rouges. Elle se situe dans l'Ouest de la France, marqué par une tout autre

histoire que l'Est ou le Sud. L'Ouest est une terre d'établissements publics soumis de longue date, depuis la loi Debré de 1959, à la concurrence déloyale du privé et qui n'a pas eu d'autre choix que de s'adapter. Le puissant courant de l'éducation populaire s'est progressivement soldé, au cours de la deuxième moitié du XX^{e} siècle, en un séparatisme social, déterminant dans les villes. Nantes ne fait pas exception. La ségrégation spatiale recouvre une ségrégation sociale, selon le modèle classique des cercles concentriques, depuis le centre-ville, havre des populations favorisées, jusqu'aux quartiers de relégations et aux zones pavillonnaires.

J'ai donc choisi d'une part, l'un des trois collèges du centre de Nantes et, d'autre part, sans aller à l'extrême de ce que Jean-Paul Payet appelle la « ségrégation à caractère simple » des quartiers de relégation, un collège à recrutement mixte, couvrant aussi des zones pavillonnaires, mixité qui produit une ségrégation à caractère complexe. Les parents, dans leur effort de contournement, y développent - pour peu que les chefs d'établissement acceptent de rentrer dans le jeu - ce que j'appellerai des stratégies du pauvre : on y fabrique des « bonnes » classes et des « mauvaises » classes, distinction qui se double d'une discrimination sociale et ethnique, les enfants d'origine maghrébine se retrouvant le plus souvent dans les mauvaises classes.

Si ces deux collèges sont très différemment marqués, je puis néanmoins tirer un constat d'ensemble : ils sont l'un et l'autre soumis à une forte pression concurrentielle du privé et s'adaptent à cette nouvelle donne en se créant un public de parents et d'élèves « attitrés » - au détriment de ceux qui ne le sont pas. Ce que j'ai constaté va au contraire des théories en vogue sur la mixité sociale : dans l'un et l'autre collèges - celui du centre-ville compte 15 % d'élèves modestes, qui se sentent d'ailleurs pris dans une forte ambivalence - le bénéfice que l'on pourrait attendre de la mixité est annihilé par l'adaptation à la donne concurrentielle, qui devient partie intégrante du processus de scolarisation, déterminant le partage entre bons et mauvais, influant sur les contenus et le rythme de l'enseignement, la quantité des devoirs, la qualité de la relation entre professeur et élève, l'attention des enseignants aux difficultés des élèves.

Les néolibéraux et néoconservateurs thatchériens n'hésitaient pas à déclarer que l'Etat était le problème et le marché la solution. Mon expérience de terrain me permet de dire que la concurrence est le problème, en aucun cas la solution.

Mme Françoise Cartron, **présidente**. – Votre désaveu de la mixité sociale me confond. Le handicap n'est-il pas plus fort où la mixité est absente ?

M. Yves Careil. – Peut-être, si les établissements ne sont pas soumis à la pression de la concurrence, mais dès lors qu'ils le sont, le bénéfice pour les élèves modestes s'en trouve annihilé. Voilà ce que ne montrera jamais une approche économétrique de surface.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Je vous remercie de votre exposé. Vous avez parlé, en évoquant la mutation de l'école primaire, d'un « marché noir scolaire ». Qui en sont les « clients » ?

M. Yves Careil. – Je sais que ce genre de propos ne plaira ni à la droite, ni à la gauche institutionnelle. Disons, pour faire court, que les enseignants et les journalistes ont été les premiers à faire un usage privé de l'école publique pour leurs enfants. Cela a longtemps été tu. Aujourd'hui, la pratique explose.

M. Yannick Bodin. – Je vous remercie de votre exposé. Une précision : par pression concurrentielle, entendez-vous seulement celle de l'enseignement privé sur l'enseignement public ou aussi celle qui s'exerce entre établissements publics ?

M. Yves Careil. – L'une et l'autre vont de pair.

M. Yannick Bodin. – Il est vrai que les choses ne sont pas vécues de la même façon selon les territoires. Il suffit de voir la pression concurrentielle qu'exerce certain lycée du 5e arrondissement sur ceux qui sont à dix kilomètres à vol d'oiseau. Pour qui veut être sûr de voir son enfant en classe préparatoire, rien ne vaut une inscription dès la sixième à Henri IV.

Le rapport entre privé et public a-t-il pour vous évolué ? L'école de classe n'a pas toujours été du côté de l'enseignement privé. J'ai longtemps été Breton avant d'être Francilien. Il y a cinquante ans, à Dinan, quand le lycée public accueillait les enfants des commerçants et de la petite bourgeoisie, l'école des Cordeliers formait les fils de paysans, qui amenaient le cochon pour payer la scolarité. Elle compte quelques anciens élèves célèbres, comme Charles Josselin ou Yannick Bodin ... Situation bien différente en Île-de-France : à Fontainebleau, lorsque j'y suis arrivé, l'établissement privé accueillait les gosses de riches mis à la porte du lycée public à Paris. Comment voyez-vous les choses aujourd'hui ?

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Vous avez dit que la concurrence était le problème, pas la solution. Je suis assez d'accord là dessus. Ne pensez-vous pas qu'il faille lui préférer la complémentarité ?

M. Yves Careil. – Je connais l'antienne du privé.

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Entendons-nous bien, je suis extrêmement attaché au libre choix des parents, mais je viens de l'école publique. Je pense à la complémentarité entre établissements.

Mme Maryvonne Blondin. – Pensez-vous que la question relève de l'organisation territoriale du système éducatif, sur laquelle notre mission s'interroge ? Puisque vous avez enseigné en milieu rural, vous savez sans doute que l'enseignement agricole, qui jouit pourtant de beaucoup d'autonomie, n'en est pas pour autant à l'abri des déboires et des restrictions qui frappent l'enseignement public général.

L'autonomie territoriale peut-elle être une réponse pertinente ou accroîtrait-elle, au contraire, la pression concurrentielle, sachant que se pose la question du volume des moyens ? Autrement dit, et si je me fais l'avocat du diable, la manière d'octroyer les moyens peut-elle, pour vous, constituer une réponse ?

M. Yves Careil. – Je me définis comme un socio-historien. L'histoire donne, pour moi, leur poids aux enjeux du présent. La concurrence entre public et privé n'est pas de même nature en région parisienne et en Loire-Atlantique, où les établissements privés n'ont jamais été implantés au cœur des cités, mais en périphérie. Il n'en reste pas moins que l'écrémage s'y pratique. Le regard est peut-être plus bienveillant, mais dès que se pose un problème de discipline, on exclut l'élève, à la différence de l'enseignement public, qui a le devoir d'accueillir tout le monde, comme le rappelle Philippe Mérieux, pourtant fervent catholique. Il est évidemment beaucoup plus facile d'innover et de mettre en œuvre une pédagogie profitable avec des élèves qui ne posent pas problème. Au niveau du lycée, plus sélectif, tout dépend de la localisation des établissements. A Nantes, les grands établissements, qu'ils soient publics ou privés, ont chacun leur composante, selon les quartiers. Les grands collèges privés accueillent les enfants de la bourgeoisie traditionnaliste bien-pensante, tandis que, parmi les trois établissements publics, l'un accueille les enfants de la bourgeoisie bohème, les « bobos », enseignants, architectes, l'autre ceux de la bourgeoisie libérale anticléricale dans la tradition du XIX^{e} siècle, et le troisième, enfin, ceux de la bourgeoisie d'argent, qui va aussi vers le privé. Mais alors que la ville compte autant d'écoles privées que publiques, les premières se répartissent sur quatre des vingt secteurs.

La décentralisation ? Je m'en méfie. L'Etat doit plus que jamais jouer son rôle d'arbitre. Dans un de mes livres, publié en 1998, j'expliquais que les termes de la novlangue étant polysémiques, il ne fallait en user qu'en précisant le sens qu'on leur donnait. Il en va de même pour celui d'autonomie. Il peut signifier autogestion, indépendance à l'égard des pouvoirs, mais aussi fonctionnement managérial et partant, concurrence accrue entre établissements. Si un peu de concurrence ne nuit pas, exacerbée, elle conduit à se poser la question : quelle école veut-on pour quelle société ? Est-ce une société des égoïsmes et de l'entre-soi que l'on veut ? A vous de répondre, en prenant vos responsabilités.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Quand les enseignants sont moins impliqués, sont là un jour, n'y sont pas l'autre, les résultats ne suivent pas. C'est ainsi que les parents, fatigués des enseignants à mi-temps, qui n'assurent pas le suivi qu'ils souhaiteraient pour leur enfant, désertent l'école publique.

M. Yves Careil. – Vous faites bien de parler des enseignants à mi-temps. C'est, au sens propre, le résultat premier de ma recherche sur l'école primaire : sa mutation tient pour beaucoup à l'explosion du mi-temps. La courbe de ce que l'on appelle pudiquement les quotités variables est montée en flèche. Un instituteur sur sept, en Ille-et-Vilaine, est à temps partiel. Cela tient aussi aux origines sociales. Parmi les futurs professeurs des écoles,

on trouve une bonne proportion de jeunes femmes qui, après avoir travaillé comme cadre dans le privé, rejoignent, à 30 ou 40 ans, l'éducation nationale, qu'elles jugent plus compatible avec leur vie de famille. Cette évolution est grave. Et me rend d'autant plus insupportable l'anéantissement de mes efforts à l'IUFM. Quand je pense qu'une formation entérinée par le rectorat, plébiscitée par de jeunes Bretons que l'on retrouvait ensuite, rassurés sur leur capacité à faire face, au Val-Fourré ou ailleurs, va disparaître faute de quelques sous, les bras m'en tombent ! Quant à la masterisation, c'est une catastrophe ! La vraie quadrature du cercle ! Ne comprenez-vous pas que les enseignants doivent être formés ? Quand donc en finira-t-on avec cette logique comptable ! Excusez ma colère, mais cette entreprise de casse est insupportable !

M. Jean-Claude Carle, **rapporteur**. – Dire que l'on se méfie de la décentralisation parce que l'Etat doit jouer un rôle d'arbitre est contradictoire. Si l'Etat est arbitre, c'est qu'il ne peut tout faire. Il faut donc laisser faire ceux qui sont mieux placés que lui.

M. Yves Careil. – Je ne préconise pas de revenir à l'uniformité d'autrefois, les enseignants ont besoin de souplesse. Je ne suis donc pas totalement opposé à la notion de projet, pour peu que l'on s'interroge sur son usage. Que veut-on en faire ? S'il s'agit de mettre de l'extraordinaire dans l'ordinaire de la classe, à quoi bon ? S'il s'agit de mettre en concurrence les établissements, à quoi bon ? La question à se poser est celle de la transmission du savoir. Car l'enjeu central de l'école n'est pas autre chose que le savoir, et son appropriation par l'élève, ce que trop de rénovateurs de la pédagogie des années 1970 ont eu tendance à oublier.

Quel usage, donc, fait-on des projets d'établissement, là est la question.

Mme Françoise Cartron, **présidente**. – Mais à supposer que les projets visant tous le même usage, soient portés par l'équipe éducative, avec un objectif de bénéfice cognitif, ils s'inscrivent forcément dans une logique de la concurrence.

M. Yves Careil. – C'est ce qu'il faut s'employer à éviter : cela vous revient.

Mme Françoise Cartron, **présidente**. – Vous avez évoqué les stratégies scolaires des « parents d'élèves professionnels ». La désectorisation se voulait précisément une réponse à ces stratégies réservées à des initiés.

M. Yves Careil. – Elle a accentué la ghettoïsation. On savait d'ailleurs que tel serait son effet : cela a été démontré, sur la base d'expérimentations, à la fin des années 1980. Le nombre de places dans les établissements réputés est réduit : les proviseurs sélectionnent encore davantage les élèves. C'est d'ailleurs un sujet sur lequel les cercles de réflexion du parti socialiste sont très partagés. La question de l'école touche aussi à la question urbaine, à celle des inégalités : dans une société

inégalitaire, les solutions sont difficiles à trouver. Je le dis solennellement aux élus socialistes : n'allez pas décevoir le peuple de gauche. Les milieux populaires ne sont pas représentés politiquement, sinon à la marge. S'ils sont encore une fois les grands perdants, attention au retour de bâton.

M. Yannick Bodin. – Je n'entrerai pas ès qualités dans ce débat : ce n'est pas le lieu.

En France, on ne paye pas sa taxe d'habitation en fonction de son revenu, mais du lieu où l'on trouve à se loger. En Île-de-France, il suffit parfois de trois rues d'écart pour payer deux à trois fois plus. Il en va de même pour l'école : c'est où l'on habite que l'on envoie ses enfants à l'école. La question dépend donc malgré tout du territoire. Il y a bien des politiques, non pas de territoires, mais marquées par le territoire. Il est évident, par exemple, que le milieu urbain crée des ghettos. Dans ma ville, tout le monde sait bien quels secteurs sont marqués socio-culturellement. J'ai été professeur des collèges ; l'autonomie, pour moi, c'est aussi la liberté d'adapter à l'enfant l'enseignement à transmettre. On n'aborde pas les choses de la même façon avec un enfant qui apprend le français et un autre qui le parle parfaitement, avec celui qui, grâce à sa famille, a des activités culturelles, et celui qui n'est jamais entré dans un musée. L'enseignement a donc besoin d'adaptation, que ce soit seul ou en équipe. Je fais partie de ceux qui pensent que l'uniformisation, au collège, a été une catastrophe. Penser que tout le monde doit entrer au lycée n'est pas une bonne idée. Les enquêtes PISA sont certes à prendre pour ce qu'elles sont, mais vu le nombre d'enfants qui ne savent pas écrire, lire et compter à 11 ans, il n'est pas tolérable de dire qu'ils sont « en échec » ; pas plus qu'il n'est tolérable que 150 000 à 180 000 gosses disparaissent dans la nature à 15 ans – je pense à ceux qui sortent du système sans diplôme.

Il faut adapter l'enseignement, ce qui ne veut pas dire que les uns étudieront Voltaire, quand on fera travailler les autres sur un article de *L'Equipe*.

M. Yves Careil. – Certes, les enseignants doivent rester maîtres de la conception de leur enseignement, mais je ne crois pas, en revanche, à la liberté pédagogique. Les travaux de recherche sociologique montrent que les disciplines qui sont alors privilégiées ne sont pas les mêmes selon l'origine sociale…des professeurs. J'ai fait ma thèse de doctorat sur les écoles primaires d'un quartier sensible de l'agglomération de Nantes. Et cela juste au moment où le profil des enseignants se transformait : l'instituteur d'origine populaire était peu à peu remplacé, pour faire court, par la femme de cadre supérieur. On a vu se lancer des innovations pédagogiques, qui réclamaient des établissements bien équipés ; et c'est ainsi que l'on est allé, peu à peu, rechercher des financements auprès des parents, ce qui a fini par créer une hiérarchie entre les établissements. L'enfer est pavé de bonnes intentions.

Autrefois, l'instituteur enseignait les maths, le français, l'histoire. Et puis, à partir des années 1970, au nom de l'épanouissement, de l'éveil, on en

est venu à ne plus même apprendre aux enfants l'orthographe grammaticale. On a vu le désastre, vingt ans après. Je suis moi-même tombé dans ce travers, je plaide coupable. Mais j'ai heureusement rencontré un vieux hussard de la République, un homme extraordinaire, qui allait voir les parents pour les convaincre de laisser leur enfant à l'étude, un homme qui me disait : « Si tu ne fais pas le programme dans cette classe, qui le fera ? ». Quand je vois que l'on ne met plus les moyens, aujourd'hui, pour former les enseignants, cela m'indigne.

Mme Françoise Cartron, **présidente**. – Nous direz-vous un mot, pour finir, de ce que vous appelez les réussites paradoxales ?

M. Yves Careil. – Lorsque le contexte historique et politique est porteur, l'école joue son rôle d'ascenseur social. Ce fut le cas de l'école de Jules Ferry, qui, même si elle était ségrégative, a permis à des enfants du peuple de s'élever – ce qui explique le succès du récit républicain d'une école qui, en deux générations, promeut. A la fin des Trente Glorieuses, des sociologues ont travaillé sur ce point : ces enfants qui doivent tout à l'école étaient nombreux, je suis l'un d'eux. Depuis, les choses ont changé du tout au tout. Dans l'enquête que j'ai menée, je n'ai rencontré qu'un cas, et encore sous influence islamiste. Quand tout est à ce point bloqué, le discours du volontarisme n'a plus de sens. Allez dire à tous ces enfants : « Quand on veut, on peut » ! Terrible situation que celle où l'on voit se préparer une société d'héritiers, fermée, intenable. Intenable, je vous mets en garde.

Audition de M. Jean-Yves Rochex, professeur à l'université Paris VIII

(7 juin 2011)

Mme Françoise Cartron, présidente. – Je souhaite la bienvenue à M. Jean-Yves Rochex, l'une des dernières personnes auditionnées par notre mission après presque six mois de travaux sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations en matière scolaire.

M. Jean-Yves Rochex, professeur à l'université Paris VIII. – Merci de votre invitation. J'appartiens à l'équipe de recherche en science de l'éducation EScol – acronyme pour « Education scolarisation » –, dont je ne suis plus le responsable. Fondée par Bernard Charlot en 1987, elle travaille sur les processus de production des inégalités scolaires, les dynamiques d'enseignement et d'apprentissage dans les milieux difficiles et, plus largement, sur les politiques d'éducation prioritaire depuis leur création. A ce propos, j'ai moi-même coordonné une zone d'éducation prioritaire (ZEP) en 1983. Je suis également rédacteur en chef de la *Revue française de pédagogie*, la principale publication académique francophone en matière d'éducation.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Quelle est votre évaluation de la politique d'éducation prioritaire ? Ses résultats ne sont pas à la hauteur des efforts consentis, affirment certains. Comment expliquer la persistance d'un nombre important de jeunes sortant du système scolaire sans qualification ? Enfin, *quid* du rapport au savoir dans les ZEP ?

M. Jean-Yves Rochex. – Nous avons travaillé à une évaluation nationale et, plus récemment, internationale portant sur huit pays d'Europe, financée par le programme Socrates de l'Union européenne.

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. Aujourd'hui, cette politique concerne plus de 1 000 zones et 25 % des élèves du primaire et du collège, contre moins de 300 zones et 7 à 8 % des élèves à l'origine. 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.

Son évaluation repose principalement sur deux indicateurs statistiques nationaux : l'un porte sur le parcours des élèves - leur progression de classe en classe - ; l'autre sur leurs performances – ce que les élèves ont appris. Leur analyse fait apparaître que le différentiel entre les élèves scolarisés en ZEP et les autres n'a ni baissé ni augmenté. Ses résultats, peut-on en conclure, sont décevants au regard des espoirs qu'on plaçait dans cette politique dans les

années 1980. Pour autant, la réalité socio-économique des quartiers urbains - les zones rurales ne sont plus guère concernées - s'étant notablement dégradée, elle a permis une moindre augmentation des inégalités scolaires au regard de l'aggravation des inégalités sociales. Outre cette analyse grossière entre ZEP et autres territoires, nous disposons de l'étude réalisée par des inspecteurs généraux (Catherine Moisan et Jacky Simon) en 1997. Celle-ci s'attache à identifier les causes des réussites et des échecs dans les ZEP. A l'instar des rares travaux de recherche menés sur le sujet, elle souligne l'importance d'un pilotage politique continûment axé sur l'amélioration des apprentissages des plus démunis, de la taille de la zone - qui ne doit pas être trop vaste -, et du rôle de la scolarisation à deux ans. Hélas, les chercheurs ne sont pas toujours entendus des politiques, une plainte récurrente, me direz-vous….

L'effort financier est difficile à calculer car, en sus de la dotation du ministère en personnels et en crédits, interviennent les collectivités territoriales et les partenaires. Il est, du reste, relativement modeste : un élève en ZEP coûte environ 10 % de plus. Cet effort a rarement été ciblé. Je m'explique : ont été retenus les territoires les plus en difficulté selon des critères fixés par chacune des académies, mais les niveaux scolaires n'ont pas été hiérarchisés. La France, contrairement à certains pays anglo-saxons, n'a pas mis l'accent sur les apprentissages initiaux. Je vous renvoie à la circulaire relative aux « réseaux ambition réussite » (RAR), dont le dispositif Eclair prend la suite. Elle a été construite autour du collège, considéré à tort comme le maillon faible de notre système scolaire. Les symptômes des inégalités scolaires y sont certes les plus apparents mais cela revient à traiter la fièvre sans s'attaquer au mal. La rédaction de cette circulaire a été finalement remaniée au moyen de copier-coller, après que les syndicats d'enseignants du primaire soient montés au créneau. Plus personne ne se souvient de l'expérimentation sur les CP à demi-effectifs lorsque M. Bayrou était ministre. On l'a bâclée ; peu d'enseignements en ont été tirés.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Existe-t-il des études sur l'impact de la préscolarisation à deux ans dans ces zones ?

M. Jean-Yves Rochex. – D'après l'enquête d'Agnès Florin à Nantes, les résultats sont contrastés. La préscolarisation a des effets positifs à condition d'être une transition vers l'école, non une école en miniature. Or la scolarisation des enfants de deux à trois ans a nettement diminué partout en France, et surtout dans les ZEP.

D'autres pays européens ciblent sur les apprentissages premiers, la petite enfance avec des programmes intitulés « prendre un bon départ dans l'école ». Les résultats sont positifs. Pour les pérenniser, encore faut-il prévoir un accompagnement et un suivi dans les étapes ultérieures.

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 les

inégalités et l'échec scolaires ; 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.

On pourrait imaginer un recentrage de la politique ZEP sur les territoires les plus dégradés, soit les 250 RAR, identifiés pour la première fois en fonction de critères nationaux, tout en conservant le principe d'une dotation budgétaire différenciée en fonction des caractéristiques socio-économiques pour l'ensemble des établissements scolaires au fondement de la politique des ZEP – une rupture dans la tradition républicaine française. Ce système, qui suppose l'élaboration de critères fiables, transparents et démocratiques, présenterait l'avantage d'échapper à la dichotomie entre ZEP et non ZEP et de porter l'accent sur les zones les plus précarisées. La France aurait tout à intérêt à suivre cette voie que la Belgique francophone, dont la politique était calquée sur la nôtre, a ouverte.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Des politiques mal ciblées ou ciblées trop tardivement, j'en suis d'accord. Ne souffrent-elles pas également d'une mauvaise articulation avec la politique de la ville ?

Mme Catherine Procaccia. – Les pays qui font porter l'effort sur les apprentissages essentiels, quand bien même le suivi fait ensuite défaut, connaissent-ils une situation moins catastrophique que la nôtre au collège ?

M. Yannick Bodin. – Prenons l'exemple de l'Île-de-France où le conseil régional était confronté à la difficulté suivante. Il y a dix ans, l'académie de Versailles comptait deux fois plus d'établissements en ZEP que celle de Créteil. Si l'on avait appliqué les critères retenus par le rectorat de Versailles, il aurait fallu classer en ZEP la quasi-totalité de l'académie de Créteil, n'est-ce pas ?

Le collège ne serait pas le maillon faible de notre système, dites-vous… Mais à quoi sert-il lorsque le classement des élèves - bons, moyens, très faibles - est identique à l'entrée et à la sortie ? A quoi sert-il quand 150 000 à 180 000 jeunes disparaissent dans la nature en le quittant ? A quoi sert-il quand plus de la moitié des élèves orientés vers le lycée professionnel s'engagent dans cette voie contre leur gré ? Pour moi, le collège est la plus grosse erreur de ce pays !

M. Jean-Yves Rochex. – Nous avons mené avec les ZEP des politiques mal ciblées, en effet. En 1998, lors de la deuxième relance de la politique d'éducation prioritaire, le Gouvernement a pris le contre-pied des préconisations du rapport Moisan-Simon, en augmentant le nombre de ZEP. De plus, on privilégie les activités en marge de l'ordinaire des classes, les projets, parce qu'ils sont plus visibles, plus attractifs et plus mobilisateurs pour les élèves. Prenons un exemple caricatural : à la demande de la Caisse des dépôts et consignations, nous avons évalué un immense projet culturel à

Toulouse en 1989-1990 ; pour les financeurs, dont la politique de la ville et le rectorat, son succès reposait sur le nombre d'élèves participants. Soit, mais une fois le spectacle ou le journal des élèves terminé, qu'ont appris les élèves ? La tendance est à l'externalisation sous forme de projets marqués par des inaugurations – cela fait plaisir aux élèves et aux élus. Mais comment améliorer le cours ordinaire de l'enseignement ? Comment modifier les interactions entre le maître, les élèves et l'objet du savoir ? A l'occasion de l'écriture d'un journal, quels élèves tiennent la plume ? Le projet ne va-t-il diviser encore plus les élèves ? Sans être des empêcheurs d'innovation, nous devons poser ces questions.

La coopération avec la politique de la ville est nécessaire à condition que l'école n'y perde pas sa spécificité, le travail d'étude, pour se transformer en un lieu d'accueil d'ateliers socioculturels. Pour mon courant, les écoles sont destinées au travail d'étude, à l'acquisition des connaissances que le cours ordinaire de la vie ne suffit pas à apprendre.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Juste ! Si ce n'est que l'on ne reconnaît pas aux collectivités territoriales la légitimité pour intervenir sur le travail d'étude, dans le domaine pédagogique. Elles sont sollicitées pour les seuls projets périphériques.

M. Jean-Yves Rochex. – Les collectivités territoriales financent de nombreuses actions d'accompagnement scolaire et d'aide aux devoirs après 16h30. Sans empiéter sur des compétences qui ne sont pas les leurs, elles pourraient participer à la réflexion sur les demandes de travail adressées aux élèves par les professeurs. Les retours sont importants pour ajuster le tir.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Soit, mais on ne nous autorise pas à prendre cette place.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – La participation des collectivités territoriales aux activités offertes me pose un cas de conscience car elle est fonction des richesses du territoire, donc source d'inégalités… Comment l'envisager ?

Mme Colette Mélot. – Les collectivités territoriales participent très souvent aux activités périscolaires sans intervenir sur la pédagogie. A Melun, enseignants, élus ainsi que le sous-préfet chargé de la politique de la ville se réunissent tous les mois. Dans le monde rural, cette participation doit être certainement plus réduite, par manque de moyens. Dans tous les cas, elle contribue à la réussite des élèves.

M. Yannick Bodin. – Au fond, toute la difficulté vient de la distinction entre le pédagogique et l'éducatif. En Île-de-France, le conseil régional pouvait financer certains projets de lycées avant qu'ils ne soient transformés en travaux personnels encadrés (TPE), notés par les professeurs. Résultat, l'année suivante, les proviseurs se sont donné le mot pour présenter cette activité sous la forme de projets, et non le TPE, afin d'obtenir à nouveau des financements…

M. Jean-Yves Rochex. – De nombreuses initiatives, des collectivités territoriales, des associations ou encore des clubs de retraités de la Mutuelle générale de l'education nationale (MGEN) prolifèrent autour de l'école. Pour moi, la question centrale est : favorisent-elles la démocratisation du système éducatif et de l'accès au savoir ? Certains projets sont efficaces sans être pertinents car, réservés à l'élite des élèves, ils accréditent l'idée d'une opposition entre laissés-pour-compte et élèves favorisés. Ainsi, dans un collège de l'Essonne, on considère que la « classe européenne » est réservée aux Européens… D'où la nécessité d'une évaluation systémique pour une vision globale des dispositifs et un repérage des effets pervers. Ces initiatives soulèvent effectivement la question de l'égalité des ressources - variables selon les territoires ou, à niveau égal, finançant des politiques différentes. En tant que citoyen, je considère qu'elles devraient viser des programmes identiques pour tous les élèves, particulièrement ceux de la scolarité commune.

Le collège ne fonctionne pas bien. En revanche, dire qu'il est le maillon faible relève d'une approche à courte vue. D'après les anciennes évaluations nationales en classe de sixième, le rapport de performances variait de 1 à 3 au niveau national, et de 1 à 6 dans certains établissements. Cette situation, durant les années au collège, ne variait pas, voire s'aggravait. L'imputation de causalité reste à démontrer : au collège, se produisent également des « ruptures de contrat didactique », des phénomènes d'adolescence, de plus grande rugosité sociale qu'à l'école primaire. D'où davantage de manifestations d'inégalités et de faits de violences qu'à l'école primaire. Le collège est donc devenu prioritaire, quand il faudrait inventer de nouveaux modes de traitement de la difficulté scolaire, et ce dès le primaire. Avec la politique volontariste de réduction des redoublements menée depuis trente ans - sachant que les redoublements sont de fait inefficaces -, on a abouti à un divorce entre la « carrière des élèves » et l'effectivité des acquisitions intellectuelles et cognitives requises pour passer dans la classe supérieure. Cet écart est d'autant plus grand que le collège se situe à la fin de la scolarité commune. Dans le panel de 1989, les élèves les plus faibles en classe de sixième sont passés plus rapidement en troisième que les élèves moins faibles ! Ce sont les « élèves TGV », pour reprendre le terme utilisé dans les cours de collège de la Seine-Saint-Denis.

L'académie de Créteil ne se limite pas à la Seine-Saint-Denis …

M. Yannick Bodin. – Elle compte la Seine-et-Marne, dont je suis un élu, …

M. Jean-Yves Rochex. – …et le Val-de-Marne dont les caractéristiques sociales et scolaires sont équivalentes à la moyenne nationale. En revanche, la Seine-Saint-Denis connaît la situation socio-économique la plus difficile en métropole. En 1983, ce département comptait seulement 5 ZEP tandis que la Nièvre abritait le plus grand nombre d'élèves en ZEP. L'explication tient au poids des instances politiques : en Seine-Saint-Denis, de nombreuses municipalités ont refusé le classement en ZEP ; elles y sont

venues beaucoup plus tard. Aujourd'hui, le consensus sur la politique des ZEP est d'autant plus large qu'on ne sait plus sur quoi il se fonde. Il y a là un vrai travail scientifique et politique à mener.

J'en viens aux résultats observés dans les pays ayant mis l'accent sur la petite enfance, soit les États-Unis, la Grande-Bretagne et certains pays scandinaves. Aux États-Unis, les résultats sur le parcours scolaire sont peu probants. En revanche, quoique le lien de causalité soit fragile, ces programmes auraient des effets sociaux bénéfiques : moins de grossesses précoces, moins de délinquance. En Grande-Bretagne, on observe une difficulté à pérenniser les effets positifs au collège. Cette politique est, de toute façon, devenue assez minoritaire dans le système éducatif anglais.

L'intérêt des enquêtes PISA, sujettes à caution sur bien des points, est d'établir avec clarté l'intérêt du collège unique, promu par les pays scandinaves et repoussé par les pays à tradition sélective comme l'Allemagne, la Suisse ou la République tchèque : c'est le système le plus efficace et le moins inégalitaire. La Pologne en a tenu compte et a amélioré ses résultats d'une enquête à l'autre.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Ces meilleurs résultats observés dans les pays à collège unique ne s'expliquent-ils pas aussi par une plus grande efficacité de leur école élémentaire ?

M. Jean-Yves Rochex. – Peut-être. Pour étudier cette question, il faudrait procéder à des études longitudinales dont vous connaissez le coût…

Autre éclairage intéressant : les résultats des élèves non redoublants de troisième sont aussi performants que ceux de seconde évalués par PISA. Autrement dit, notre système souffre d'une absence de démocratisation, et non le contraire.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Que pensez-vous des internats d'excellence et des établissements de réinsertion scolaire ?

M. Jean-Yves Rochex. – Tout d'abord, le proviseur du lycée de Sourdun se fâche dès qu'on l'interroge sur son budget, ce qui complique l'évaluation du dispositif. Ensuite, la promotion d'individus supposés méritants, « à potentiel », qu'il faudrait « exfiltrer » de leur milieu social et scolaire jugé délétère relève d'une politique d'élargissement du recrutement des élites, non d'une politique de réduction des inégalités sociales socialement construites.

M. Yannick Bodin. – Le travail en amont, dès la préscolarisation, est important pour lutter contre l'échec scolaire. La scolarité commune allant du primaire au collège, ne faudrait-il pas établir un continuum dans l'acquisition du socle commun défini par la loi de 2005 ? Un élève qui ne parlait pas le français en CP mettra certes plus de temps à acquérir les connaissances, mais l'objectif doit être ses compétences à la fin de la scolarité obligatoire. Les enseignants du collège, plutôt que de se plaindre du niveau des élèves qu'on

leur envoie du primaire, ne devraient-ils pas travailler, eux aussi, à l'acquisition du socle commun ?

Mme Françoise Cartron, présidente. – Que pensez-vous, précisément, de la notion de socle commun, de sa définition et de son mode d'évaluation ?

M. Yannick Bodin. – Que dirait Jules Ferry aujourd'hui ?

M. Jean-Yves Rochex. – Pour lui, une école commune n'avait pas de sens ; il y avait une école pour les riches et une autre pour les pauvres.

Professeur d'université, j'ai parfois tendance, moi aussi, à me demander ce que mes élèves ont appris durant leurs années de lycée… Plus sérieusement, il existe des effets de seuil : certains élèves de terminale ont un tel rapport à l'écrit qu'il est vain de leur demander d'étudier la philosophie, quelle que soit la qualité du professeur.

Il faut ménager des continuités à condition de conserver les ruptures : celles-ci sont structurantes dans la construction de la personnalité, tout comme la rupture entre école et famille. L'identification disciplinaire - la différence entre maths et physique, histoire et géographie - participe d'une culture commune. Ma religion n'est pas faite ; l'important est de ne pas calquer l'école sur le collège et le collège sur le lycée, disait déjà il y a 50 ans Henri Wallon.

La définition d'un socle commun, d'une culture commune, n'entraine pas forcément de réduction des inégalités scolaires, de la même manière que le SMIC n'a pas diminué les écarts salariaux. Ensuite, il existe deux façons d'envisager ce bagage : un kit de survie - c'est la conception dominante - et une conception que j'appelle propédeutique, en vue de préparer l'élève à des spécialisations ultérieures tout en autorisant des réorientations éventuelles. De fait, la culture commune doit se poursuivre au-delà la scolarité commune. La définition des compétentes du socle commun ne va pas dans ce sens : elles peuvent s'appliquer à des élèves de CM2 comme à des étudiants de licence. Résultat, leur contenu est défini par les tests. Or la prolifération de tests instrumentaux dans les pays anglo-saxons a singulièrement réduit l'enseignement : on y apprend seulement aux élèves à réussir aux tests… C'est le *learning to the test*.

Audition de M. Hervé Masurel, secrétaire général, et de Mme Isabelle Defrance, responsable du département Éducation, santé et développement social (DESDS), du Comité interministériel des villes

(7 juin 2011)

Mme Françoise Cartron, présidente. – Nous sommes ravis de vous accueillir dans le cadre de cette mission commune d'information.

M. Hervé Masurel, secrétaire général du Comité interministériel des villes (CIV). – Merci de nous avoir conviés aujourd'hui. Je vais commencer par vous donner quelques chiffres tirés du rapport de l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles (ZUS). Tout d'abord, les effectifs concernés se montent à 392 000 élèves dans les établissements publics du secondaire. Depuis quatre ans, la population des élèves dans les collèges situés en ZUS a diminué de 10 %, contre 3,5 % dans les autres établissements. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène : dans le cadre de la rénovation urbaine, certains collèges ont été transférés hors quartiers ZUS, mais cela ne concerne que peu de jeunes. L'assouplissement de la carte scolaire peut également expliquer cette diminution d'élèves, un certain nombre de parents souhaitant inscrire leurs enfants hors de ces quartiers.

Certains chiffres sont encourageants : les efforts consentis par l'éducation nationale en faveur des établissements scolaires publics en ZUS se traduisent par des résultats statistiques : le nombre d'enseignants en ZUS diminue moins vite que dans les établissements hors ZUS, ce qui signifie que le nombre d'enseignants y baisse moins vite que le nombre d'élèves. Aujourd'hui, il y a 20,1 élèves par classe dans les ZUS contre 22,6 élèves au niveau national. En revanche, les établissements en ZUS concentrent plus d'enseignants de moins de 30 ans qu'ailleurs : 20,7 % contre 13,6 % en moyenne.

En 2008–2009, près de deux élèves scolarisés sur trois en ZUS ont des parents appartenant à des catégories sociales défavorisées alors que moins d'un élève sur six a des parents venant de catégories favorisées. Ces chiffres sont nettement différents de ceux que l'on peut observer au niveau national.

Le taux de succès au brevet des collèges et au bac augmente plus vite dans les ZUS qu'ailleurs, mais il reste un retard important à combler.

Tous ces chiffres démontrent de façon objective qu'il est nécessaire de poursuivre, et peut-être même d'intensifier, les efforts consentis au titre de l'éducation prioritaire dans ces quartiers. En outre, la géographie de l'éducation nationale ne correspond pas exactement à celle de la politique de la ville, ce qui complique l'exercice.

J'en viens aux actions en faveur des élèves en difficulté menées par l'éducation nationale et par la politique de la ville.

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.

Autre action très importante : les dispositifs CLAIR et ECLAIR qui permettront aux responsables d'établissement scolaires d'avoir une plus grande liberté de choix pour recruter leur équipe pédagogique.

Les dispositifs de lutte contre l'absentéisme scolaire des moins de 16 ans et contre le décrochage scolaire mériteraient d'être généralisés car ils sont très efficaces avec, notamment, les micro-lycées. Le Comité interministériel des villes (CIV) qui s'est réuni le 18 février 2011 a pris un certain nombre de décisions à cet égard.

D'autres actions sont mises en place en dehors de l'éducation nationale : je pense en particulier aux missions locales qui aident les élèves ayant quitté prématurément le système scolaire à trouver un emploi.

Il y a deux ans, un programme pour développer les internats d'excellence a été lancé, avec pour objectif la création de 20 000 places dans ces internats ou des classes labélisées pour les élèves issus de ces quartiers. Le terme d'internat d'excellence n'est sans doute pas très bien choisi, puisqu'il s'agit de réunir les conditions de travail qui permettent de parvenir à l'excellence pour les enfants qui ne trouvent pas dans leur milieu familial ni dans leur situation matérielle les conditions pour effectuer un travail scolaire satisfaisant.

S'agissant de l'orientation, maintenant, l'une des inégalités les plus fortes subie par les habitants, et donc les jeunes de ces quartiers, est l'absence de tout réseau relationnel. Le service public doit donc améliorer la qualité de l'orientation proposée aux jeunes et leur faire mieux appréhender le monde du travail. Le Comité interministériel des villes du 18 février dernier a estimé que le stage professionnel des élèves en troisième devait avoir un réel contenu : parfois, les élèves de ces quartiers obtiennent un stage, mais d'autres, victimes de discriminations, n'y arrivent pas, ce qui les empêche d'avoir un premier contact avec le monde du travail. Des efforts vigoureux doivent donc être menés, mais pas seulement par l'éducation nationale. La politique de la ville doit aider les principaux des collèges à se constituer un réseau d'employeurs susceptibles de proposer de tels stages.

J'en arrive à la politique de la ville. Dans le domaine scolaire, nous menons plusieurs types d'intervention, notamment avec les contrats urbains de cohésion sociale que nous finançons grâce à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, afin de lutter contre le décrochage scolaire et pour accroître le soutien scolaire grâce à des associations.

Le programme de réussite éducative (PRE) est doté de plus de 80 millions d'euros : les enseignants doivent détecter dans leur classe les

élèves qui rencontrent des difficultés particulières. Ensuite, le maire est chargé, avec une équipe constituée autour de lui, de mettre en place des actions spécifiquement adaptées aux difficultés rencontrées par l'élève, que cela soit des rendez-vous avec des psychologues, des psychiatres, des activités théâtrales, un soutien dans telle ou telle matière… Bref, il s'agit de proposer du cousu-main et c'est ce qui fait toute l'originalité de ce programme qui s'adresse à chaque élève en difficulté. Les maires disposent d'une très large autonomie pour mener à bien ce programme, que la politique de la ville cofinance.

Nous participons bien sûr aux internats d'excellence avec des financements spécifiques, comme à la lutte contre le décrochage scolaire et contre l'absentéisme. Nous finançons des postes d'adultes relais, dont certains sont placés auprès des responsables des établissements scolaires pour améliorer les relations avec les familles. Nous finançons aussi les associations de femmes relais dont l'une des missions est de tisser des liens entre les établissements scolaires et les familles, ne serait-ce que pour traduire les bulletins scolaires lorsque les parents ne maîtrisent pas suffisamment notre langue. Elles incitent aussi les familles à venir rencontrer les enseignants et à participer aux réunions des écoles ou des collèges.

Le Comité interministériel des villes du 18 février dernier a aussi décidé de lancer dans 33 quartiers expérimentaux des avenants aux contrats urbains de cohésion sociale destinés à impliquer davantage le droit commun de l'État dans les domaines de la sécurité, de l'emploi et de l'éducation : les crédits viendront des ministères et non plus de la politique de la ville. Dans le domaine de l'éducation, des engagements précis seront pris par l'inspecteur d'académie dans le cadre d'un avenant signé avec le maire, notamment sur les moyens humains - enseignants mais aussi postes d'infirmières - dont disposent les écoles en ZUS.

En dépit des réserves de l'éducation nationale, nous avons prévu d'adapter éventuellement le contenu des enseignements aux caractéristiques des élèves qui fréquentent ces écoles. Si nous voulons élever le niveau scolaire dans ces quartiers, nous devrons nous interroger sur la nature même des enseignements dispensés. Il ne s'agit bien sûr pas de proposer des enseignements au rabais, mais de s'adapter à des élèves qui ne parlent pas le français chez eux. Il y a en effet une inégalité majeure lorsqu'on ne peut assimiler l'enseignement donné à l'école. La réflexion doit se poursuivre afin de parvenir à l'intégration de ces élèves. Nous devrons donc accroître les marges d'adaptation des programmes. Cette dernière réflexion est plus personnelle qu'institutionnelle.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Merci pour cette présentation.

Qui compose le Comité interministériel des villes ?

La coordination entre les actions de l'éducation nationale et celles de la politique de la ville est-elle satisfaisante ? Vous avez estimé qu'il n'était pas

facile de faire évoluer l'éducation nationale. Les partenariats sont-ils suffisamment développés avec les collectivités territoriales ?

La loi Wauquiez a prévu plusieurs dispositifs en faveur de l'orientation pour tous. Sont-ils déjà en place ? Quels en sont les résultats ?

M. Hervé Masurel. – Le CIV est présidé par le Premier ministre et il regroupe la plupart des ministres, notamment le ministre de l'intérieur pour les questions de sécurité et de délinquance, celui de l'éducation nationale, de la justice, de la ville, du transport, du logement.

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…

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Demandé par le Sénat !

M. Hervé Masurel. – … 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.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Avez-vous le pouvoir de faire pression sur les ministères pour procéder à ces harmonisations ? Pouvez-vous déclencher un arbitrage ?

M. Hervé Masurel. – Le décret créant le secrétariat général du CIV lui permet de réunir l'ensemble des directeurs d'administration centrale. Lorsque nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord, nous saisissons les cabinets des ministres et nous pouvons éventuellement demander un arbitrage auprès du cabinet du Premier ministre. En outre, les comités interministériels des villes permettent de trancher un certain nombre de problèmes.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Y a-t-il des représentants des grandes villes au sein du CIV ?

M. Hervé Masurel. – Auparavant, il y avait les deux vice-présidents du conseil national des villes qui est une instance consultative composée d'élus locaux. Depuis la réforme de 2009, il n'y a plus que des membres du gouvernement.

Mme Isabelle Defrance, responsable du département Éducation, santé et développement social (DESDS) au Comité interministériel des villes (CIV). – En ce qui concerne l'orientation, les choses sont en train de se mettre en place, notamment avec les dispositifs d'information et le grand portail en lien avec l'Onisep.

Sur le décrochage scolaire, qui est le pendant sombre de l'orientation, nous sommes en train d'élaborer l'outil national de recensement des

décrocheurs qui sera décliné, au niveau local, avec les plateformes d'accueil des décrocheurs. Nous souhaitons que la politique de la ville puisse être associée à ces actions.

Grace aux programmes de réussite éducative, nous connaissons un certain nombre d'élèves décrocheurs. De plus, les délégués des préfets peuvent réunir les différents services.

M. Hervé Masurel. – Je reviens à votre question sur les partenariats avec les collectivités territoriales. Les contrats urbains de cohésion sociale sont signés entre les préfets et les maires, les présidents d'EPCI, les présidents de conseils généraux et parfois les présidents de conseils régionaux. Ces contrats ont été signés en 2006 et 2007, et ils ont été prorogés jusqu'en 2014. Il s'agit d'une politique partenariale forte, ancrée dans les pratiques locales.

Au-delà de ces contrats, des comités de programmation se réunissent régulièrement pour décider quels types d'actions ils financent ou cofinancent.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Les recteurs d'académie sont-ils associés ?

M. Hervé Masurel. – Tout à fait. De plus, l'inspecteur d'académie signera les avenants par délégation du recteur : l'éducation nationale s'engage donc sur les moyens qui seront affectés à telle ou telle action dans la durée. Il s'agit d'une innovation très importante et qui n'a pas été facile à faire accepter par l'éducation nationale. Nous espérons que la prochaine génération de contrats, en 2014, généralisera ce type d'engagements.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Que pouvez-vous nous dire sur la préscolarisation des enfants de deux à trois ans ?

Mme Isabelle Defrance. – Il est essentiel de scolariser ces jeunes enfants pour qu'ils puissent acquérir le langage. En outre, il faut sensibiliser les parents aux enjeux de l'école afin qu'ils rebondissent sur ce qui a été dit, fait et enseigné en maternelle pour faciliter l'acquisition du langage. Nous avons bien conscience qu'il s'agit parfois d'un vœu pieux puisque certains parents ne parlent pas correctement le français. Mais nous espérons pouvoir sensibiliser les parents aux enjeux de l'école.

Mme Françoise Cartron, présidente. – Est-il prévu des ateliers d'alphabétisation pour ces parents ?

Mme Isabelle Defrance. – Il existe des ateliers sociolinguistiques financés par la délégation interministérielle à l'intégration.

M. Hervé Masurel. – Le ministère de l'intégration développe les formations linguistiques pour les parents au sein des collèges. Il est psychologiquement important que les cours se déroulent dans les locaux de l'école : cela renforce le lien entre les parents et les établissements scolaires.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – L'accompagnement éducatif du soir devrait-il être obligatoire dans les ZUS ?

Mme Isabelle Defrance. – Nous avons 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.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – La LOLF a-t-elle constitué un progrès ou apporté des contraintes supplémentaires ?

M. Hervé Masurel. – L'idée 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 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.